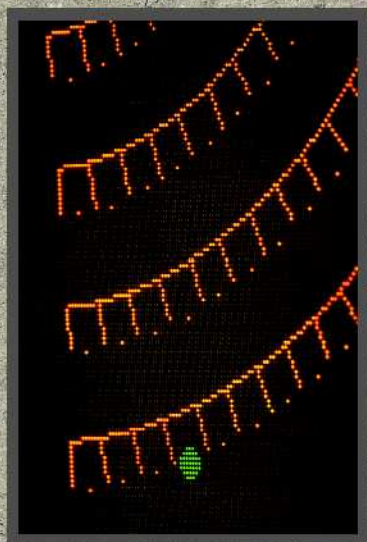


MAGTUDREDNINGEN

FOLKETS STYRE

MAGT OG ANSVAR I
DANSK POLITIK



ERIK DAMGAARD

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

FOLKETS STYRE
MAGT OG ANSVAR I DANSK POLITIK

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Tøgeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Erik Damgaard

FOLKETS STYRE

MAGT OG ANSVAR I DANSK POLITIK



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik

er sat med Bembo

og trykt hos Narayana Press, Gylling

© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004

Tilrettelægning: Kitte Fennestad

Omslag: Kitte Fennestad med foto af Finn Frandsen

ISBN 87-7934-812-2

Aarhus Universitetsforlag

Langelandsgade 177

8200 Århus N

Fax 89 42 53 80

www.unipress.dk

FORORD

Arbejdet med en bog som denne kan føre vidt omkring. Jeg har derfor været glad for de mange kommentarer til større eller mindre dele af manuskriptet, jeg har modtaget fra kolleger på Institut for Statskundskab og personer uden for Instituttet: Anne Binderkrantz, Jens Blom-Hansen, Ole Borre, Jacob A. Buksti, Jens Peter Christensen, Jørgen Grønnegård Christensen, Carsten Daugbjerg, Jørgen Elklit, Christoffer Green-Pedersen, Henrik Jensen, Torben K. Jensen, Martin Marcussen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Asbjørn Skjæveland, Palle Svensson og Lise Tøgeby. Desuden takker jeg Siggie Brandt Kristoffersen for edb-bistand og Else Løvdal Nielsen for effektiv håndtering af manuskriptet i de forskellige faser.

Århus, januar 2003

Erik Damgaard

INDHOLD

I. UDGANGSPUNKTER

KAPITEL 1. Folkestyre, magt og ansvar 9

FOLKESTYRETS MAGT- OG ANSVARSKÆDE 10

TEORI OG BEGREBER 13

PLAN FOR ANALYSEN 20

KAPITEL 2. Repræsentation: partier og vælgere 22

ANSVAR OG VÆLGERSANKTIONER 23

ANSVAR OG HOLDNINGSOVERENSSTEMMELSE 25

REPRÆSENTANTERNES EGENSKABER 28

PARTIERNE 31

SAMMENFATNING 37

II. DET PARLAMENTARISKE SYSTEMS OMGIVELSER

KAPITEL 3. Organisationer og massemedier 39

INTERESSEORGANISATIONERNES ROLLE 40

JOURNALISTER OG MEDIER 51

SAMMENFATNING 60

KAPITEL 4. Selvstændige institutioner og virksomheder 62

DOMSTOLENE 62

NATIONALBANKEN 67

SELVSTÆNDIGE STATS VIRKSOMHEDER 70

SAMMENFATNING 74

KAPITEL 5. EU og den internationale dimension 76

DEN INTERNATIONALE DIMENSION 77

EU SET FRA FOLKETINGET 80

EU SOM DEMOKRATISK UDFORDRING 82

EU OG EN DEMOKRATISK FREMTID 89

SAMMENFATNING 91

III. DE CENTRALE STATSINSTITUTIONER

KAPITEL 6. Folketingets udvikling, organisation og magt 94

TRÆK AF FOLKETINGETS UDVIKLING 95

PARLAMENTARISMENS FORANDRING 97

FOLKETINGETS PARTIGRUPPER 100

MAGTOPFATTELSER 103

SAMMENFATNING 108

KAPITEL 7. Folketing og regering 110

FORHÅNDSKONTROL: KONTRAKT, SCREENING OG UDVÆLGELSE 112

EFTERFØLGENDE KONTROL 115

SAMMENFATNING 127

KAPITEL 8. Ministre og embedsmænd 129

FORHÅNDSKONTROL: KONTRAKT, SCREENING OG UDVÆLGELSE 129

EFTERFØLGENDE KONTROL 139

SAMMENFATNING 143

IV. HOVEDRESULTATER

KAPITEL 9. Udviklingens demokratiske problemer 145

ÆNDRERE OMGIVELSER 145

DEN PARLAMENTARISKE MAGT- OG ANSVARSKÆDE 147

TEORETISKE ERFARINGER 154

KONKLUSION 155

Litteratur 157

FOLKESTYRE, MAGT OG ANSVAR

I den beretning fra Folketingets udvalg vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark, der ligger til grund for etableringen af Magtudredningen, spores en betydelig bekymring for det danske folkestyres udvikling og aktuelle situation. Udviklingen „opleves som et reelt tab af demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans“ i en række henseender, som det hedder (Beretning, 1997: 5). Udvalgets beretning efterlader det indtryk, at magten længe har været på vej ud af de velkendte demokratiske organisationer og institutioner til fordel for andre, og mindre demokratisk funderede aktører, såsom embedsmænd, interesseorganisationer, massemedier og internationale aktører, herunder specielt EU.

Denne bekymring på folkestyrets vegne er forståelig og ikke uden realistisk baggrund. Men situationen er muligvis ikke helt så faretruende, som man undertiden får indtryk af. I hvert fald trænger problematikken til en lidt grundigere og mere sammenhængende undersøgelse. Måske er et af problemerne, at demokratisk magt og indflydelse ofte analyseres i teoretiske perspektiver og med begreber, der ikke passer for godt til den eksisterende virkelighed. Udøvelse af magt eller indflydelse er i stigende grad komplekse fænomener, der til stadighed stiller nye krav til demokratiske systemers tilpasningsevne, uanset den nærmere afgrænsning af demokrati som styreform. Men lige så vigtig som begreber og teorier er konkret viden om, hvordan demokratiske systemer faktisk fungerer.

Denne bog belyser nogle sider af det danske folkestyres aktuelle situation. Den fokuserer især på magt- og ansvarsforholdene på det nationale niveau mellem den parlamentariske styringskædes vigtigste organisationer og institutioner, der paradoksalt nok kun kan forstås under inddragelse af disses omgivelser. Så vidt muligt inddrager den et komparativt og historisk perspektiv, således at de aktuelle danske tilstande kan sammenlignes med forholdene i andre lande og med forholdene i Danmark på tidligere tidspunkter. Empirisk set er analysen i hovedsagen baseret på foreliggende undersøgelser, materiale og synspunkter. Opgaven er at sammenfatte en del

af den eksisterende viden på en række områder til et mere generelt portræt af dansk folkestyre, herunder de problemer det måtte rumme vurderet i lyset af demokratisk teori. Samtidig må fremhæves, at dette bidrag kun er en af mange mulige opgaveløsninger. Nedenfor præsenteres og kommenteres først folkestyrets traditionelle magt- og ansvarskæde. Derefter redegøres for nogle af de centrale begreber og teoretiske perspektiver, der vil blive anvendt i de følgende kapitler.

FOLKESTYRETS MAGT- OG ANSVARSKÆDE

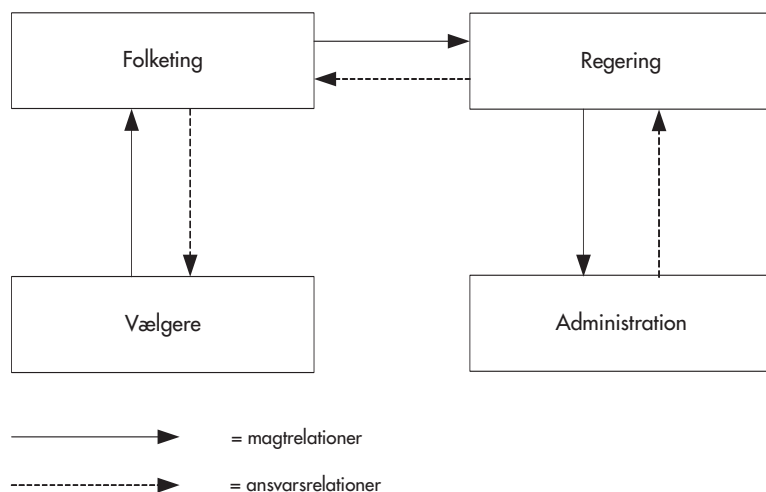
I et normativt demokratisk perspektiv fremtræder Folketinget som den centrale politiske institution i Danmark. Folketinget er valgt som den samlede vælgerbefolknings repræsentationsorgan ved almindelige, lige og frie valg. Via deres valg er Folketingets medlemmer bemyndiget til at handle og beslutte på befolkningens vegne inden for de af grundloven afstukne rammer. Samtidig er medlemmerne ansvarlige over for vælgerne, idet de dels må affinde sig med løbende kritik, dels må stå til regnskab på førstkommande valgdag. Hvor de faktiske grænser går for Folketingets autoritet og for ansvarlighedens omfang er selvsagt spørgsmål, der kun kan besvares ved hjælp af empiriske undersøgelser.

I et sådant perspektiv indgår Folketinget som det centrale led i en demokratisk og parlamentarisk styrings- og ansvarskæde, placeret mellem vælgerne og regeringen, der i overensstemmelse med det parlamentariske princip kontrolleres af Tinget med hensyn til udnævnelse og afgang. Regeringen og dens enkelte ministre, der har kontrollen over det administrative embedsapparat, er ansvarlige over for Folketinget. Administrationens embedsmænd er i deres virksomhed ansvarlige over for deres respektive ministre. Denne normative og ideal-typiske model, der er illustreret i figur 1.1, indebærer altså, at et flertal i Folketinget kan bestemme, hvilken regering der skal dannes, og hvilken politik der skal føres. Den praktiske gennemførelse af Folketingets og regeringens politik forestås af neutrale embedsmænd, der i deres virksomhed ikke er påvirket af personlige eller partipolitiske synspunkter. I figuren er disse magtrelationer illustreret ved fuldt optrukne pile, medens de modsatte rettede ansvarsrelationer illustreres af stiplede pile.¹

Om end den enkle model i figur 1.1 måske kunne have lidt for sig som beskrivelse af situationen i et traditionelt, statisk og relativt isoleret samfund med begrænset offentlig aktivitet, er det åbenbart, at den ikke kan indfange

FIGUR 1.1.

Magt- og ansvarskæden



kompleksiteten i nutidens moderne eller post-moderne samfund. Der er mindst fem hovedgrunde hertil.

For det *første* er samspillet mellem de enkelte led i magt- og ansvarskæden mere kompliceret, end figuren lader ane. Forholdet mellem vælgere og parlament er således ikke blot et spørgsmål om valg (resulterende i tildeling eller fratagelse af magt og ansvar), men dybest set om politisk repræsentation, der rummer en række principielle og praktiske problemer. Kort sagt skal de valgte politikeres beslutninger på den ene side gerne være i overensstemmelse med vælgernes ønsker eller præferencer, og på den anden side også gerne være udtryk for hvad der, alt taget i betragtning, tjener samfundet bedst. Heri er indbygget en konfliktmulighed, idet folkets repræsentanter både skal tage hensyn til specifikke vælgerønsker og til hele samfundets interesser, hvilke ikke nødvendigvis er sammenfaldende. Nedenfor omtales repræsentationsbegrebet, medens kapitel 2 ser nærmere på den politiske repræsentations natur og praktiske udformning.

Også relationerne mellem parlament og regering er i praksis mere komplicerede, end figuren antyder. Selv om Folketinget kan siges at have fat i den lange ende, når det drejer sig om regeringers dannelse eller fald, er der ingen tvivl om, at regeringens ministre i praksis på mange måder har en fortrinsstilling i forhold til almindelige folketingsmedlemmer i kraft af det administrative apparat, de råder over. Hvordan kan Folketingets medlemmer

for eksempel være sikre på, at regeringen og de enkelte ministre beslutter og handler, som Tingets flertal ønsker? Dette og andre spørgsmål vedrørende forholdet mellem Folketing og regering behandles i kapitel 7.

Der er endvidere grund til at problematisere forholdet mellem ministre og embedsmænd, der heller ikke i praksis svarer til den enkle model. Ret beset har der altid været sat visse spørgsmålstegn ved graden og karakteren af embedsmændenes neutralitet. Men specielt i de sidste årtier har forskellige undersøgelser peget på ændringer i embedsmandsrollen for så vidt angår forholdet til ministre, der ikke blot har behov for teknisk-faglig rådgivning, men også for politisk-taktisk rådgivning. Sådanne spørgsmål tages derfor op i kapitel 8.

For det *andet* tager figuren ikke højde for, at politisk repræsentation i moderne demokratiske samfund ikke kun vedrører forholdet mellem vælgere og repræsentanter som individer betragtet. Så godt som overalt spiller organiserede politiske partier en fremtrædende rolle i denne og andre henseender. Dette gælder med hensyn til forholdet mellem vælgere og folketingsmedlemmer, den måde hvorpå parlamentet fungerer, og de måder hvorpå regeringer dannes, virker og falder. I Danmark er embedsmandskorpset derimod principielt friholdt fra partipolitiske udnævnelser, idet der i modsætning til næsten alle sammenlignelige lande ikke, ud over ministeren, findes politisk udnævnte embedsmænd med instruktionsbeføjelser. Noget andet er så, at der i de senere år har været megen diskussion om betimeligheden af politisk ansatte rådgivere for ministre. De politiske partier, der ofte hævdes at være svækkede i Danmark, vil i varierende omfang dukke op i samtlige efterfølgende kapitler, fordi de fortsat spiller vigtige roller.

For det *tredje* er det nødvendigt at inddrage ikke blot politiske partier, men også en lang række andre aktører og institutioner i analysen af dansk folkestyres virkemåde. Et stort antal undersøgelser har påvist, at interesseorganisationer af forskellig slags har betydelig indflydelse i dansk politik, herunder kommunernes og amternes organisationer. Men andre organisationer eller institutioner kan også spille en væsentlig rolle på forskellige måder og områder. Ofte peges på journalisters og massemediers indflydelse. I udenlandske undersøgelser er der desuden typisk peget på centralbanker, svarende til Nationalbanken i Danmark, og domstolene. I hvert fald sidstnævnte synes da også i Danmark at have fået en stigende betydning i det politiske liv. Hertil kommer påpegnings af, at der i de seneste årtier er etableret en lang række mere eller mindre selvstændige offentlige selskaber og virksomheder i stedet for de traditionelle statslige konstruktioner, hvilket

ofte rejser spørgsmål om demokratisk kontrol. Sådanne andre typer af organisationer og institutioner inddrages i kapitlerne 3 og 4, der fokuserer på aktører i den parlamentariske magt- og ansvarskædes nationale omgivelser.

Hermed er lagt op til et *fjerde* vigtigt punkt, nemlig påvirkningen fra Danmarks internationale omgivelser. Der tales og skrives i disse år meget om globaliseringens og internationaliseringens økonomiske og politiske konsekvenser for de nationale politiske systemer. Danmark er selvsagt påvirket af disse fænomener, men virkningerne er ikke nødvendigvis entydige. Der er først og fremmest grund til at se nærmere på betydningen af EU-medlemskabet for dansk folkestyre, hvilket vil ske i kapitel 5.

Endelig er der, for det *femte*, grund til generelt at pege på den udvidelse af „det politiske rum“, der er sket i løbet af det 20. århundrede. En tidligere undersøgelse (Damgaard, 1977) påviste en markant vækst, både kvantitativt og kvalitativt, med hensyn til de emner, Folketinget beskæftiger sig med i form af lovgivning. Selv om en tilsvarende analyse ikke er foretaget for de seneste årtiers vedkommende, tyder meget på, at denne udvikling er fortsat (jf. Damgaard, 2001). Som illustration kan måske nævnes, at en forholdsvis ny analyse af opgavefordelingen i den offentlige sektor (Betænkning nr. 1366, 1998) inklusive bilag fylder 2001 sider. Man kan få det indtryk, at der nu om dage stort set ikke er et „problem“, som ikke er eller kan gøres politisk. Konsekvensen heraf er i denne forbindelse, at politikere i vore dage er udsat for et stort pres og kan gøres „ansvarlige“ for næsten ethvert „problem“, selv om deres „magt“ ofte er såre begrænset.

Det enkle, og for så vidt tiltalende, billede af den parlamentariske magt- og ansvarskæde bliver med disse tilføjelser noget fragmenteret og nok så kompliceret. Men det er virkeligheden jo også. Under alle omstændigheder udgør den simple model dog et hensigtsmæssigt udgangspunkt for de følgende kapitler, der sammenlagt søger at tegne et realistisk billede af dansk folkestyres situation og mulige problemer. Først skal nogle for undersøgelsen relevante teoretiske synspunkter imidlertid præsenteres.

TEORI OG BEGREBER

MAGT OG ANSVAR

Magt (eller indflydelse) opfattes her som en relation mellem to (individuelle eller kollektive) aktører. Kernen i denne magtrelation er, at den ene aktørs ønsker eller præferencer får en anden aktør til at handle i overensstemmelse

med den første aktørs ønsker, der således bliver imødekommet i større eller mindre grad. Robert A. Dahl taler generelt om indflydelse som en relation, hvori „... en eller flere aktørers behov, ønsker, præferencer eller intentioner påvirker en eller flere andre aktørers handlinger, eller tilbøjelighed til at handle“ (Dahl, 1991: 32, egen oversættelse). Afhængig af sammenhængen er det undertiden naturligt at bruge ord som autoritet, kontrol eller styring i stedet for magt eller indflydelse, men basalt set er der tale om samme fænomen.²

Der må imidlertid sondres skarpt mellem to væsensforskellige former for udøvelse af magt, indflydelse eller kontrol. *Eksplicit* eller direkte indflydelse forekommer, når den ene aktør (A) åbenlyst tilskynder den anden (B) til at udføre den ønskede handling, det være sig ved hjælp af trusler om alvorlige sanktioner, ved manipulation eller måske blot ved rationel argumentation byggende på den anden aktørs (B's) bedste interesse. *Implicit* eller indirekte indflydelse forekommer, når den anden aktør (B) i sin handling foregriber, hvad den første (A) ville ønske, selv om vedkommende (A) ikke foretager sig noget som helst. Implicit magtudøvelse (også kaldt „anticiperet reaktion“) er fuldt så vigtig som eksplicit magtudøvelse, men kan i sagens natur være vanskeligere at påvise i praksis, fordi der ikke forekommer iagttagelig kommunikation mellem aktørerne.

Magtudøvelse kan hvile på forskellige politisk relevante ressourcer, såsom information, stemmer, økonomiske midler, formel kompetence osv. For så vidt angår den demokratiske styringskædes centrale aktører vil ikke mindst de formelle, retlige kompetencer til at træffe beslutninger være vigtige. De muliggør nemlig udøvelse af (delegeret) magt i form af demokratisk legitimeret autoritet. Fuldt så vigtig er imidlertid „magtens anden side“, nemlig ansvaret for magtudøvelsen, idet demokrati kort sagt forudsætter, at magt ledsages af ansvar. Magtudøvelsen skal kunne kontrolleres i et demokratisk samfund. Hvis ansvaret for magtudøvelsen ikke kan gøres gældende, foreligger der en ubehagelig og demokratisk set uacceptabel form for „magt uden ansvar“. Omvendt er det næppe rimeligt at drage nogen til ansvar for noget, vedkommende ikke har, eller kan have, indflydelse på („ansvar uden magt“).

POLITISK REPRÆSENTATION

I analysen af forholdet mellem vælgere og folketingsmedlemmer er det naturligt at tage udgangspunkt i repræsentationsteori. Der findes imidlertid en række forskellige teorier om, hvad politisk repræsentation indebærer

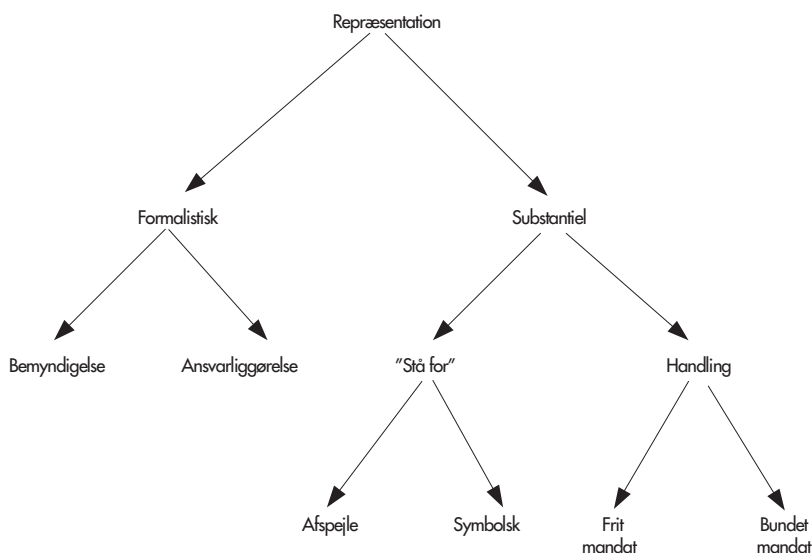
eller burde indebære (Pitkin, 1967; Birch, 1971; Eulau & Karps, 1977). I et vist omfang er denne forskellighed afspejlet i empiriske studier af politisk repræsentation (fx Matthews & Valen, 1999; Esaiasson & Holmberg, 1996; Miller et al., 1999). I de senere år er de traditionelle perspektiver på repræsentation så at sige blevet „oversat“ til såkaldt „principal-agent“ teoretiske synsvinkler (se herom nedenfor), der fokuserer på delegations- og ansvarsrelationer mellem vælgere og parlamentsmedlemmer, og videre på relationerne mellem de øvrige led i styrings- og ansvarskæden (parlament-regering/ministre, ministre-embedsmænd, jf. fx Matthews & Valen, 1999; Bergman, Müller & Strøm, 2000; Bergman & Damgaard, 2000). Denne „oversættelse“ kan imidlertid skabe visse problemer, for så vidt angår forståelsen af forholdet mellem vælgere og folkevalgte, hvilket bedst kan vises efter en kort omtale af en klassisk fremstilling af politisk repræsentation.

Hanna F Pitkin (1967) giver en oversigt over forskellige teorier og derefter sit eget bud på, hvad kernen i repræsentation er. Hendes hovedsondringer er skitseret i figur 1.2. Udgangspunktet er en sontring mellem „formalistiske“ og „substantielle“ repræsentationsteorier. De *formalistiske* teorier peger enten på, at repræsentanten er bemyndiget til at handle på andres vegne, eller på at vedkommende er ansvarlig over for vælgerne. Som ovenfor nævnt, gælder sådanne betragtninger også for Folketingets medlemmer. De fastlægger så at sige rammerne for politisk repræsentation i en vis (valg)periode. Selv om de formalistiske teorier absolut har fat i vigtige aspekter, siger de ikke noget om, hvad der mere konkret foregår i repræsentationsperioden. Det gør derimod de substantielle teorier.

Pitkins substantielle teorier er grundlæggende af to slags, dels teorier der fokuserer på, at repræsentanten „står for en anden“ (*standing for*), og dels teorier, der hæfter sig ved repræsentantens handlinger for andre (*acting for*). Man kan imidlertid „stå for“ andre på to principielt forskellige måder, hvilke Pitkin betegner som henholdsvis deskriptiv og symbolsk repræsentation. Det deskriptive eller beskrivende aspekt kan også kaldes afspejling, idet repræsentation i betydningen *afspejling* indebærer, at parlamentet skal afspejle vælgerbefolkningens egenskaber i væsentlige henseender, for eksempel med hensyn til demografiske, socioøkonomiske eller holdningsmæssige karakteristika. I praksis er afspejlingen aldrig perfekt, men graden af demografisk og socioøkonomisk afspejling kan i det mindste sige noget om, hvem der repræsenterer. Indirekte kan den måske også sige noget om, hvilke beslutninger der træffes. Det er for eksempel ikke ligegyldigt, om kvinderepræsentationen i parlamentet er på 10 eller 40 procent. *Symbolsk* repræsentation

FIGUR 1.2.

Politiske repræsentationsteorier



Kilde: Hanna F. Pitkin (1967).

indebærer ifølge Pitkin, at de repræsenterede på en mere følelsesmæssig måde tror på og dermed accepterer repræsentanten.

De *handlingsorienterede* repræsentationsteorier går et skridt videre ved at lægge afgørende vægt på repræsentantens faktiske handlinger på andres vegne, der skal være i vælgerens bedste interesse. Pitkin omtaler herunder to vidt forskellige udgaver af handlingsrepræsentation, nemlig det bundne og det frie mandat. Hvis repræsentanten udstyres med et helt *bundet* mandat, skal vedkommende ganske enkelt følge instrukserne uden at gøre sig selvstændige overvejelser om, hvad der tjener vælgerne bedst. Hvis repræsentanten omvendt får et helt *frit* mandat, skal vedkommende selvstændigt tage stilling til, hvorledes der bør handles i konkrete situationer. Ifølge den danske grundlovs § 56 er Folketingets medlemmer „ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere“, hvilket svarer til det frie mandat. I praksis er forholdene mere komplicerede, ikke mindst fordi de politiske partier træder ind i billedet.

Det interessante er nu, at modstillingen af det frie og det bundne mandat ifølge Pitkin er falsk. Hverken det helt frie eller det helt bundne mandat rummer nemlig ægte repræsentation. Repræsentation indeholder derimod elementer af begge opfattelser, idet den folkevalgte repræsentant hverken er en almægtig formynder eller en livløs marionet. Pitkins eget bud på, hvad politisk repræsentation indebærer, er vanskeligt at sammenfatte i få ord, men kan formentlig gengives i følgende seks punkter (ibid: 209–210):

- At repræsentere betyder at handle i de repræsenteredes interesse på en lydhør måde.
- Repræsentanten må handle uafhængigt, og handlingen må involvere skøn og dømmekraft.
- De repræsenterede må også være i stand til at handle og vurdere selvstændigt og ikke blot blive sørget for.
- Selv om der opstår en mulighed for konflikt mellem repræsentanten og de repræsenterede om, hvad der skal gøres, må en sådan konflikt normalt ikke forekomme.
- Repræsentanten må handle på en sådan måde, at der ikke opstår konflikt. Opstår den alligevel, må der gives en forklaring.
- Repræsentanten må ikke vedvarende være uenig med de repræsenterede uden en god grund, dvs. uden en god forklaring på hvorfor de repræsenteredes ønsker ikke er i overensstemmelse med deres velforståede interesse.

Af dette ses, at Pitkin forudsætter en vis dialog, deliberation eller tovejs-kommunikation mellem repræsentant og vælgere, for så vidt der forekommer uenighed. Pitkin bevæger sig endvidere på et abstrakt teoretisk plan og har ikke konkrete forslag til, hvordan en sådan ideel form for repræsentation kan realiseres. Men rammerne i form af bemyndigelse og ansvarlighed er givne. Hendes teori er grundlæggende individualistisk og fokuserer ikke umiddelbart på organiserede politiske partier, som er vigtige i praksis. Alligevel kan hendes repræsentationsteori formentlig være frugtbar. Den peger nemlig på en ganske særlig relation mellem vælgere og parlamentsmedlemmer, en relation som let tabes af syne, hvis en principal-agent teori anvendes på forholdet mellem vælgere og valgte politikere.

Den såkaldte principal-agent teori fokuserer på forholdet mellem en principal eller foresat og en agent eller repræsentant, der inden for visse fastlagte rammer er bemyndiget til at handle på principalens vegne. Den er en teori om delegation og ansvarlighed. Principalen besidder i udgangspunktet magten eller kompetencen, men kan se store fordele i at delegere en vis kompetence til en agent, for eksempel fordi agenten har ressourcer i form af viden, færdigheder og tid, som principalen ikke selv råder over. Til gengæld for delegationen forudsættes, at agenten er ansvarlig og kan stilles til regnskab over for principalen. I dette perspektiv betragtes det parlamentariske demokrati som en kæde af delegations- og ansvarsrelationer. Kort sagt er vælgerne principal i forhold til Folketingets medlemmer, der er principal i forhold til regeringen og ministrene, der endelig er principaler i forhold til deres embedsmænd. Omvendt er embedsmænd ansvarlige over for ministrene, der er ansvarlige over for Folketinget, der endelig er ansvarligt over for vælgerbefolkningen.

Dette billede svarer for så vidt godt til den simple magt- og ansvarskæde, der præsenteredes ovenfor i figur 1.1. Principal-agent teoriens selvstændige analytiske bidrag kommer imidlertid herefter (se fx Strøm, 2000, jf. Rasch, 2000: kap. 4). Enhver delegation af kompetence indebærer nemlig en risiko for, at agenten ikke trofast forfølger principalens interesser. Hvis agenten ikke har helt de samme interesser som principalen, kan han eller hun i givne situationer befrygtes at forholde sig passiv („forsømmelse“), og dermed ikke at handle i principalens interesse, eller endog direkte at modarbejde principalens interesser („sabotage“). Disse såkaldte „agentproblemer“ forstærkes under to omstændigheder: (1) Hvis der foreligger „skjult information“, dvs. at agenten råder over oplysninger, som principalen ikke, eller kun med store omkostninger til følge, kan skaffe sig, vil agenten være tilskyndet til at holde dem for sig selv. Det kan føre til udvælgelse af „forkerte agenter“ og senere til svigtende kontrol. (2) Hvis der er tale om „skjulte handlinger“, dvs. at agentens handlinger ikke fuldt ud kan observeres, vil principalen ikke kunne vurdere, om de er i overensstemmelse med delegationens krav og forudsætninger. Det kan lede til bevidst skodesløshed („moral hazard“) fra agentens side i forhold til principalens interesser.

Det næste led i ræsonnementet er nu et spørgsmål om, hvorledes de nævnte agentproblemer kan tænkes løst, modvirket eller begrænset. Et ofte citeret svar er givet af Kiewiet & McCubbins (1991), der analyserer partierne

i den amerikanske kongres. De peger på fire former for kontrolinstrumenter, som i princippet er generelt anvendelige, men dog også vil indebære omkostninger, som følgelig må tages i betragtning af principalen. De fire kontrolinstrumenter er: (1) kontraktudformning, (2) screenings- og udvælgelsesmekanismer, (3) overvågnings- og rapporteringsprocedurer, samt (4) institutionelle kontrolinstanser. De to førstnævnte instrumenter er *ex ante* mekanismer, der virker før en aftale mellem principal og agent træder i kraft. De sigter på henholdsvis at udforme kontrakten mellem de to parter på en måde, der er i begge parter interesse, og at sikre valget af den for principalen bedste agent blandt de eksisterende muligheder. De to sidstnævnte instrumenter er *ex post* mekanismer, der virker, efter at en aftale er indgået mellem parterne. De sigter på henholdsvis løbende at skaffe principalen information, som vedkommende måske ellers ikke ville få, og på at inddrage en tredje part i kontrollen med agentens handlinger.

Et principal-agent perspektiv, der er udviklet til brug i analyser af organisationer og private økonomiske virksomheder, kan formentlig også være nyttigt i en analyse af parlamentariske systemer. Dog forekommer det, som antydnet ovenfor, umiddelbart vanskeligere at anvende med udbytte på relationerne mellem vælgere og folketingsmedlemmer. Som omtalen af den mere traditionelle repræsentationsteori viser, antages folkerepræsentanter sædvanligvis at besidde mere uafhængighed eller autonomi, end ideen om en agent synes at tillade. De folkevalgte repræsentanter er jo ikke blot agenter, men også politiske ledere, som ikke kun skal stå til regnskab over for vælgere, men også handle ansvarligt i samfundets interesse (Birch, 1993, kap. 5). Folketingsmedlemmer, eller rettere deres partier, forhandler naturligvis ikke regulære kontrakter med bestemte vælgergrupper. De modtager derimod via valget et relativt „åbent mandat“, og vælgerne må træffe et valg mellem „pakker“ af politikker udbudt af forskellige partier (Lindbeck et al., 2000: 43–44). At folketingsmedlemmer (alene) skulle være agenter for vælgerne, svarer nærmest til, hvad Pitkin beskriver under det bundne mandat. Men hvordan kan man forestille sig en agent med et mere eller mindre frit eller åbent mandat? Som Manin, Przeworski & Stokes (1999: 23–24) skriver, måske lidt provokatorisk:

Det særegne ved den principal-agent relation, der er indeholdt i det politiske repræsentationsforhold, er, at vore agenter er vore herskere: Vi udpeger dem som agenter, for at de kan fortælle os, hvad vi skal gøre, og vi giver dem endog autoritet til at tvinge os til at gøre det. (Egen oversættelse).

Selv om principal-agent teorien umiddelbart kan forekomme mindre relevant i forholdet mellem vælgere og valgte, bør den ikke helt afvises på forhånd. Til gengæld forekommer det sandsynligt, at den kan være til nytte i de øvrige relationer mellem styrings- og ansvarskædens centrale aktører (Folketing, regering, embedsmænd).

PLAN FOR ANALYSEN

Den følgende fremstilling tager udgangspunkt i den parlamentariske magt- og ansvarskædes første led, dvs. forholdet mellem vælgere og folketingsmedlemmer, i et repræsentationsteoretisk perspektiv. Da de politiske partier spiller en afgørende rolle i dette forhold, ofres de særlig opmærksomhed, og der rejses spørgsmål om ændringer i partiernes situation i de seneste årtier (kapitel 2).

Kapitlerne 3-5 behandler dernæst nogle væsentlige aktører i styringskædens nationale og internationale omgivelser, som har betydning for folkestyrets virkemåde. Kapitel 3 analyserer interesseorganisationernes og massemediernes politiske rolle, medens kapitel 4 sætter fokus på mere eller mindre selvstændige offentlige institutioner og virksomheder. Det undersøges, om der kan påvises væsentlige ændringer i de nævnte aktørers rolle og indflydelse i løbet af de seneste årtier. Kapitel 5 inddrager den internationale dimension med særlig vægt på EU's betydning for dansk folkestyre.

Derefter flyttes søgelyset til de centrale statsinstitutioner i magt- og ansvarskæden med henblik på at afdække deres aktuelle situation, indbyrdes relationer og problemer. Kapitel 6 behandler således væsentlige sider af Folketingets udvikling, organisation og virksomhed. Kapitel 7 analyserer samspillet mellem Folketing og regering i et principal-agent perspektiv. I begge kapitler lægges vægt på partiernes afgørende rolle. Kapitel 8 ser, ligeledes i et principal-agent perspektiv, på ændringer i forholdet mellem ministre og embedsmænd. Endelig sammenfatter og diskuterer kapitel 9 analysens hovedresultater.

NOTER

1. En mere udførlig fremstilling af den parlamentariske styringskæde findes i et skrift fra den første norske magtudredning (Olsen, 1978).
2. Denne begrebsfastlæggelse er ikke en afstandtagen fra, at andre indfaldsvinkler undertiden kan være frugtbare, jf. diskussionen i Thomsen (2000).

REPRÆSENTATION: PARTIER OG VÆLGERE

Ifølge den klassiske repræsentationsteori (Pitkin, 1967), der kort omtaltes i kapitel 1, har Folketingets medlemmer i kraft af deres valg bemyndigelse (autorisation) til at træffe beslutninger på befolkningens vegne. Samtidig er de ansvarlige over for vælgerne, der under alle omstændigheder kan belønne eller straffe medlemmerne på den næste valgdag (ansvarlighed, stå til regnskab). Det svarer i nyere principal-agent teori til, at vælgerne delegerer kompetence til Folketingets medlemmer, der forventes at handle i overensstemmelse med vælgernes ønsker eller præferencer (delegation og ansvarlighed), idet vælgerne som principal har mulighed for ved næste valg at udskifte agenter, der ikke lever op til forventningerne. Medlemmernes ansvar og vælgernes dertil hørende sanktionsmulighed omtales i første afsnit nedenfor. Det sker med fremhævelse af partiernes centrale rolle.

Den klassiske teori har som nævnt også noget at sige om repræsentation som afspejling af vigtige egenskaber hos vælgerne (afspejlingsteori). I et principal-agent perspektiv svarer det til, at vælgerne udpeger de rigtige eller bedste repræsentanter blandt dem, der har overlevet de krav, der stilles med hensyn til kandidatnominering og valg (screenings- og udvælgelsesmekanismer), og som kan forventes at agere som ønsket. Dette rummer dels spørgsmålet om holdningsmæssig overensstemmelse mellem vælgere og repræsentanter (andet afsnit), dels spørgsmålet om demografisk og socio-økonomisk afspejling af vælgerne karakteristika (tredje afsnit). I begge henseender sker det igen med inddragelse af partier som mellemkommende aktører.

Endelig fokuserer det fjerde afsnit mere direkte på de politiske partier, idet partierne opfattes som uundværlige aktører i moderne repræsentative demokratier.

ANSVAR OG VÆLGERSANKTIONER

At vælgerne ved valget udstyrer folketingsmedlemmer med magtbeføjelser kan ingen være i tvivl om. Medlemmerne har andel i den kompetence, der inden for grundlovens rammer tilkommer Folketinget. Ansvar for udnyttelsen af disse beføjelser følger imidlertid med. I et demokratisk system er det til syvende og sidst afgørende, at vælgerne har effektiv kontrol med magthaverne. I denne henseende spiller det næste valg en stor rolle, både direkte og indirekte. Vælgerne har direkte indflydelse ved, at afstemningsresultatet regulerer, hvem der skal repræsentere befolkningen i den kommende valgperiode. De har indirekte indflydelse ved, at repræsentanterne løbende søger at tilrettelægge en politik, der forventes at kunne fastholde gamle og tiltrække nye vælgere på valgdagen.

Det er svært at måle graden af vælgernes kontrol med Folketingets medlemmer, især den indirekte kontrol, men nogle betragtninger kan anføres. Som udgangspunkt kan valgdeltagelsen ses som et udtryk for vælgernes interesse for at øve politisk indflydelse via folketingsvalg. I modsætning til udviklingen i en lang række andre etablerede demokratier er valgdeltagelsen i Danmark ikke faldet i de sidste ca. 50 år (Hague & Harrop, 2001: 133). I 1990'erne var valgdeltagelsens gennemsnitsniveau i Danmark på ca. 85 pct., hvilket er et par procent lavere end i perioden 1960-1990, og et par procent højere end i 1950'erne. Ved folketingsvalget 2001 var stemmeprocenten godt 87. Valgdeltagelsen ved nationale valg er endvidere høj i Danmark sammenlignet med mange andre lande. Uanset, at den enkeltes stemme kun har mikroskopisk vægt, sammenholdt med ca. 3,5 mio. andre stemmer, møder danske vælgere på bedste demokratiske vis op på valgdagen. Den høje valgdeltagelse hænger sammen med, at den danske forholdstalsvalgmåde modvirker stemmespild i kraft af en internationalt set lav spærregrænse. Den lave tærskel for repræsentation gør det relativt nemt at opnå mandater, hvilket alt andet lige også kan opmuntre til partisplittelser og repræsentation af nye partier (jf. Binderkrantz & Carlsen, 2002).

I Danmark kan der stemmes på partier eller på kandidater inden for partierne. En opgørelse viser, at godt halvdelen af stemmerne i gennemsnit, og uden de store udsving, siden 1953 er kastet på partierne som sådanne. Lidt under halvdelen er altså afgivet som personlige stemmer inden for partiernes opstillingslister (Grib, 2000: 32-33). Der afgives særdeles få stemmer på kandidater uden for de opstillede partier. Selv om partivalget nok er primært i forhold til personvalget ved folketingsvalgene, kan personvalget meget vel være det primære for nogle vælgere, i hvert fald inden for en del af

det politiske spektrum. Set fra kandidaternes side er valget i høj grad et spørgsmål om parti-intern konkurrence. I overensstemmelse hermed erklærede langt de fleste af Folketingets medlemmer i spørgeskemaundersøgelser fra både 1980 og 2000, at politikere under hensyn til nyhedsformidlingens vilkår tvinges til „for hyppige personlige udspil“ for at markere sig (jf. tabel 3.5). Til syvende og sidst er politisk repræsentation dog i praksis først og fremmest et spørgsmål om repræsentation via politiske partier.

Valgresultatet medfører gevinster og tab for forskellige partier med hensyn til både stemmer og mandater. Mogens N. Pedersen (1979, 1983) har foreslået et mål for omfanget af nettobevægelserne på vælgerniveauet, som betegnes bevægelighed („volatility“). Det udtrykker ganske enkelt den procentdel af stemmerne, der i alt vindes af partier med fremgang (eller tabes af partier med tilbagegang). Dette mål kan uden videre overføres til mandater på parlamentsniveau. I nærværende sammenhæng er det nærliggende at spørge til omfanget af straf eller belønning på valgdagen. På partiniveau betyder straf et reduceret antal mandater, belønning et uændret eller forøget antal mandater. Et simpelt mål for straf og belønning kan da være den andel af Folketingets 175 mandater (siden grundlovsændringen i 1953 og fraset de to færøske og de to grønlandske medlemmer), der flyttes mellem partierne i form af tab eller af gevinst. Den andel af mandaterne, der tabes af et eller flere partier, er naturligvis lig den andel, der vindes af et eller flere andre (repræsenterede eller ikke-repræsenterede) partier. Hvis procentandelen er meget beskeden, kan den tolkes som høj grad af tilfredshed med, eller accept af, de repræsenterede partiers præstationer i den forløbne valgperiode. Hvis procentandelen er meget høj, kan den tolkes som høj grad af utilfredshed med de repræsenterede partiers indsats. I værste fald kan den være udtryk for, at noget er gået helt galt i repræsentationsforholdet. Bekendtgørelsen af valgaftenens resultat bliver da et sandhedens øjeblik for partier og medlemmer.

En beregning af „straf-procenten“ ved valgene i perioden 1957-2001 (kilde: *Folketinget efter valget 2001; Folketingets håndbog 1977*) viser et gennemsnit for alle valg på godt 12 pct., hvilket vil sige, at ca. en ottendedel af mandaterne flyttes mellem partierne.¹ Om det så er få eller mange, er svært at vurdere. Men det er i det mindste udtryk for, at vælgerne ikke blot møder op i stort omfang, men også fælder en dom, der langt fra frikender alle. Gennemsnittallet dækker imidlertid over meget store variationer over tid.

Yderpunkterne på partiniveau er valgene i 1964, med et mandatudsving på kun godt to pct., og det såkaldte „jordskredsvalg“ i 1973, hvori ikke mindre end 34 pct. af mandaterne blev flyttet mellem partierne. Perioden kan

opsplittes i tre delperioder, der hver især omfatter seks folketingsvalg: Tiden under det „gamle“ partisystem (1957–1971), den første tiårsperiode under det „nye“ partisystem (1973–1984) samt tiden derefter (1987–2001). Strafprocenten under det gamle partisystem var i gennemsnit på kun otte pct., hvorefter den stiger til 18 pct. for så at falde til et gennemsnit på 11 pct. i den seneste periode. Det er dog under alle omstændigheder primært 1973-valget, der skiller sig markant ud fra alle andre valg. I nærværende sammenhæng er det et eklatant eksempel på, at vælgerbefolkningen sendte et kraftigt signal til samtlige fem i Folketinget repræsenterede partier. De stod til regnskab og blev alle straffet af vælgerne.

ANSVAR OG HOLDNINGSOVERENSSTEMMELSE

Så voldsomme vælgerreaktioner som i 1973 er altså ikke almindelige. Normalt antages da også, at der er en ret høj grad af holdningsmæssig overensstemmelse mellem (parti)vælgere og (parti)repræsentanter i Folketinget, der netop skulle begrænse behovet for store partiskift, medmindre partierne og/eller vælgerne så at sige flytter sig politisk i valgperioden. Der er empirisk belæg for, at danske vælgere er ganske rationelle i deres partivalg. I en analyse af valgene i 1970'erne har Peter Nannestad (1989) således påvist, at vælgerne reagerer rationelt på ændringer af partiernes positioner i partisystemet, idet de vælger det parti, der opfattes som værende placeret nærmest i forhold til deres egne „idealpunkter“. De senere års vælgerforskning (Borre & Andersen, 1997; Andersen et al., 1999; Borre, 2001) har endvidere fremhævet frugtbarheden af en „policy-“ eller „issue-voting“ model for vælgeradfærd. Den indebærer, at vælgernes partivalg fremkommer som resultat af „fornuftige“ sammenligninger af deres egne holdninger på væsentlige områder med partiernes holdninger på tilsvarende områder.

Internationalt set er der gennemført mange undersøgelser af den holdningsmæssige overensstemmelse mellem vælgere og parlamentsmedlemmer (fx Miller et al., 1999; Esaiasson & Heidar, 2000a; Esaiasson & Holmberg, 1996; Matthews & Valen, 1999). Det synes klart, at holdningskongruensen er størst i lande, der anvender valgsystemer med forholdstalsvalg (Wessels, 1999), men derudover er resultaterne noget blandede. På nogle politiske områder er overensstemmelsen ganske god, på andre er den helt fraværende. I en sammenlignende nordisk undersøgelse fandt Sören Holmberg (2000), at holdningsoverensstemmelsen mellem de enkelte landes vælgere og parlamentsmedlemmer generelt set var på samme niveau, men at der var store

forskelle på graden af enighed vedrørende forskellige konkrete spørgsmål. Som eksempel på et politisk spørgsmål med høj grad af holdningskongruens kan nævnes synet på den offentlige sektors størrelse, medens immigrationsspørgsmålet prægedes af meget stor uenighed mellem vælgere og parlamentsmedlemmer i alle landene, idet vælgerne tilkendegav betydeligt mere restriktive holdninger end parlamentarikerne.

Man kan forholde sig til sådanne perspektiver og resultater om holdningsmæssig overensstemmelse på forskellige måder. En høj grad af overensstemmelse kan vurderes som en positiv tilstand i et demokratisk lys. Enighed mellem vælgere og repræsentanter kan vel næppe være andet end en ønskelig situation? Den synes umiddelbart at svare godt til de krav, Pitkin (1967) stiller til god repræsentation, og passer ligeledes fint ind i principal-agent tankegangen. Holdningsoverensstemmelse har i øvrigt også været et *normativt* udgangspunkt for mange repræsentationsundersøgelser, ikke mindst i Sverige siden 1960'erne. Ifølge denne opfattelse er kernen i det repræsentative demokrati, at „anskuelsesoverensstemmelse“ sikrer virkeliggørelse af folkets vilje (Holmberg & Esaiasson, 1988). Dette synspunkt rejser imidlertid to væsentlige spørgsmål. Det første er, hvordan folkeviljen i grunden er opstået. Det andet er, om de folkevalgte kan repræsentere i de tilfælde, hvor folkeviljen afviger fra repræsentanternes opfattelse.

Vedrørende det *første* spørgsmål har Olof Petersson (1987: kap. 8) argumenteret for, at folkeviljen ikke uden videre kan afspejles i en repræsentativ forsamling, da den ikke er noget på forhånd givet. Den kan kun fremkomme som svar på spørgsmål, der stilles til befolkningen på en eller anden måde. Hermed forudsættes, at ikke blot vælgere, men også andre aktører – såsom politikere, journalister, eksperter og forskere – kan spille en rolle i beskrivelsen eller tilvejebringelsen af folkets vilje. Diskussionen drejer sig ofte om, hvorvidt enigheden fremkommer ved, at vælgerne påvirker repræsentanterne, at repræsentanterne påvirker vælgerne, eller at der er tale om en gensidig indflydelsesproces (se fx Gaasholt & Togeby, 1995: kap. 6; Matthews & Valen, 1999: kap. 1). Det er uhyre vanskelige spørgsmål, både teoretisk og empirisk, som næppe har generelle og klare svar. For Sveriges vedkommende hælder Peter Esaiasson og Sören Holmberg (1996) nærmest til den opfattelse, at repræsentationsrelationen domineres af de valgte politikere, men billedet er ikke entydigt. Hvad specielt angår holdninger til flytninge og indvandrere i Danmark, peger Øystein Gaasholt og Lise Togeby (1995) på en ligeledes elitedomineret indflydelsesproces, medens Peter Nannestad (1999) forfægter et synspunkt, der tager udgangspunkt i vælgernes egne rationelle overvejelser

om fordele og ulemper ved en given politik. Ole Borre (2001: kap. 8) mener heroverfor, at holdningspåvirkningen sandsynligvis går begge veje, idet partier og vælgere kan flytte sig i forhold til hinanden.

I relation til de i indledningskapitlet skitserede repræsentationsteorier skal på denne baggrund bemærkes, at Pitkin (1967) peger på behovet for en gensidighed i forholdet mellem repræsentanter og vælgere. Det går ikke, at den ene eller anden part helt dominerer, for da vil repræsentanten være enten en formynder eller en marionet. Derimod vil principal-agent teorien i denne sammenhæng implicere, at vælgerne i sidste instans fastlægger den politik, der skal føres af de valgte repræsentanter. For det kan vel ikke være agenten, der bestemmer principalens politik?

Det *andet* af de to rejste spørgsmål (om repræsentation i tilfælde, hvor folkeviljen afviger fra repræsentanternes opfattelse) bidrager til at øge kompleksiteten yderligere. Talrige forfattere har i årtier understreget begrænsninger i vælgerne viden om, interesse for og engagement i politik. Donald Matthews og Henry Valen (1999: 181) fandt for eksempel, at ca. 85 procent af de norske vælgere var inaktive, ikke involverede og dårligt informerede om politik. De understreger, at det samme gælder for andre demokratier. Uanset, at der er mange andre former for politisk deltagelse (Andersen et al., 1993; Damgaard, 1980), kan en holdbar teori om politisk repræsentation derfor ikke bygge på antagelser om, at vælgerne har fuld information og veludviklede præferencer i alle mulige spørgsmål. Men mindre kan også gøre det, hvis de institutionelle ordninger tilskynder repræsentanterne til at handle i overensstemmelse med vælgerne bedste interesser. Forhåbningen er, at en høj grad af deltagelse i valg med konkurrerende partier, og dermed i spørgsmålet om genvalg, samt en løbende politisk diskussion mellem partier i valgperioden, vil skabe en sådan tilskyndelse. Men en garanti herfor gives ikke. På den anden side kan der argumenteres for, at vælgerne er bedre end deres rygte (Andersen, 1999). De er således i stand til at placere både sig selv og de politiske partier på holdningsskalaer angående fremtrædende politiske spørgsmål, for eksempel vedrørende velfærdsstaten, flygtninge og indvandrere, lov og orden samt EU. Det særlige problem består i, om de folkevalgte i konkrete situationer kan handle ansvarligt, selv om de ikke følger folkeviljen, hvordan den så end er opstået eller målt. De folkevalgte står ganske vist til regnskab på valgdagen, men kan de i en sådan situation også siges at repræsentere vælgerne bedste interesser? Svaret afhænger af, om man accepterer en sondring mellem vælgerne præferencer (ønsker) og deres velforståede interesser.

Et eksempel kan illustrere tankegangen. I sin undersøgelse af den holdningsmæssige overensstemmelse i de nordiske lande fandt Holmberg (2000) et klart flertal af vælgere i alle lande for indførelse af en seks timers arbejdsdag, medens et klart flertal af parlamentarikerne i alle lande var modstandere af forslaget. I Danmark var uenigheden mellem parlamentarikere og vælgere stor inden for alle partier med undtagelse af venstrefløjen. En, måske lidt kunstigt konstrueret, folkevilje afspejledes således ikke i parlamenterne. Ikke desto mindre kan der argumenteres for, at de folkevalgte ræsonnerede ansvarligt og i vælgernes bedste interesse under hensyn til de økonomiske konsekvenser af forslagets gennemførelse. Det er heller ikke udelukket, at de ville kunne overbevise vælgere om, at forslaget ret beset ikke var i deres egen interesse. Det tilsvarende kan forekomme i mange andre spørgsmål, hvor kortsigtede ønsker om umiddelbare fordele viger for hensyn til mere langsigtede og fælles fordele. Svaret på det stillede spørgsmål, om de folkevalgte kan repræsentere på trods af uenighed med vælgere, er altså et betinget „ja“. Men det er vigtigt at fastholde tanken om, at vælgere principielt skal kunne overbevises ved hjælp af rationelle argumenter.

Dette „ja“ er i god overensstemmelse med Pitkins (1967) syn på forholdet mellem repræsentanter og de repræsenterede, der rummer dialog og gensidighed, men synes vanskeligere at forene med principal-agent tankegangen. Alle er dog formentlig enige om, at det demokratisk set er farligt yderligere at tage det skridt, der indebærer, at vælgere ikke er de bedste dommere med hensyn til deres egne interesser (jf. Manin et al., 1999: 14-16). Demokratiet bygger til syvende og sidst på tanken om, at almindelige mennesker netop er kompetente til at træffe sådanne afgørelser (Dahl, 1990: 21-30). Det er derfor logisk, at vælgere, der ikke kan overbevises af de folkevalgte i tilfælde af uenighed, bevarer muligheden for at stille repræsentanterne til regnskab på valgdagen.

REPRÆSENTANTERNES EGENSKABER

På grundlag af den eksisterende litteratur kunne en undersøgelse for 25 år siden konkludere, at parlamenter i almindelighed ikke afspejler vælgerbefolkningen i demografisk og socioøkonomisk henseende:

Overalt har man fundet markante afvigelser med hensyn til køn, alder, social status, uddannelse, erhverv mv. Parlamenter er fx domineret af mænd, de yngre vælgerårgange er underrepræsenterede, medlemmerne

har et højere uddannelsesniveau og højere social status end befolkningen som helhed, visse erhverv er overrepræsenterede og andre underrepræsenterede (Damgaard, 1977: 87-88).

En sammenlignende nordisk analyse af data fra midten af 1990'erne bekræfter denne konklusion. De nordiske parlamenter afspejler ikke deres respektive befolkningers sociale og demografiske sammensætning (Narud & Valen, 2000), idet deres personelle sammensætning er „skæv“ i en række henseender. Den seneste danske undersøgelse, der beskriver situationen ved årtusindskiftet, kan ligeledes konkludere, at Folketingets sammensætning ikke afspejler befolkningens sammensætning, om end Folketinget ligner befolkningen langt mere end andre elitegrupper gør (Christiansen et al., 2001: kap. 3). Billedet er imidlertid ikke så statisk, som omtalen af disse resultater kunne give indtryk af, hvilket især fremgår af den sidstnævnte undersøgelse. Siden 1930'erne er Folketingets medlemsudvikling for eksempel gået i retning af flere unge og flere kvindelige medlemmer, men samtidig færre bønder, arbejdere og personer med høj social status. Hertil kommer en generel udvikling med en stigende professionalisering af det parlamentariske arbejde (jf. Eliassen & Pedersen, 1978; Damgaard, 1992; T.K. Jensen, 1999). Den indebærer blandt andet, at ideen om et parlament sammensat af deltids, all-round orienterede politikere, der klarer sig ved hjælp af et beskedent vederlag og egne personlige ressourcer, er afløst af forestillingen om et parlament sammensat af fuldtidspolitikere med behov for specialisering og forskellige former for bistand og faciliteter.

Forskningen har som oftest interesseret sig for at forklare parlamenteres sammensætning og ændringer heri. I nærværende forbindelse er det imidlertid mest relevant at spørge til de repræsentationsteoretiske konsekvenser af en given personsammensætning, inklusive ændringer i samme. Mere konkret er spørgsmålet, hvad bestemte medlemskarakteristika betyder for politisk repræsentation, når der vel at mærke kontrolleres for vedkommendes partitilhørsforhold. Med andre ord er spørgsmålet, om sådanne personlige karakteristika har selvstændige effekter på medlemmernes holdninger og adfærd, som altså ikke allerede kan forklares af partitilhørsforholdet? Desværre vides der mindre om dette spørgsmål. I Pitkins (1967) forstand er der tale om effekten af „deskriptiv repræsentation“ eller afspejling af vælgerne karakteristika. I principal-agent perspektivet er det et spørgsmål, om folkevalgte med samme karakteristika som vælgerne er bedst til at varetage vælgerne interesser. Graden af holdningsmæssig overensstemmelse er omtalt

ovenfor. Her drejer det sig primært om afspejling af demografiske og socio-økonomiske karakteristika.

Flere nordiske analyser kan faktisk påvise selvstændige virkninger af sociale baggrundsvariable. Peter Esaiasson (2000) finder således, at medlemmernes tilknytning til bestemte interessegrupperinger i samfundet har en selvstændig effekt på den måde, hvorpå de opfatter sig selv som politiske repræsentanter. De er mere aktive end andre med hensyn til at fremme de pågældende gruppers interesser. Hanne Marthe Narud og Henry Valen (2000) demonstrerer, at sociale og demografiske baggrunds faktorer påvirker nordiske parlamentarikers politiske holdninger i en række henseender, også når der kontrolleres for partitilhørsforhold. Især køn, stilling og ansættelses-sektor har selvstændige holdningsmæssige virkninger. En selvstændig effekt af netop køn for nordiske parlamentarikers holdninger til spørgsmål om kønsmæssig ligestilling og kvinderepræsentation i parlamenterne er påvist af Lena Wängnerud (2000). Hun finder også belæg for, at kvindelige medlemmer i højere grad end mandlige handler for at fremme kvinders interesser. Endelig påviser hun en ret udbredt enighed om, at de sidste årtiers forøgede kvinderepræsentation i parlamentspartierne har medført ændrede partiopfattelser i konkrete spørgsmål.

Alt i alt viser de nævnte undersøgelser altså, at deskriptiv repræsentation, hvor skæv den end måtte være, har konsekvenser for parlamentarikernes holdninger og adfærd. Noget tyder i øvrigt også på, at der i de nordiske lande er udbredt tilslutning til den normative ide om, at parlamentets sammensætning bør afspejle de vigtigste grupper i samfundet (Esaiasson & Heidar, 2000b). Det er også et ganske logisk synspunkt, dersom det faktisk er således, at demografiske og socioøkonomiske faktorer påvirker de beslutninger, der træffes (uanset partitilhørsforhold). Dette normative synspunkt kan dog også indeholde et element af, hvad Pitkin (1967) kalder symbolsk repræsentation (jf. kap. 1). Den er mere følelsesmæssigt betinget og vedrører tro på, tillid til og accept af bestemte repræsentanter. „Hun/han er en af vore egne“ kunne være et passende slagord i den forbindelse. En amerikansk undersøgelse, der knytter an til bl.a. Pitkin (1967), men ikke til principal-agent teori, konkluderer i overensstemmelse hermed, at sorte amerikanske vælgere er mere tilfredse med deres repræsentant i Washington, hvis vedkommende er sort, selv om der kontrolleres for parti og en lang række andre faktorer (Tate, 2001).

PARTIERNE

Uanset effekten af sociale baggrunds faktorer spiller partier og partitilknytning dog alle steder en fremtrædende rolle, som det til dels allerede er fremgået. Vælgerne stemmer primært på partierne, og parlamentarikerne betragter sig primært som partirepræsentanter. I Folketinget er partigrupperne helt centrale aktører (jf. kapitel 6), og i regeringen tilhører ministrene bestemte partier. Men der er sket ændringer i partierne, og det kan spille ind på forholdet mellem vælgere og repræsentanter. Der kan i det mindste peges på tre markante udviklingstendenser i de senere årtier, nemlig partiernes faldende medlemstal, ændringer i partiernes procedurer for nominering af kandidater og ændringer i partiernes opstillingsformer.² Alligevel er det for tidligt at sige „farvel til partierne“. Partierne måtte formentlig genopfindes, hvis de ikke længere eksisterede.

MEDLEMSTAL

Det faldende medlemstal er ikke et særligt dansk fænomen. Det er snarere et universelt træk i de etablerede demokratiers udvikling (Mair, 1994; Bille, 1997; Petersson et al., 2000). Men i Danmark begyndte nedgangen i medlemstallet allerede i 1960'erne, medens den i for eksempel Norge og Sverige især fandt sted i 1990'erne. Omkring årtusindskiftet lå organisationsprocenten i de tre skandinaviske lande på ca. 5-6, hvilket vil sige, at kun en meget begrænset andel af vælgerne nu er partiorganiserede. Årsagerne til denne udvikling har optaget forskere og bekymret praktikere (jf. Elklit, 1990). Her er det centrale spørgsmål imidlertid, hvilke konsekvenser medlemsfaldet har haft for den politiske repræsentation i Danmark. Det indebærer naturligvis, at „den brede folkelige deltagelse er aftaget i den del af det politiske arbejde, som de politiske partier udfører“ (Bille, 1997: 79), men hvordan skal en sådan konstatering vurderes?

Et lidt snusfornuftigt svar går ud på, at færre medlemmer alt andet lige indebærer, at der er tilsvarende større indflydelsesmuligheder for de tilbageværende medlemmer. Et andet svar peger på, at partierne med færre medlemmer får et større behov for økonomisk støtte ud over medlemskontingentet (Bille, 1997: kap. 7). Indførelsen af offentlige tilskud til partiorganisationerne med virkning fra 1987, der blev kraftigt forøget i 1997, kan ses som en følge af det stigende finansieringsbehov. Et tredje svar kunne være, at partier med færre medlemmer fortsat kan løfte den helt centrale opgave, der består i at opstille kandidater på et fælles program til valgene (selv om især

mindre partier måske kunne ønske sig flere kandidater at vælge imellem). I den periode, der her er tale om, er antallet af partier, og derfor valgmulighederne for vælgerne, oven i købet blevet væsentligt flere.

I et repræsentationsteoretisk perspektiv forekommer antallet af partimedlemmer ikke at være det store problem, så længe de centrale opgaver kan varetages. Det sætter en eller anden ubestemmelig nedre grænse for medlemstallet. Men, for nu at sætte problemet på spidsen, hvis omvendt alle vælgere var organiserede i politiske partier og stemte i overensstemmelse med partimedlemskabet, var der teoretisk set ikke behov for at holde offentlige valg, idet resultatet ville være givet på forhånd. Under denne synsvinkel er vælgere uden partitilknytning ligefrem nødvendige for at sikre en reel partikonkurrence i et demokratisk system.

NOMINATION

Lars Bille (1997) interesserede sig blandt andet for, om medlemsindflydelsen i de politiske partier var blevet svækket siden 1960'erne. Mere konkret undersøgte han, om medlemmernes rolle var blevet mindre med hensyn til „repræsentation i og formel indflydelse på valg af partiets styrende organer“, „valg af partilederen“ og „opstilling af kandidater til Folketinget“. I ingen af de tre henseender fandt han belæg for, at den formelle medlemsindflydelse var blevet mindre over tid. Andre undersøgelser bekræfter, at medlemsindflydelsen ikke har været faldende (Hennelund & Schwartz, 1995).

Det er ikke mindst nominering af kandidater til folketingsvalg, som har været genstand for opmærksomhed i spørgsmålet om partimedlemmers indflydelse. I en i øvrigt ret partikritisk fremstilling erkender Torben Krogh (1998: 175), at medlemmernes indflydelse er vokset ganske betydeligt med hensyn til opstilling af kandidater til folkevalgte forsamlinger. Det nye træk i udviklingen er, at ikke blot de lokale partiorganisationer, men i kraft af urafstemninger også deres individuelle medlemmer, i dag har afgørende indflydelse på opstillingen af kandidater til folketingsvalg (M.N. Pedersen, 2001, 2002; Christiansen et al., 2001: kap. 3). Dette gælder for SF, Socialdemokratiet, CD og Venstre. I disse partier står ledelsen på ikke blot det centrale, men også det lokale niveau derfor svagere i forhold til medlemmerne end tidligere. Tilsvarende synes at gælde for partier i de øvrige nordiske lande (Narud et al., 2002).

I et medlemsdemokratisk perspektiv kan urafstemningerne ses som et fremskridt. I et mere overordnet parti- og repræsentationsdemokratisk per-

spektiv kan de indebære problemer med hensyn til sammenholdet i partierne og dermed partiernes troværdighed over for vælgerne, der jo grundlæggende skal vælge mellem de politiske „pakker“, der tilbydes på valgdagen. Hvem tegner i grunden firmaet, og hvem kan sanktionere, dersom de valgte ikke lever op til forventningerne?

PERSONVALG

I Danmark anvendes tre hovedformer for opstilling af partiernes kandidater til folketingsvalg, nemlig partiliste, kredsvis opstilling og sideordnet opstilling. De kan kombineres på forskellige måder inden for stor- og amtskredse (M.N. Pedersen, 2001; Elklit, 2000). Opstillingsformen har konsekvenser for, hvem af et partis kandidater der opnår valg, idet effekten af personligt afgivne stemmer er stærkest ved sideordnet opstilling og mindst ved brug af partilisteformen. Udviklingen er gået i retning af sideordnet opstilling som fremherskende opstillingsform, hvilket indebærer, at vælgerens indflydelse på personvalget er øget. Omvendt kan siges, at partierne som sådanne har fået mindre indflydelse på valget mellem kandidater. Kun SF, Enhedslisten og Dansk Folkeparti anvender partiliste i nogle amtskredse.

Det er åbenbart, at den sideordnede opstillingsform favoriserer kandidater, som er i stand til at tiltrække personlige stemmer. Dette er ikke i modstrid med ideen om repræsentation via partier, men bidrager dog til intern personkonkurrence i partierne. Udviklingen kan repræsentationsteoretisk vurderes på stort set samme måde som brugen af urafstemninger inden for partierne. Der er øget valgfrihed for vælgerne og mindre kontrol fra partiledelsens side. Skal man i øvrigt tro på en komparativ undersøgelse af et ret stort antal lande i verden (Karvonen, 2001), er der derudover kun få selvstændige effekter af personlig stemmeafgivning: Muligheden for personvalg synes således at vanskeliggøre kontrol med valgkampfinansieringen og at have en svag tendens til mindre grad af partisammenhold. Derimod kan tilsyneladende ikke påvises sikre virkninger på partisystem, regeringsstabilitet, udskiftning af medlemmer, større vælgerbevægelighed eller højere valgdeltagelse. Opstillingsform og nominationsprocedurer har ikke desto mindre konsekvenser for partiernes rolle som agenter eller repræsentanter for vælgerne.

Forud for valgene anmoder partierne om et mandat til at føre en vis politik i den kommende valgperiode. Det er i nærværende sammenhæng uden betydning, om motivet primært er stemmemaksimering, regeringsposter eller indflydelse på politiske beslutninger (jf. Laver & Schofield, 1991; Müller & Strøm, 1999). Via vælgernes stemmeafgivning indgås en slags uformel „kontrakt“ mellem partierne og deres vælgere. I litteraturen om politiske partier og repræsentation findes to noget forskellige perspektiver på sådanne uformelle kontrakter. I det ene perspektiv fokuseres især på partiernes styringsrolle, i det andet især på partiernes ansvar over for deres vælgere. Dobbeltheden kommer af, at partierne er unikke organisationer i den forstand, at de på en og samme gang styrer og repræsenterer befolkningen (Damgaard, 1982; Bille, 1997).

Styringsperspektivet er fremtrædende i forskellige teorier om „partimandat“ (Birch, 1971), „ansvarligt partistyre“ (Ranney, 1954; Rose, 1969) og „partistyre“ i almindelighed (Katz, 1986). Kernen i disse teorier er, at partierne skal have et mandat fra vælgerne til at gennemføre det program, de har tilbudt vælgerne. Dette perspektiv giver god mening i topartisystemer, hvor det ene parti per definition vil vinde flertallet for en periode, hvorefter vælgerne i et nyt valg tager stilling til, om partiet skal fortsætte eller udskiftes som flertalsparti. I flerpartisystemer som det danske, hvor intet parti har udsigt til at vinde flertal, er dette perspektiv mindre frugtbart, specielt hvis der dannes mindretalsregeringer (Damgaard, 1984). I sådanne systemer træffes de afgørende politiske beslutninger efter valget via samarbejde mellem to eller flere partier. I de tilfælde, hvor partier måtte gå til valg på et fælles regeringsprogram og vinde flertal for det på valgdagen, er parallellen til topartisystemer dog iøjnefaldende.

Ansvarsperspektivet er derimod relevant i alle partisystemer. Kernen er her, at partiernes parlamentsmedlemmer skal arbejde for at fremme partiets politik mest muligt. Derigennem overholdes partiets „kontrakt“ med de vælgere, der har stemt på partiet. Et teoretisk interessant spørgsmål er, hvordan partiet kan sikre overholdelse af kontrakten. Det generelle svar herpå er, at partiets parlamentarikere skal være forenet af en fælles partidisciplin. Medlemmerne må ikke forfølge personlige interesser og synspunkter, der er i modstrid med partiets. Partidisciplin er en nødvendig, men måske ikke tilstrækkelig, forudsætning for, at partier kan være ansvarlige og troværdige i vælgernes øjne. Spørgsmålet bliver derfor, hvorledes partidisciplinen kan sikres.

En række mekanismer kan befordre partidisciplin. Nogle af dem vedrører partiledelsens muligheder for positivt og negativt at påvirke individuelle partirepræsentanternes genvalg og politiske karriereløb (Müller, 2000; Damgaard, 1995). Genvalg er naturligvis betinget af genopstilling, der som ovenfor nævnt kontrolleres af de lokale partiorganisationer og deres medlemmer, hvorfor disses interesser og synspunkter kan veje tungt i forhold til den centrale partiledelses ønsker. Hertil kommer effekten af de personlige stemmer. Den centrale partiledelse har til gengæld god mulighed for at fremme eller begrænse et medlems politiske advancementsmuligheder. Drastiske negative sanktioner, såsom eksklusion eller fratagelse af tillidshverv, er forholdsvis sjældne, men blot muligheden for deres anvendelse virker disciplinerende, selv om udsigten til positive belønninger for loyal partiadfærd formentlig er endnu vigtigere for sikringen af partidisciplinen.

Der findes yderligere årsager til partidisciplin. Erik Damgaard (1977) og Palle Svensson (1982) har peget på det stigende parlamentariske arbejdspres og dermed sammenhængende specialisering, der udelukker, at Folketingets medlemmer kan sætte sig ind i alle sager, jf. kapitel 6. De følger derfor partilinjens, medmindre helt særlige forhold gør sig gældende. I en analyse af de nordiske lande fremhæver Torben K. Jensen (2000) derudover, at nordiske parlamentarikere primært repræsenterer deres partier. Det sker vel at mærke frivilligt og i enighed. En del af medlemmerne kunne oven i købet ønske sig endnu mere disciplin i partigrupperne, selv om niveauet i Norden er meget højt sammenlignet med andre lande. Asbjørn Skjæveland (2001) argumenterer for, at den høje grad af partisammenhold i Danmark i mange tilfælde afspejler fravær af uenighed mellem en partigruppens medlemmer. Fravær af uenighed kan skyldes, at nogle medlemmer ikke har en mening i visse spørgsmål, jf. ovenfor om arbejdspres og specialisering. Årsagen kan også være, at medlemmerne er enige om et standpunkt, hvilket måske igen kunne føres tilbage til medlemmernes udvælgelse og socialisering. I tilfælde, hvor der ikke desto mindre forekommer uenighed, kan medlemmerne vælge at følge partilinjens under hensyn til moralske overvejelser om partiets primat og/eller ovennævnte muligheder for disciplinære individuelle sanktioner.

Spørgeskemaundersøgelser i Folketinget i 1980 og 2000 har belyst medlemmernes synspunkter på, hvilke faktorer der i almindelighed er vigtige for partigruppernes standpunkttagen i konkrete spørgsmål. I begge undersøgelser fremhævedes især to faktorer som værende „meget vigtige“, nemlig hensynet til partiets program og hensynet til sammenholdet i partiet (jf.

kapitel 6). Disse resultater er udtryk for, at partierne spiller en stor rolle i medlemmernes bevidsthed.

NØDVENDIGE PARTIER

Diskussionen om partiernes „krise“ drejer sig især om det faldende medlemstal, behovet for offentlig finansiering og ændringer i en række partiorganisatoriske forhold. Bille (1997) peger blandt andet på medlemmernes mindskede betydning som frivillig arbejdskraft og indtægtskilde samt behovet for finansiering af større og mere professionelle sekretariater. Han vil dog ikke tale om en partiernes krise, men snarere understrege, at partiorganisationerne har ændret karakter. Fra i hovedsagen at være medlemsbaserede massepartier har partierne bevæget sig væk fra det klassiske masseparti, over „catch-all partiet“, der søger at appellere til alle vælgere, og hen imod „kartelpartiet“, der primært er interesseret i stemmer og offentlige partitilskud (Bille, 1997: 225). Krogh (1998) taler heller ikke om partiernes krise, men om partier under forandring. Hans hypotese er, at vi i en ikke så fjern fremtid nok må sige farvel til partierne i den form, vi har kendt dem (1998: 14). Kroghs konklusion (1998: 186) er, at kun to af partiernes opgaver er uundværlige for dansk demokrati, nemlig opstilling af kandidater og organiseret gruppering af folkevalgte forsamlings medlemmer (Krogh, 1998: 186). Alligevel finder han, at også disse funktioner kan overlades til det offentlige, hvilket ikke forekommer helt overbevisende.

En noget udførligere analyse af denne problematik er foretaget af det svenske Demokratiråd³ (Petersson et al., 2000). Rådet beskæftiger sig indgående med partiernes bidrag til den demokratiske styreform og stiller det fundamentale spørgsmål, om man kan forestille sig et demokrati uden partier. Dets generelle svar er nej, idet et folkestyre uden partier før eller senere vil ophæve sig selv: „Ett samhälle utan partier skulle leda till ökat makt för rika särintressen, teknokrati och karismatiska ledargestalter“ (Petersson et al., 2000: 117). Rådet lægger med rette vægt på, at det repræsentative demokrati bygger på princippet om, at borgerne som vælgere kan stille magthaverne til regnskab. Uden politiske partier svækkes vælgernes muligheder for at gøre denne ansvarlighed gældende. Hermed er vi i virkeligheden tilbage til Pitkins (1967) udgangspunkt, men med inddragelse af de politiske partier som centrale aktører, der giver et bedre grundlag for bemyndigelse (mandat) og ansvarlighed (regnskab) i moderne, repræsentative demokratier.

I øvrigt kan man i realiteten slet ikke sige farvel til partierne, da det repræsentative demokrati „gør politiske partier mulige, fordelagtige og uundgåelige“ (Dahl, 1990: 57). Men partierne kan tilpasse og ændre sig, som det til dels er vist i dette kapitel.

SAMMENFATNING

Danske vælgere møder i høj grad op på valgdagen for at straffe eller belønne kandidater og partier. Partierne er nødvendige i Danmark og andre moderne, repræsentative demokratier, uanset de sidste årtiers forandringer i deres organisation og virkemåde. De kan ses som repræsentanter eller agenter for vælgerne, der udstyrer dem med en bemyndigelse eller et mandat for en valgperiode og til gengæld kan stille dem til regnskab for deres gerninger på næste valgdag. Dette er den politiske repræsentations faste rammer. Denne opfattelse forudsætter, at partirepræsentanterne optræder med høj grad af sammenhold eller disciplin, hvilket også er tilfældet i praksis. For så vidt er der grundlæggende overensstemmelse mellem repræsentationsteori og principal-agent teori.

Der er også grundlæggende enighed om, partirepræsentanternes politiske holdninger bør svare til partivælgernes politiske holdninger, som de i betydeligt omfang også gør i praksis. Men i det repræsentationsteoretiske perspektiv må dette synspunkt kvalificeres på to måder. For det første skal ansvarlige partiers repræsentanter ikke blot reflektere vælgerønsker, men også inddrage hensyn til det fælles bedste, når der træffes politiske beslutninger. Det skal helst lykkes at overbevise vælgerne om den bedste løsning i en given situation, hvis meningerne i udgangspunktet er delte. For det andet er der intet til hinder for, at partiernes repræsentanter uden at komme i konflikt med partiets linje, tillige repræsenterer særlige interesser. På flere områder, ikke mindst det kvindepolitiske, er der således fundet en sammenhæng mellem sociale baggrundskarakteristika og politiske holdninger og adfærd, der ikke forklares af partitilhørsforholdet.

Når opmærksomheden rettes mod de politiske partiers repræsentationsteoretiske rolle, kan væsentlige ændringer på den politiske rekrutterings individuelle niveau nemt blive overset. Man kan udmærket forestille sig, at den politiske repræsentation har ændret karakter, selv om den fortsat fungerer optimalt i en grundlæggende partimæssig forstand. Som eksempel herpå kan nævnes et *rèsonnement* fra Christiansen et al. (2001: kap. 3), der er baseret på ændringer i Folketingets personelle sammensætning. Forfatterne tol-

ker udviklingen således, at det er blevet mindre attraktivt at være folketingsmedlem med deraf følgende reduceret konkurrence om posterne. De former, at „mindre kvalificerede folketingsmedlemmer“ kan være blevet en konsekvens heraf. Hypotesen er interessant og værd at forfølge nærmere, men uden uafhængige mål på den relevante medlemskvalitet er den svær at afprøve.

NOTER

1. Til sammenligning kan nævnes, at 18 pct. af de genopstillende medlemmer tabte mandatet ved valgene i perioden 1953–1998 (M.N. Pedersen, 2001: Table 8).
2. Mange andre aspekter af partiorganisationernes indre liv analyseres i Hansen (2002) og Bille & Elklit (2003).
3. Demokratorådet præsenterer årlige rapporter om begreber, analyser og resultater fra undersøgelser af demokratiets normer og virkemåde efter anmodning fra Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS). Det består af uafhængige forskere og har skiftende sammensætning fra år til år. Rapporternes formål er at stimulere til en konstruktiv og saglig debat om demokratiets vilkår.

ORGANISATIONER OG MASSEMEDIER

De folkevalgte repræsentanter og deres partier virker inden for en organiseret omverden, der påvirker deres muligheder for at træffe og gennemføre politiske beslutninger. Sådan er det i alle pluralistiske samfund, der per definition rummer et væld af grupper, foreninger, organisationer, virksomheder, eksperter og institutioner af mange slags (Dahl, 1982). Forskellige grupper søger at varetage og fremme deres egne interesser og synspunkter, hvilket inden for lovens rammer er deres demokratiske ret. Sådanne aktører har på den ene side en vis selvstændighed, blandt andet over for statsmagten, og er på den anden side undergivet en vis kontrol af andre, herunder af statsmagten. De kan i princippet påvirke i alle beslutningsprocessens faser, fra initiativ og dagsordenfastsættelse over forberedelse og vedtagelse til implementering af beslutningerne.

I det her anlagte perspektiv knytter interessen sig især til, hvordan forskellige organisationer og institutioner, der er eksterne i forhold til den klassiske styrings- og ansvarskæde, påvirker (parti)principalernes styringsmuligheder, dvs. vælgerne, Folketingets og regeringens evne til at træffe og gennemføre ønskede beslutninger. I udgangspunktet er det nærliggende at hæfte sig ved organisationers og institutioners muligheder for at begrænse Folketingets og regeringens styringsmuligheder. Selv om et folketingsflertal måtte have fået et „mandat“ fra vælgerne til at udpege en regering, der skal forestå en bestemt politik, er det ikke sikkert, at politikken uden videre kan gennemføres i praksis. Mandatet er sjældent detaljeret eller præcist, og eksterne aktører med tilstrækkelige ressourcer (i form af økonomiske midler, ekspertise og sanktionsmuligheder) kan mobilisere modstand mod de fremlagte forslag. Ofte har de mulighed for at modificere forslag til lovgivning og andre politiske beslutninger. Men sådanne eksterne aktører kan paradoksalt nok også bidrage til at understøtte eller forbedre Folketingets og regeringens beslutningsgrundlag, for eksempel via input i de lovforberedende faser, medvirken i implementeringsfasen og efterfølgende overvågning af, hvor-

dan de trufne beslutninger virker i praksis. Eksterne aktører kan med andre ord både svække og styrke de politiske principalers styringsevne.

Litteraturen om interesseorganisationer i Danmark er et velegnet udgangspunkt for en nærmere undersøgelse af disse spørgsmål, hvilket vil ske i det følgende afsnit. Derefter ses på udviklingen i massemediernes politiske rolle, medens forskellige mere eller mindre uafhængige eller selvstændige offentlige institutioner og virksomheder omtales i kapitel 4.

INTERESSEORGANISATIONERNES ROLLE

Ifølge de seneste ca. 30 års forskning er der i årene omkring 1980 sket en markant forandring med hensyn til interesseorganisationernes deltagelse og indflydelse i den politiske beslutningsproces. Den „klassiske“ danske model for institutionaliseret statsligt samarbejde med organisationerne, eller „korporatisme“ i bred forstand, som havde udviklet sig fra begyndelsen af det 20. århundrede (Christiansen & Nørgaard, 2003; Buksti, 1980; Buksti & Johansen, 1979) synes at have undergået væsentlige ændringer i de sidste årtier. Interesseorganisationernes placering i beslutningsprocesserne fremstod omkring 1980 som ret stærk i Danmark sammenlignet med mange andre lande, om end den som regel var lidt svagere end i Norge og Sverige, der til gengæld også hørte til topscorerne sammen med Østrig. Det fremgår af en række forskellige indeks for „korporatismens“ udbredelse (Lewin, 1992). Hvornår den danske norm om at inddrage organiserede interesser i forberedelse og gennemførelse af politiske beslutninger, de i særlig grad berøres af, blev bredt accepteret, kan ikke siges med sikkerhed (Christensen et al., 1999; Christiansen, 1998), men den var i hvert fald allerede udbredt ved begyndelsen af efterkrigstiden. Jacob Buksti (1984a; 1984b) peger i denne forbindelse på, at nøgleområder som arbejdsmarkedet og landbruget allerede var reguleret af organisationerne selv omkring århundredskiftet. På den baggrund opfattedes det som naturligt, at staten under første verdenskrig og ikke mindst i 1930'erne valgte at regulere i samarbejde med organisationerne.

DEN GENERELLE UDVIKLING

Studier af „særlige forvaltningsorganer“, dvs. råd, nævn, udvalg eller kommissioner med beslutningsforberedelse eller forvaltningskompetence som hovedopgave, viste et markant stigende antal organer i de første tre årtier efter anden verdenskrig (Jarlov, Johansen & Kristensen, 1979; Kristensen,

1979). Det er organer, som i høj grad rummer repræsentanter for interesseorganisationer. En systematisk undersøgelse af lovgivningsprocesserne i 1972-74 viste desuden, at interesseorganisationer også var aktive deltagere med hensyn til at levere høringssvar om udkast til ministeriernes lovforslag og med hensyn til at fremføre synspunkter over for de folketingsudvalg, der behandler fremsatte lovforslag (Damgaard & Eliassen, 1979). Derudover fandtes med sikkerhed en række mere uformelle kontakter mellem organisationer og myndigheder. Systematiske undersøgelser af sådanne kontakter er imidlertid ikke foretaget før 1980. Til gengæld viste en spørgeskemaundersøgelse fra 1980, at 33 pct. af alle interesseorganisationer havde mindst månedlig kontakt med offentlige myndigheder (Buksti, 1984a). Desuden viste en særlig undersøgelse af valgte ledere og ansatte sagsbehandlere i et udsnit af de vigtigste organisationer på en række områder (Buksti, 1984b), at organisationsrepræsentanternes kontakt til centraladministrationen var væsentlig hyppigere end deres kontakt til Folketinget. Organisationsrepræsentanterne lagde især vægt på, at kontakten til administrationen havde to fordele, nemlig opnåelse af information, man ellers vanskeligt kunne skaffe sig, og sikring af, at der ikke blev gennemført foranstaltninger mod organisationens ønsker og målsætning. I det hele taget fremgik det tydeligt af organisationsrepræsentanternes svar i 1980, at vejen til indflydelse primært gik gennem centraladministrationen og ikke Folketinget.

Som nævnt er der efter 1980 sket flere væsentlige ændringer i organisationernes samspil med statsmagtens organer. For det første er antallet af offentlige udvalg („særlige forvaltningsorganer“) halveret i perioden 1980-1995. Skønt interesseorganisationerne er repræsenteret i en stigende andel af de tilbageværende udvalg, er de samlet set repræsenteret i færre udvalg end tidligere. Desuden viser det sig, at det især er antallet af lovforberedende og udredende udvalg, som er blevet reduceret. De udgjorde i 1990'erne kun ca. 25 pct. af alle udvalg mod ca. 40 pct. i 1970'erne, hvorimod antallet af udvalg med forvaltningskompetence forblev nogenlunde uændret. For det andet er der sket en interessant udvikling med hensyn til de mere uformelle kontakter mellem organisationer og offentlige myndigheder. Organisationernes kontakt til centraladministrationen er fortsat på et højt niveau, men dertil kommer en bemærkelsesværdig stærk forøgelse af kontakterne til Folketingets udvalg og partigrupper i perioden 1981-1993. Denne forøgelse gælder især for de økonomisk orienterede lønmodtager- og erhvervsorganisationer. Peter Munk Christiansen tolker udviklingen således, „at organisationerne har forskudt den relative vægt i påvirkningen

af den politiske og administrative beslutningsforberedelse mod Folketinget, uden dog at reducere kontakterne med forvaltningen“. Han viser i forlængelse heraf, dels at organisationerne generelt vurderer kontakten til Folketing, regering og ministerier som mere betydningsfuld i 1993 end i 1977, dels at det i langt højere grad er blevet organisationerne, der tager initiativ til kontakterne med politikerne end omvendt (Christiansen, 1998: 142-144).

Flere af de skitserede udviklingstendenser findes også i andre lande. Den svenske magtudrednings slutrapport konkluderede således, at „udredningsvæsenets“ betydning blev stærkt formindsket i løbet af 1980'erne, samtidig med at organisationerne i højere grad end tidligere anvendte mere direkte former for specialiseret lobby-virksomhed i konkrete spørgsmål (SOU 1990: 44, kap. 5). Endnu tydeligere paralleller kan findes i analyser af norsk politik, der viser et brat fald i antallet af offentlige udvalg i 1980'erne og et stigende antal uformelle kontakter mellem interesseorganisationer på den ene side, og Stortingets udvalg og partigrupper på den anden (Nordby, 2000). På adskillige konkrete punkter er udviklingen i de to lande forbavsende ensartet (jf. Christiansen & Rommetvedt, 1999, der direkte sammenligner Norge og Danmark).

Årsagerne til denne udvikling skal ikke drøftes nærmere her. Men der er ikke tvivl om, at 1980'ernes store økonomiske problemer og forsøg på mere liberalistiske løsninger som udgangspunkt spillede en rolle i mange lande (jf. Damgaard et al., 1989, om håndteringen af kriseproblemer i vesteuropæiske lande). For Danmarks vedkommende kommer hertil efter 1973 et mere fragmenteret partisystem og mindretalsregeringer på usikker basis sideløbende med en vis oprustning af Folketinget som institution (Damgaard, 1992, jf. kapitel 6). Under alle omstændigheder tyder udviklingen på, at Folketingets partier og udvalg i forhold til tidligere er blevet mere interessante for organisationerne, selv om regering og administration stadig står som centrale indflydelseskanaler. En mulig konsekvens af organisationernes noget svagere placering er, at ministre og embedsmænd i dag står lidt friere end tidligere i valget mellem forskellige problemløsninger (Christiansen, 1998: 150).

Der er grænser for, hvad dokumentarisk materiale og selv store, systematisk gennemførte spørgeskemaundersøgelser kan fortælle om interesseorganisationers relationer til statsmagten. Derfor er det hensigtsmæssigt at inddrage supplerende og mere detaljerede studier af organisationernes politiske roller. Jens Blom-Hansen (2000) har gennemgået den relevante littera-

tur fra 1990'erne om de tre skandinaviske lande og fundet, at resultaterne med meget få undtagelser peger på en svækkelse af interesseorganisationernes indflydelse i det sidste par årtier. En dansk antologi redigeret af Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (1999) rummer en række bidrag om forholdet mellem stat og organisationer på forskellige politiske områder med vægt på tiden efter ca. 1980. Generelt konkluderes, at samspillet mellem stat og interesseorganisationer i Danmark fortsat er karakteriseret af en høj grad af institutionaliseret integration, hvortil forfatterne imidlertid straks føjer: „Men samtidig ser vi dog en tendens til at Folketinget og dets partier har fået mere indflydelse i forhold til interesseorganisationerne“ (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999a: 205).

Selv på områder, hvor organisationerne traditionelt har stået stærkest, er der opbrud at spore: Regeringen clearer ikke længere altid sine arbejdsmarkedspolitiske udspil med organisationerne (Nørgaard, 1999). På det industri/erhvervspolitiske område er de traditionelle samspilsfora blevet reduceret, ministeriet har udbredt kredsen af involverede organisationer, og organisationerne er ikke længere i stand til at sætte dagsordenen (Sidenius, 1999). Landbrugets organisationer mistede først grebet om den miljøpolitiske dagsorden og derefter indflydelsen på formuleringen af miljøpolitikken (Daugbjerg, 1999). På andre områder findes tilsvarende tendenser til, at staten distancerer sig fra organisationerne. Det gælder boligpolitikken (Lotte Jensen, 1999), sundhedspolitikken (Pallesen, 1999), privatiseringspolitikken (Greve, 1999a) og den økonomiske politik (Blom-Hansen & Laursen, 1999). Hertil kommer, at koordinationsmekanismerne i den „parlamentariske kanal“ er blevet styrket siden 1980 i kraft af de årlige aftaler om finansloven, der træffes mellem politiske partier uden organisationernes direkte deltagelse, og som kan vedrøre næsten alle forhold. Blom-Hansen og Daugbjergs (1999:209) hovedkonklusion bliver derfor, at der stadig kan tales om et institutionaliseret samspil mellem stat og organiserede interesser, men den „korporative kanal“ er tilsyneladende svækket i forhold til den parlamentariske kanal efter 1980.

De to forfattere fremfører dog to nuancerende forbehold i forbindelse med denne konklusion. For det første vedrører svækkelsen af den korporative kanal fortrinsvis den offentlige politiks formuleringsfase (policy) og kun i mindre grad implementeringsfasen (gennemførelse). Den generelle stabilitet på implementeringssiden genfindes nemlig på sektorområderne. For det andet er der undtagelser fra hovedreglen om svækkelsen af organisationerne. Dette gælder først og fremmest på det i 1980 ret nye miljøområde,

hvor miljøorganisationer efterhånden i stigende grad er blevet involveret i politikens udformning og administration. Men også de kommunale interesseorganisationers centrale placering efter 1980 i de årlige forhandlinger med Finansministeriet om kommunernes økonomi er et eksempel på styrkelse af det korporative element, jf. nedenfor.

Blom-Hansen og Daugbjerg understreger afslutningsvis med angivelse af konkrete eksempler, at den måde, hvorpå forholdet mellem stat og organisationer er tilrettelagt, har konsekvenser for den førte politik. Hvis bestemte interesser får privilegeret adgang til beslutningsprocessen, udelukker det samtidig andre interesser fra indflydelse. Analyserne giver desuden grund til at tro, at en svækkelse af organisationerne i formuleringsfasen under gunstige omstændigheder kan afbødes mærkbart af en institutionaliseret organisationsdeltagelse i implementeringsfasen. Efter omtalen af den ovenfor nævnte nye form for finanslovsaftaler, der muliggør prioritering på tværs af sektorer, rejser forfatterne også et andet interessant spørgsmål til videre forskning: Kunne man forestille sig, at Folketinget på mange områder reelt sætter rammerne for, hvad der kan beslutes i den korporative kanal? I så tilfælde ville der være tale om en klar styrkelse af partierne i Folketing og regering.

Et yderligere skridt i retning af at belyse dette spørgsmål er at se på folketingsmedlemmernes vurdering af organisationernes politiske rolle. Medlemmernes centrale placering i beslutningsprocesserne skulle gøre dem velegnede som informanter vedrørende organisationernes rolle, selv om svarene i spørgeskemaer skal tolkes med forsigtighed. Desuden er det sandsynligt, at medlemmernes holdninger til organisationerne påvirker deres adfærd i forhold til dem. Endelig er der en ret enestående mulighed for at studere eventuelle ændringer i vurderingerne over tid.

ORGANISATIONERNE SET FRA FOLKETINGET

Hovedspørgsmålet er i det følgende, hvorledes interesseorganisationerne og deres aktiviteter tager sig ud i folketingsmedlemmernes øjne. Først vises medlemmernes rapporterede kontakt med interesseorganisationer.¹ Tabel 3.1 angiver den andel af Folketingets medlemmer, der havde månedlig eller hyppigere kontakt til organisationer inden for forskellige områder i år 2000 sammenholdt med tilsvarende tal for 1980. Gennemsnitsprocenten for hyppige kontakter med organisationer stiger lidt, fra 27 pct. i 1980 til 31 pct. i 2000. Hvor tallene i de enkelte rækker afviger meget fra hinanden, er der da

TABEL 3.1.

Andel af Folketingets medlemmer med månedlig eller hyppigere skriftlig eller mundtlig kontakt til organisationer inden for forskellige områder bortset fra tilfældige sammentræf. Pct.

	1980		2000	
	PCT.	N	PCT.	N
Lønmodtagerorganisationer inden for LO	38	100	37	113
Andre lønmodtagerorganisationer ¹	27	100	23	113
Arbejdsgiverorganisationer	27	97	40	113
Landbrug, skovbrug, gartneri og fiskeri ¹	25	100	33	112
Handel, håndværk, industri, liberale erhverv	36	99	44	113
Bolig-, lejer- og grundejerforeninger	24	98	17	112
Skole, uddannelse, forskning	31	99	35	113
Kultur, idræt, fritid	32	98	21	114
Miljø og energi ¹	32	99	31	114
Forbrugerorganisationer	14	97	24	113
Sociale organisationer, pensionister	36	97	38	113
Sundhed, sygdom	20	97	25	113
Kommunale organisationer	34	99	52	113
Kirke, religion	8	97	8	110
Gennemsnitsprocent	27	97-100	31	110-114

1. Variablen for 1980 er omkodet for at gøre den sammenlignelig med variablen for 2000.

også især tale om stigninger over tid. Den øgede kontakt gælder specielt for de kommunale organisationer, hvortil kontakten i 2000 er mest udbredt overhovedet, og for arbejdsgiverorganisationerne. At knap en tredjedel af Folketingets medlemmer i gennemsnit mindst har månedlig kontakt til mindst én organisation inden for hvert af de 14 områder, må siges at være udtryk for et ganske omfattende og intensivt kontaktnet.

I år 2000 blev også spurgt om, hvorledes kontakten typisk foregår, uanset om den forekommer hyppigt (mindst månedligt) eller sjældnere (inden for det seneste år). Folketingets medlemmer kunne nævne indtil tre kontaktformer. Resultatet vedrørende kontaktinitiativet viser, at 93 pct. af medlemmerne anførte „organisationerne henvender sig til mig“, medens 68 pct. svarede „jeg henvender mig til organisationerne“. Hertil kommer, at 33 pct. som typisk kontaktmåde angav „via repræsentation i råd, udvalg, nævn, mv.“ Disse resultater tyder i høj grad på, at det ikke ligefrem er envejskommunikation, men derimod gensidighed, der præger relationen mellem politikere

TABEL 3.2.

Folketingsmedlemmers syn på mulige fordele og ulemper ved kontakten til interesseorganisationer. Pct. der svarer "betyder meget"¹

	1980		2000	
	PCT.	N	PCT.	N
FORDELE				
1. I et demokratisk samfund er det nødvendigt at lytte til de berørte interesser	58	103	62	116
2. Giver information, som man ellers vanskeligt kan skaffe sig	43	101	52	116
3. Sparer tid og arbejdskraft mht. forberedelse, indhentning af information etc.	23	99	25	115
4. Sikrer, at de trufne beslutninger kan gennemføres politisk	16	101	12	116
5. Sikrer et godt forhold til de grupper, beslutningerne vedrører, forebygger kritik	24	98	13	116
ULEMPER				
1. Undergraver Folketingets suverænitæt	16	101	2	115
2. Man bliver for afhængig af organisationernes information	13	100	3	114
3. Giver kortsigtede løsninger, hindrer reform og fornyelse	23	100	5	114
4. Giver for stor indflydelse til særinteresser	21	100	5	115
5. Favoriserer de stærkest organiserede interesser på bekostning af de ikke-organiserede	31	100	10	115

1. Svarmuligheder: "betyder meget", "betyder noget", "betyder kun lidt", "betyder intet", "ved ikke".

og interesseorganisationer. Så godt som alle folketingsmedlemmer bliver kontaktet af organisationer, men langt de fleste medlemmer tager også selv kontakt, og en tredjedel af dem peger på kontakt i mere institutionaliserede sammenhænge.

Et tredje aspekt af kontakten er medlemmernes vurdering af de mulige fordele og ulemper, den indebærer. I tabel 3.2 fokuseres på de markante vurderinger af kontakterne, dvs. om en hypotetisk fordel eller ulempe ved kontakten angives at „betyde meget“ i medlemmernes vurdering.

Den tidligere omtalte norm for inddragelse af de organiserede interesser, der berøres af påtænkte politiske beslutninger, afspejles i medlemmernes tilslutning til synspunktet om, at organisationskontakt er udtryk for demokra-

tisk lydhørhed (tabel 3.2, fordel 1), hvori ikke nødvendigvis ligger, at synspunkterne imødekommes. En sådan lydhørhed over for organisationer opfattes da heller ikke som noget, der truer Folketingets suverænitet (ulempe 1). De to følgende spørgsmål (2-3) om fordele ved kontakter er af mere teknisk eller praktisk art. Der er i begge år temmelig stor enighed om, at organisationskontakter bidrager med information, som ellers kan være vanskelig at fremskaffe, og en noget mindre udbredt enighed om at de sparer tid og arbejdskraft. Samtidig føler medlemmerne, at de ikke bliver for afhængige af organisationernes information (ulempe 2). De sidste to spørgsmål om fordele (4-5) sigter på kontakternes mere politiske effekter. Kontakter kan tænkes at etablere eller vedligeholde gode relationer til berørte grupper og at lette beslutningers gennemførelse, men disse synspunkter har ikke særlig stor udbredelse.

Det mest interessante i tabel 3.2 er imidlertid de helt konsistente fald fra 1980 til 2000 i tilbøjeligheden til at understrege ulempernes betydning. Hovedbudskabet er todelt. Dels bør Folketingets medlemmer nu som før lytte til de berørte interesser (som altså i denne forstand skal være repræsenterede), der endvidere kan levere værdifuld information. Dels er der i dag i modsætning til tidligere ringe grund til at fremhæve store ulemper ved organisationskontakter. Dette markante budskab fremgår også i mere sammentrængt form af svarene på et spørgsmål om, hvordan medlemmerne alt i alt vurderer de nævnte kontacters fordele sammenlignet med ulemperne.² I 1980 svarede 42 pct. af medlemmerne, at der kun var små ulemper i forhold til fordelene, i 2000 gjaldt det ikke færre end 71 pct. I begge år angav ca. 20 pct., at fordelene var størst, selv om der også var mange ulemper. Hertil kan endelig føjes, at medlemmerne i 2000 også blev spurgt, om organisationerne alt i alt havde for megen indflydelse på de politiske beslutninger.³ Ikke færre end 71 pct. af Folketingets medlemmer fandt, at organisationernes indflydelse var „passende“, medens 24 pct. fandt den lidt for stor.

Under ét sandsynliggør alle disse resultater, sammenholdt med den ovenfor beskrevne generelle udvikling, at interesseorganisationernes indflydelse i dansk politik er blevet reduceret i de seneste årtier. Christiansen og Nørgaard (2003: kap. 10) konkluderer i overensstemmelse hermed, at Folketinget har øget sin kontrol med beslutningsprocessen, der endvidere er præget af større åbenhed end tidligere. Denne „pluralistiske“ udvikling har imidlertid en demokratisk bagside, idet der samtidig er opstået en større ulighed i organisationsdeltagelsen til fordel for de medlems- og pengestærke organisationer. Der er altså ikke grund til at sige „farvel til organisationerne“.

Organisationerne er her stadig, og de har fortsat betydelig indflydelse på mange områder og i mange sager. Nogle af organisationerne har endog utvivlsomt fået større indflydelse. Der er således specielt grund til at se lidt nærmere på de kommunale organisationer, der allerede er dukket op i materialet et par gange.

KOMMUNALE ORGANISATIONER OG POLITISKE NIVEAUER

Grundloven har lige siden 1849 garanteret kommunalt selvstyre i Danmark. Dens § 82 siger kort og uklart: „Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.“ Ligesom de øvrige nordiske lande har Danmark ikke blot en stor offentlig sektor, men også et stærkt kommunalt engagement i den offentlige opgaveløsning. Ifølge Poul Erik Mouritzen (1999) har Danmark ligefrem opnået en verdensrekord, når det drejer sig om den kommunale sektors andel af de samlede offentlige udgifter. Denne udvikling skete efter kommunalreformen i 1970, der indførte større og mere bæredygtige kommuner, og derefter gradvist overførte opgaver fra staten til kommuner og amtskommuner. Samtidig indførtes en ny finansieringsmodel med bloktilskud i stedet for de traditionelle refusioner fra staten, og en ny udligningsordning til fordel for de fattigste kommuner (Christensen & Pallesen, 1998; Christensen et al., 1999: 136–139). Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen blev oprettet som de nye kommuners og amtskommunernes „private“ interesseorganisationer. Deres kerneopgaver er at varetage de kommunale interesser over for statsmagten, at virke som arbejdsgiverorganisationer over for de kommunalt ansatte og at løse en række serviceopgaver i forhold til deres medlemmer. Ifølge en spørgeskemaundersøgelse af kommunalpolitikere er der overvejende tilfredshed med Kommunernes Landsforening (Blom-Hansen, 2002).

De kommunale organisationer har store budgetter og flere hundrede ansatte, hvilket muliggør, at de kan følge alle de centraladministrative beslutninger, der vedrører kommunerne (Christensen et al., 1999: 146–150). Der er almindelig enighed om, at Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen er blandt de stærkeste interesseorganisationer i Danmark: „Deres indflydelse gøres gældende i alle faser i den politisk-administrative proces fra identifikation af problemer over forberedelses- og beslutningsfasen til selve gennemførelsesfasen“ (Mouritzen, 1999: 423). Siden kommunalreformen i 1970 og især efter 1980 har det såkaldte budgetsamarbejde mellem staten og kommunerne været en vigtig del af grundlaget for de kommunale organisa-

tioners indflydelse. De årlige „kommuneforhandlinger“ mellem regeringen og de kommunale organisationer er blevet en etableret proces i tilrettelæggelsen af regeringens økonomiske politik. Kernen i disse forhandlinger er at tilpasse kommunernes udgiftsmæssige dispositioner til regeringens overordnede finanspolitik, men derudover har regeringen søgt at udnytte mulighederne for at forfølge andre målsætninger på forskellige sektorområder. „Kommuneaftalen“ er formelt betragtet en fælles henstilling til kommunerne fra regeringen og de kommunale organisationer om at overholde de aftalte rammer. Aftalen er ikke en juridisk bindende kontrakt, men en politisk hensigtserklæring fra de to parter. Den gælder normalt for kommunerne under ét og ikke for den enkelte kommune, hvilket giver en vis fleksibilitet, men også problemer med at få aftalen overholdt. Der er dog ikke tvivl om, at aftalerne rent faktisk påvirker de enkelte kommuners dispositioner, selv om de langt fra altid indfrier forventningerne (Blom-Hansen, 1998; Blom-Hansen & Laursen, 1999).

Folketingets partier indtager som regel en tilbagetrukket rolle i forbindelse med kommuneaftalerne, selv om Folketingets finansudvalg årligt skal godkende bloktilskuddene. De tre store gamle partier betragter ifølge Blom-Hansen (2002) forhandlingerne om bloktilskud som et regeringsprærogativ. Som forklaring på denne tilbageholdenhed fremfører kommentatorer især, at de to store kommunale partier (Socialdemokratiet og Venstre) allerede på forhånd har taget stilling ved at tilslutte sig aftalen med regeringen, som et af partierne tillige vil være medlem af. At forkaste kommuneaftalen ville derfor indebære meget store politiske omkostninger for de pågældende partier og i øvrigt for den måde, hvorpå samarbejdet foregår internt i de kommunale organisationer. Hertil kommer, at de kommunale organisationer i forhold til alle andre interesseorganisationer nyder en særlig demokratisk legitimitet som repræsentanter for det lokale og regionale selvstyre. Sagt på en anden måde bidrager de kommunale organisationer til at forbinde, sammenkoble eller koordinere det demokratiske systems kommunale og nationale niveau.

Spørgsmål vedrørende opgave- eller kompetencefordeling mellem politiske niveauer er væsentlige i flere sammenhænge, lige fra kommuner over delstater og forbundsstater til overnationale sammenslutninger (Dahl & Tufte, 1974). Problematikken diskuteres ikke mindst i forbindelse med forbundsstater, som de kendes i USA, Tyskland og andre lande, hvis forfatninger tildeler forbundsmyndigheder vigtige fællesopgaver, medens delstatsmyndighederne tillægges noget varierende funktioner. Uanset den nærmere

afgrænsning af de to niveaurs kompetencer er det dog en fælles erfaring, at der i praksis er behov for et omfattende og intensivt samarbejde mellem de to niveaurs myndigheder. Danmark er en enhedsstat med et lokalt selvstyre, der ifølge grundloven skal „ordnes ved lov“, men som i øvrigt ikke er nærmere reguleret i forfatningen. Det betyder, at den lovgivende magt, dvs. Folketing og regering, nærmere kan regulere forholdet mellem stat og kommuner, som det for eksempel skete i forbindelse med kommunalreformen. Derefter var hovedtendensen at overføre stadig flere opgaver fra staten til de nye kommuner og amtskommuner. Men der er stadig en levende debat om kommunale opgaver og reformer (Christensen et al., 1999: kap. 3), som illustreret ved nedsættelsen i oktober 2002 af en strukturkommission, der skal vurdere fordele og ulemper ved alternative modeller for indretning af den offentlige sektor og stille forslag til reformer.

Det kan imidlertid slås fast, at de kommunale organisationer i hele denne udvikling har fået en særdeles central rolle som statens samarbejdspartner på kommunernes vegne. I praksis delegerer kommunerne magt til deres organisationer for at opnå indflydelse på de love og beslutninger, der påvirker kommunernes interesser. Alle iagttagere synes at være enige om, at dette projekt er lykkedes. Men omvendt taler meget også for, at statsmagten gennem samarbejdet med de kommunale organisationer har kunnet styre kommunerne mere effektivt på det generelle økonomiske område, end ensidige statslige beslutninger ville muliggøre. Det etablerede system for samspil mellem stat og kommuner har formentlig haft som forudsætning, at de samme store partier virker på både kommunalt og nationalt niveau. Det bør heller ikke overses, at Folketingets medlemmer kan forventes at være sympatisk indstillede over for det kommunale selvstyres repræsentanter. Således var endnu i 1999 næsten halvdelen (48 pct.) af Folketingets medlemmer „nuværende eller tidligere kommunalpolitikere“, hvilket kan sammenlignes med 56 pct. i 1963 (Christiansen et al., 2001: Bilag 2).

Kommunerne skal selvsagt ligesom alle andre overholde lovgivningen. Men aftaler mellem staten og de kommunale organisationer er ikke juridisk bindende for kommuner og amter. I 1993 blev for eksempel indgået en aftale mellem regeringen og Amtsrådsforeningen om at nedbringe ventetiden på hospitalsoperationer til tre måneder fra 1996. Men i 1995 kunne man konstatere, at ventetiderne faktisk var steget. Et tilsvarende mislykket forsøg, denne gang i samarbejde med Kommunernes Landsforening, var indførelse af pasningsgaranti til forældre med børn over ét år med virkning fra 1996 (Blom-Hansen, 1998: 49-58). Regeringen kunne kritisere kommuner eller

amter for ikke at have levet op til den aftalte målsætning, medens de kommunale myndigheder kunne svare, at målet ikke lod sig realisere uden tilde-
ling af flere ressourcer (jf. Krogh, 1998: 57-77). Man kunne også konkludere,
at regeringen og kommunerne havde forskellige prioriteringer af, hvordan
de eksisterende ressourcer skulle anvendes. I udgangspunktet er magten og
ansvaret vedrørende sygehuse og daginstitutioner placeret hos henholdsvis
amtskommuner og kommuner. Regeringen kan søge at påvirke udviklin-
gen på begge felter, men risikerer også at blive draget til ansvar for løfter, hvis
indfrielse den ikke umiddelbart har magt over.

Den første omfattende analyse af Kommunernes Landsforening (KL)
som „politisk institution“ (Blom-Hansen, 2002) viser blandt andet, at KL
har størst gennemslagskraft på områder, hvor den kan agere med et enigt
bagland, hvilket gælder for områder som børnepasning, undervisning og
bloktilskudsfastsættelse. Fælles for disse områder er, at de angår kommuner-
nes position i den offentlige sektor, og at de muliggør formulering af en fæl-
les interesse. Hvor baglandet derimod er splittet, som i spørgsmål om mel-
lemkommunal udligning, retskredsinddeling og fordeling af flygtninge, er
det sværere for KL at formulere en kollektiv interesse og at vælge en effektiv
strategi for interessevaretagelse. Blom-Hansens undersøgelse demonstrerer
også, at KL's deltagelse i statslige udvalg, råd og nævn ikke nødvendigvis er
lig med indflydelse, netop fordi organisationens medlemmer undertiden har
divergerende interesser. En forudsætning for indflydelse er naturligvis, at en
aktør i det mindste kan definere en interesse, der skal forfølges, hvilket nok
vil gælde for interesseorganisationer i almindelighed. Men KL er ikke en
almindelig interesseorganisation.

JOURNALISTER OG MEDIER

Der er generel enighed om, at medierne i dag spiller en langt større rolle i
det politiske liv end tidligere. Det hænger sammen med, at forholdet mellem
partier og massemedier ændredes grundlæggende i løbet af det 20. århun-
dredes sidste halvdel. Der findes ikke længere en loyalt refererende parti-
presse, ej heller politisk styrede radio- og tv-monopoler med „neutral“
nyhedsformidling (Krogh, 1998: 138-154; Lund, 1999). Udviklingen er ble-
vet karakteriseret som „mediernes selvstændiggørelse fra de politiske insti-
tutioner“ (Hjarvard, 1999). Som led i denne udvikling har nye journalistiske
idealiser og rolleopfattelser vundet indpas. Der tales om medierne som afslø-
rende og kontrollerende instanser eller som en fjerde statsmagt, og om jour-

nalister som dagsordensættere og sagsbehandlende iscenesættere. Relativt selvstændige medier har gode muligheder for at kontrollere, hvem der kommer til orde i den offentlige debat, og for at påvirke indholdet af den politiske dagsorden med udgangspunkt i (ofte personcentrerede) enkeltsager, hvilket omtales nærmere nedenfor.

MEDIERNES INDFLYDELSE

Stig Hjarvard (1999: 46-49) påviser, at der siden 1960'erne er sket en halvering af den tid, en kilde får lov til at udtale sig i tv's nyhedsudsendelser. Det er sket samtidig med, at antallet af optrædende kilder i det enkelte nyhedsindslag er forøget, „sådan at en politikers udsagn kun sjældent får lov til at stå alene i et indslag.“ Desuden forekommer der en hurtigere klipning i nyhedsindslagene, hvilket afspejler en øget journalistisk redigering af kilderens adgang til at fremsætte udsagn i nyhederne.

Torben Krogh (1998: 149-152) fremhæver i sin analyse, at journalister ofte finder behov for at kunne interviewe videnskabelige autoriteter, „selv om de i sammenhængen udtaler sig som iagttagere snarere end som forskere.“ Derefter giver han konkrete eksempler på ukritisk journalistisk anvendelse af valgforskere og andre samfundsforskere. Et skrift fra Magtudredningen har kortlagt dagspressens brug af forskere i perioden 1961-2001. Det dokumenterer især to markante udviklingstræk: „Det ene er, at aviserne i mindre grad anvender forskere som formidlere af egen og andre forskeres viden og i stigende grad bruger dem til at kommentere på politiske og andre problemer, hvor dagsordenen sættes andre steder end i forskernes elfenbenstårn.“ Det andet udviklingstræk er, at det i dag er samfundsforskere, og ikke som tidligere repræsentanter for de „hårde“ videnskaber, der omtales mest i aviserne. „Det er samtidig dem, der flittigst kommenterer på små og store problemer, som genereres uden for universiteterne“ (Albæk et al., 2002: 55-56). Begge ændringer har naturligvis som forudsætning, at forskerne er villige til at stille op i den nævnte rolle, der, som forfatterne påpeger (s. 61-63), ikke er uden problemer i et demokratisk perspektiv.

Kroghs (1998: 154) hovedkonklusion vedrørende forholdet mellem partier og medier er, at politikerne har fået reducerede muligheder for selv at sætte den politiske dagsorden. Dagsordenen sættes i dag i større grad via et samspil mellem politikere og medier. Han finder, at: „Medierne er et af de store områder i samfundet, hvor partiernes tab af indflydelse har været mest dramatisk“. Et konkret eksempel på mediernes rolle med hensyn til fastsæt-

telse af dagsordenen er Søren Laursens (2001) analyse af den proces, der førte til vedtagelsen af regeringens „voldspakke“ i 1997. Intet tydede på, at voldskriminaliteten var stigende, men nogle tilfælde af meget grov vold med dødelig udgang fik en omfattende dækning i dagspressen i efteråret og vinteren 1996. Samtidig sættes voldskriminaliteten på den parlamentariske dagsorden i form af spørgsmål til ministre, forespørgsler og lovforslag, ofte med direkte reference til de konkrete tilfælde, der omtales i medierne. Det er derfor rimeligt at konkludere, at medierne også satte den politiske dagsorden. Med fremsættelsen af regeringens lovforslag („voldspakken“) i januar 1997 overtog politikerne interessant nok dagsordenen, og medierne skiftede fokus fra voldsepisoderne til samfundets reaktion på volden. Laursens analyse viser, at partierne delte sig i to grupper med vægt på henholdsvis „straffende“ og „forebyggende“ løsningsmuligheder i overensstemmelse med deres almindelige retspolitiske synspunkter. Man kan derfor ikke sige, at medierne dikterer bestemte løsningsforslag. Dog har Laursen svært ved at placere Socialdemokratiet, der med ledelsen i spidsen bevæger sig i retning af en strammere retspolitisk linje. Det tages som udtryk for, at Socialdemokratiet er det eneste parti, der „for alvor har ladet sin stillingtagen til voldsproblemet påvirke af medierne“ (Laursen, 2001: 85).

Denne måske plausible forklaring kan dog med fordel suppleres med en teori, der siger, at partiet var motiveret af et ønske om stemmemaksimering. Dette gælder også, dersom fremsættelsen af voldspakken betragtes som overvejende „symbolpolitik“ (s. 85-86).

Sammenligninger af dagsordener indgår også som et element i Anker Brink Lunds omfattende undersøgelse af medier og demokrati (Lund et al., 2001, jf. Lund, 2001). Undersøgelsen omfattede et repræsentativt udsnit af den danske befolkning, et udvalg af journalister og en gruppe beslutningstagere. Beslutningstagerne udgør en noget blandet skare. Knap halvdelen af de gennemførte 409 interviews er med borgmestre i kommuner og amter, godt tyve pct. med fagforbundsformænd og ca. ti pct. med folketingsmedlemmer. De resterende fordeler sig på fem andre kategorier.

Undersøgelsen viser, at alle tre hovedgrupper peger på velfærdsstaten, flygtninge/indvandrere og økonomien som de tre vigtigste hovedspørgsmål, politikerne bør tage sig af. Der er også grundlæggende enighed om, at journalister bør holde politikere ansvarlige for løsningen af samfundsproblemer samt om, at det også sker i praksis. Et stort flertal i alle tre interviewede grupper tilkendegiver endvidere, at journalister bør være neutrale formidlere af, hvad der sker i samfundet. Men bortset fra journalisterne selv mener de

færreste, at medierne lever op til idealet. Et af de mest interessante spørgsmål i nærværende sammenhæng angår journalisternes rolle i forbindelse med den politiske dagsorden. Kun et mindretal i befolkningen (25 pct.) og af beslutningstagere (21 pct.) mener, at journalister bør sætte den politiske dagsorden, hvorimod to ud af tre journalister (67 pct.) er af den opfattelse. Endnu flere journalister (89 pct.) mener, at journalister faktisk sætter dagsordenen. Der er altså en ret god overensstemmelse mellem journalisternes rolleopfattelse og deres rapporterede adfærd med hensyn til at sætte den politiske dagsorden. Der er næsten lige så stor enighed i befolkningen (73 pct.) og blandt beslutningstagerne (88 pct.) om, at journalisterne faktisk sætter dagsordenen, selv om de færreste af dem altså ønsker det. Dette er et tankevækkende resultat. Det overvejende flertal i alle tre grupper mener, at journalisterne sætter dagsordenen, men kun journalisterne selv mener, at de også bør gøre det (jf. Lund, 2002: 208).

En række andre spørgsmål i undersøgelsen søger mere direkte at belyse medierne og journalisternes praksis i relation til demokratisk styre. Således mener et overvejende flertal i alle grupper, at demokratiet er blevet styrket ved, at medierne ikke længere er afhængige af de politiske partier. Det vurderes ligeledes overvejende som positivt for demokratiet, „at alle og enhver kan få en journalist til at tage en konkret sag op, hvis man er utilfreds med myndighedernes behandling.“ I andre spørgsmål deler vandene sig imidlertid: „Beslutningstagere og befolkningen er enige om, at det ikke styrker demokratiet, at medierne interesserer sig for politikernes privatliv, mens mere end hver tredje journalist faktisk erklærer sig helt eller delvis enig i udsagnet. Det samme er kun tilfældet for hver sjette dansker og mindre end hver tiende beslutningstager“ (Lund et al., 2001: 73). Endelig kan nævnes spørgsmålet, om det styrker demokratiet, at vigtige politiske beslutninger kan træffes bag lukkede døre, uden at medierne griber forstyrrende ind. Hertil svarer over halvdelen af befolkningen og beslutningstagerne bekræftende, medens 61 pct. af journalisterne er „imod lukkede døre – set fra et demokratisk synspunkt“, som forfatterne behændigt udtrykker sig (s. 75).

Anker Brink Lund med fleres undersøgelse har også data om de tre respondentgruppers vurdering af mediernes indflydelse på de politiske beslutninger i Danmark. Nogle hovedresultater gengives i bearbejdet form i tabel 3.3.

TABEL 3.3.

Forskellige gruppers vurdering af mediers indflydelse på politiske beslutninger i Danmark.
Opinionsbalancer: Pct. "for megen indflydelse" minus pct. "for lidt indflydelse"¹

	JOURNALISTERS INDFLYDELSE	DAGBLADES INDFLYDELSE	RADIO'S INDFLYDELSE	TV'S INDFLY- DELSE
Befolkningen	48	21	2	49
Beslutningstagere	58	27	17	78
Journalister	39	4	-4	66

1. Den neutrale midterkategori er "nogenlunde passende indflydelse". Små procenttal betyder i praksis, at indflydelsen vurderes som værende "nogenlunde passende". Kilde: Lund et al., 2001, kap. 5.

Tabel 3.3 viser især tre markante resultater. Tv tillægges af alle tre grupper alt for megen indflydelse, især af beslutningstagere og journalister. Journalister-nes indflydelse vurderes ligeledes som alt for stor, overraskende nok også af journalisterne selv, hvilket føjer endnu en interessant brik til journalisternes selvportræt. Den indflydelse, der udøves af dagbladene og især radioen, findes derimod at være mere passende. I øvrigt bemærker man, at beslutnings-tagerne i alle fire tilfælde er mest tilbøjelige til at tilskrive medierne for megen indflydelse. Det må nok forklares med, at beslutningstagere i særlig grad er udsatte for en medieopmærksomhed, der kan indebære kritik og begrænse deres handlemuligheder.

Anker Brink Lunds egen overordnede konklusion er nok nærmest, at medierne på den ene side har frigjort sig fra det øvrige samfund, men på den anden side ikke „taget magten“ fra de folkevalgte og andre politiske aktører (Lund, 2002: kap. 11-12). Væsentlige dele af vælgerbefolkningen er således ikke passive modtagere af andres budskaber. De vælger selv til og fra som en slags „uautoriserede“ aktører med „modmagt“ (Lund, 2002: 202). Afslutten-de konkluderer Lund (s. 217):

Udviklingen har bidraget til, at de politiske partier og centraladministra-tionen har mistet dele af deres privilegier som autoriserede ordstyrere i det offentlige rum. Både i den kritiske fokusjournalistik og hverdagens rutinejournalistik møder de politiske autoriteter modmagt fra uautorise-rede aktører, der sammen med kildekritiske journalister udøver politisk indflydelse.

Ifølge Ove K. Pedersen (2000: 315) kan mediernes selvstændiggørelse ses som en demokratisering af det danske samfund. Samtidig fremhæver han dog, at den har medført nye demokratiske udfordringer, der alle har med „den politiske nyhed“ at gøre. På baggrund af sine undersøgelser fremhæver han blandt andet, at der er politiske beslutningsprocesser og aktører, som ikke inddrages i den politiske nyhed, selv om de har stor betydning. Som eksempel peges på en utilstrækkelig dækning af den danske interessevaretagelse i EU, hvilket også Brink Lunds (2002) analyse giver belæg for. Endvidere foregår der ifølge Pedersen en systematisk udelukkelse eller nedprioritering af visse personer og grupper. Eksempelvis inddrages organisationerne ikke i det omfang, deres samfundsmæssige betydning kunne tilsige. Endelig rejser han spørgsmålet, om journalister blander sig for meget i det politiske spil, og giver vel nærmest et bekræftende svar.

Som tilfældet var med hensyn til interesseorganisationerne, er det også interessant at lytte til Folketingets medlemmer, når det gælder mediernes indflydelse. I det følgende gengives nogle resultater fra spørgeskemaundersøgelserne i Folketinget i 1980 og 2000, hvad angår medlemmernes kontakt med forskellige medier, vurdering af mediernes dækning af deres virksomhed og opfattelse af mediernes politiske rolle.

MEDIERNE SET FRA FOLKETINGET

Medierne spiller en stor rolle for folketingsmedlemmer både som informationskilder og som kanaler til formidling af politiske budskaber. Relationerne mellem journalister og politikere kan karakteriseres som et system af gensidig afhængighed (Damgaard, 1979, kap. 7; Jensen, 1993: kap. 7-8). Den første spørgeskemaundersøgelse i Folketinget pegede på medlemmernes udbredte kontakt til medier i form af interview. Den fandt også en betydelig medieskepsis blandt medlemmerne, skønt der tillige fremkom mere positive vurderinger i nogle henseender (Damgaard, 1982: 20-22, 55-60). Spørgeskemaundersøgelsen i 2000 gør det muligt at studere eventuelle ændringer i forholdet mellem medier og politikere. I tabel 3.4 er først undersøgt, i hvilket omfang Folketingets medlemmer interviewes i de forskellige medier.

Tabel 3.4 viser, i det omfang der foreligger sammenlignelige tal, at en stigende andel af Folketingets medlemmer månedligt eller hyppigere interviewes i forskellige medier. Uden tvivl dokumenterer tallene, at medierne i dag fylder mere i folketingsmedlemmernes tilværelse, end de gjorde for 20 år siden. I begge undersøgelser blev der også spurgt til, hvordan medlemmerne

TABEL 3.4.

Andel af Folketingets medlemmer, der interviewes månedligt eller hyppigere i forskellige medier

	1980		2000	
	PCT.	N	PCT.	N
Landsdækkende dagblade	59	100	78	117
Lokale dagblade ¹	58	100	75	116
Regionalradio	21	100	62	117
Landsdækkende radio	–	–	52	116
Regionalt TV	–	–	51	117
Landsdækkende TV	–	–	44	117
Tidsskrifter og ugeblade	20	99	52	117
Udenlandske medier	2	99	8	117

1. Variablen for 1980 er omkodet for at gøre den sammenlignelig med variablen for 2000.

– Spørgsmålet i 2000 kan ikke sammenlignes med tilsvarende i 1980.

vurderer mediernes dækning af deres virksomhed som folketingsmedlem. Resultatet fremgår af tabel 3.5. Nu som før er der ikke den store tilfredshed med formiddagspressens dækning af den politiske virksomhed. Men hvor der i øvrigt kan sammenlignes direkte, viser tallene faktisk større tilfredshed end tidligere. At ca. halvdelen af medlemmerne svarer helt eller ret tilfredsstillende er vel ikke så dårligt under hensyn til, at emnet er ømtåleligt. Udviklingstendenserne er altså, at flere medlemmer interviewes hyppigt i medierne, og at medlemmerne gennemgående er blevet lidt mere tilfredse med mediedækningen af deres politiske virksomhed.

I tabel 3.6 findes medlemmernes svar på en serie påstande om mediernes politiske rolle. Tabellen viser for det første, at Folketingets medlemmer i både 1980 og 2000 nærede en betydelig skepsis over for journalisters redaktionelle kriterier for nyhedsformidling (spørgsmålene 1-4). For det andet er medlemmerne ret enige om nogle lidt mere positive træk i relationen mellem journalister og folketingsmedlemmer (spørgsmålene 5-6). Således må forholdet nødvendigvis indebære en vis grad af fortrolighed, der ikke er partibaseret. Desuden erkendes, at medierne trods alt ofte bringer vigtige sager frem, som Folketinget bør beskæftige sig med. Hermed understreges, at medierne på den ene side nok opfattes som overfladiske og sensationslystne, men på den anden side også som nyttige instrumenter for de folkevalgte.

TABEL 3.5.

Andel af Folketingets medlemmer, der finder mediernes dækning af deres virksomhed som folketingsmedlem "helt" eller "ret" tilfredsstillende¹

	1980		2000	
	PCT.	N	PCT.	N
Formiddagspressen	19	98	25	114
Øvrige skrevne presse	54	100	60	116
Regional radio	28	99	50	116
Landsdækkende radio	–	–	51	115
Regionalt TV	–	–	48	116
Landsdækkende TV	–	–	48	115

1. Svarmulighederne er: "helt tilfredsstillende", "ret tilfredsstillende", "hverken eller", "ret utilfredsstillende" og "helt utilfredsstillende".

– Spørgsmålet i 2000 kan ikke sammenlignes med tilsvarende i 1980.

For det tredje bekræfter svarene på de sidste to påstande (7–8) det nævnte generelle synspunkt om, at medierne i realiteten fungerer som en fjerde statsmagt ved siden af de lovgivende, udøvende og dømmende magter – et synspunkt medlemmerne i dag endog tilslutter sig i højere grad end tidligere. Der er endvidere i 2000 lige så stor tilslutning til påstanden om, at medierne i mange tilfælde ikke blot er nyhedsformidlere, men egentlige deltagere i det politiske spil. Disse to synspunkter svarer ganske godt til den rolle, der i andre undersøgelser er tillagt journalister og medier, også af journalisterne selv for så vidt angår deres indflydelse på politiske beslutninger og fastsættelsen af den politiske dagsorden. Resultaterne rejser et vigtigt demokratisk problem om, hvem der skal vogte vogterne. Medens der er klare grundlovsfæstede regler for, hvordan Folketingets medlemmer og ministre kan holdes til regnskab for deres magtudøvelse, er det stadig et ubesvaret spørgsmål, hvem der skal holde journalister og medier til regnskab.

På det seneste har også antropologer vist interesse for at studere folketingsmedlemmer og deres særlige verden, hvori medierne generelt spiller en meget stor rolle (Nielsen & Sjørlev, 2002). En af analyserne angår direkte forholdet mellem politikere og journalister. Den bygger på feltarbejde og kan derfor give en indsigt, der er rigere og mere dybtgående end de resultater, der kan opnås via spørgeskemaundersøgelser. Undersøgelsen kan siges at knytte an til det i tabel 3.6 stillede spørgsmål om behovet for fortrolighed i forholdet mellem folketingsmedlemmer og journalister. Den beskriver med

TABEL 3.6.

Folketingsmedlemmers opfattelse af mediernes politiske rolle. Opinionsbalancer¹

	1980		2000	
	PCT.	N	PCT.	N
1. Medierne tvinger ofte politikere til at udtale sig bindende for tidligt	51	103	66	117
2. Som nyhedsformidlingen foregår i dag, tvinges politikere til for hyppige personlige udspil for at markere sig	65	103	69	118
3. Medierne lægger alt for megen vægt på sensationer og kontroverser, og alt for lidt vægt på sagerne og sliddet i den politiske hverdag	98	102	88	118
4. Medierne har hovedansvaret for, at befolkningen ikke har tilstrækkelig forståelse for det politiske arbejde	50	102	42	118
5. For at kunne fungere på Christiansborg er det nødvendigt at have et fortroligt forhold til nogle af presselogens journalister, selv om de ikke tilhører ens parti	56	103	46	118
6. Medierne bringer ofte vigtige sager frem, som Folketinget bør beskæftige sig med	71	103	64	118
7. I mange tilfælde er medierne ikke blot nyhedsformidlere, men egentlige deltagere i det politiske spil	64	102	73	118
8. Medierne er i realiteten en fjerde statsmagt ved siden af den lovgivende, udøvende og dømmende	53	103	73	118

1. Pct. "helt" eller "delvis" enig minus pct. "helt" eller "delvis" uenig.

stor indfølgelse af det næsten symbiotiske forhold, der eksisterer mellem parterne. Deres indbyrdes relationer er præget af uformelle normer om tillid og gensidige forpligtelser. De kræver balancegang samt respekt for grænser, der ikke kan overskrides. Analysen efterlader et indtryk af, at der trods alt er grænser for journalisters indflydelse og udfoldelsesmuligheder i forhold til politikere. Journalister har til syvende og sidst behov for informationer, som kun politikere kan levere (Kjær, 2002). Undersøgelsen er et godt supplement til de kvantitative analyser, der er omtalt ovenfor. Men den kan ikke ændre det generelle billede af en udvikling, hvori medierne på godt og ondt har fået en meget større politisk betydning.

SAMMENFATNING

Eksterne aktører kan, som indledningsvis nævnt, begrænse Folketingets og regeringens styringsmuligheder. Det billede, der toner frem efter omtalen af interesseorganisationerne og massemedierne, er todelt. På den ene side tyder mange indikatorer på, at interesseorganisationerne ikke har så stærk en stilling over for partierne og Folketinget som tidligere. På den anden side har massemedierne fået en stærkere placering i forhold til de folkevalgte.

Efter ca. 1980 er der sket et fald i antallet af offentlige udvalg med interesserepræsentation, især for så vidt angår lovforberedende og udredende udvalg, og en stigning i organisationernes uformelle kontakter til Folketingets partigrupper og udvalg, der åbenbart nu om dage forekommer mere interessante i organisationernes øjne. En tilsvarende udvikling er konstateret i Sverige og Norge, der traditionelt betragtedes som ret korporatistiske systemer. En række mere detaljerede case-studier om forholdet mellem stat og organisationer på forskellige politiske områder bekræfter denne konklusion for Danmarks vedkommende. Den bekræftes også af ændringer i folketingsmedlemmernes svar på spørgsmål om deres forhold til interesseorganisationer: Der er flere kontakter i 2000 end i 1980, og kontakterne vurderes i højere grad at indebære fordele end ulemper. Det er derfor nærliggende at konkludere, at den parlamentariske kanal i de seneste årtier er styrket i forhold til den korporative. Denne konklusion modificeres ikke nødvendigvis af, at de kommunale organisationer i periodens løb har konsolideret sig som statens forhandlingsparter i de mange spørgsmål, der berører kommuner og amter.

Massemedierne er blevet mere uafhængige af de politiske partier og har utvivlsomt stor indflydelse på fastsættelsen af den politiske dagsorden og på, hvem der kommer til orde i den offentlige debat. Kun journalister synes, at journalister bør have stor indflydelse på den politiske dagsorden. Alle, herunder journalister, hælder til den opfattelse, at tv og journalister har for stor indflydelse. Medierne fylder mere end tidligere i de folkevalgtes arbejde. Beslutningstagere i almindelighed er temmelig skeptiske over for nyhedsmedierne, som de dog er afhængige af i det daglige arbejde. Folketingets medlemmer finder, sandsynligvis med stor beklagelse, at medierne ikke blot er nyhedsformidlere, men egentlige deltagere i det politiske spil.

Interesseorganisationernes indflydelse bør ikke undervurderes, og massemediernes indflydelse ikke overvurderes. Men der er tale om meget klare tendenser eller forskydninger i de seneste årtier. Organisationernes svagere placering kan ikke give anledning til bekymringer på folkestyrets vegne.

Men mediernes store politiske indflydelse er problematisk i et demokratisk perspektiv. For så vidt angår mediernes brug af eksperter finder Albæk med flere (2002: 64) da også et stærkt behov for en debat om forholdet mellem forskere og medier. Mere generelt foreslår Stig Hjarvard (1999: 49–50), at der udvikles en klarere kodeks for varetagelsen af mediernes politiske funktioner, og at der måske kunne etableres et „mediedemokratiets forbrugerråd“.

Endelig må erindres, som folketingsmedlemmerne også tilkendegiver i svarene fra både 1980 og 2000, at organisationernes og mediernes virksomhed har positive sider. Interesserede organisationer bør man således altid lytte til i demokratiske samfund, blandt andet måske fordi de giver information, man ellers vanskeligt kan skaffe sig. Medierne har trods alt den demokratiske funktion at bringe sager frem, som de folkevalgte bør beskæftige sig med (og måske selv har taget initiativ til?). På disse måder kan organisationer og medier altså også ses som nyttige agenter eller instrumenter for de folkevalgte.

NOTER

1. I det følgende, og i kapitlerne 5–7, benyttes spørgeskemadata fra undersøgelser i Folketinget fra henholdsvis årene 1980 og 2000. Førstnævnte blev forestået af Erik Damgaard for Forskergruppen vedrørende den politiske beslutningsproces i Danmark (jf. Damgaard, 1982; 2002), sidstnævnte af Peter Munk Christiansen i samarbejde med Torben K. Jensen, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius for Magtudredningen (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003: appendiks). I 1980-undersøgelsen indgik ikke de folketingsmedlemmer, der tillige var ministre. For at gøre de to undersøgelser sammenlignelige er ministre også udeladt i tabeller med tal fra 2000-undersøgelsen. Nogle af spørgsmålene er behandlet lidt udførligere af Christiansen & Nørgaard (2003: kap. 9), herunder især via inddragelse af medlemmernes partitilhørsforhold.
2. Svarmulighederne er: „kun små ulemper i forhold til fordelene“, „fordelene størst, men også mange ulemper“, „lige store“, „ulemperne størst, men også mange fordele“, „kun små fordele i forhold til ulemperne“.
3. Svarmulighederne er: „alt for meget“, „noget for meget“, „tilpas“, „noget for lidt“, „alt for lidt“.

SELVSTÆNDIGE INSTITUTIONER OG VIRKSOMHEDER

Til den parlamentariske magt- og ansvarskædes nationale omgivelser hører ikke blot interesseorganisationer og massemedier, men også en række mere eller mindre selvstændige offentlige institutioner og virksomheder af vidt forskellig art. Af disse er de grundlovsfæstede domstole som „tredje statsmagt“ ved siden af den lovgivende og udøvende de uden sidestykke mest uafhængige. Men andre institutioner og virksomheder påkalder sig også interesse. Det gælder således Nationalbanken, der ved lovgivning har fået tillagt (delegeret) en væsentlig kompetence i styringen af dansk pengepolitik. Hertil kommer et stort antal statslige virksomheder med betydelig (delegeret) selvstændighed i forhold til regering og Folketing (foruden kommunale virksomheder, der ikke behandles i denne analyse, men se fx Blom-Hansen et al. (2002), jf. i øvrigt kap. 3).

Formålet med dette kapitel er at kaste lys over disse aktørers indflydelse, herunder især de udviklingstræk, der er relevante for magt- og ansvarsrelationerne i det parlamentariske styringssystem. Som det vil fremgå, er hovedtendenserne, at domstolenes politiske rolle er blevet udvidet, at Nationalbankens politiske rolle har været stigende og dernæst stagnerende, og at nye former for statsvirksomheder har skabt diskussion om demokratiske styringsproblemer.

DOMSTOLENE

Bortset fra spørgsmålet om prøvelsesretten, dvs. domstolenes ret til at efterprøve loves grundlovmæssighed, har domstolenes forhold indtil for nylig stort set været et emne, som næsten kun blev diskuteret i juridiske kredse. Selv Magtudredningens analyse af den „dømmende magts elite“ er forholdsvis tavs om domstolenes politiske rolle. Den siger med rette, at domstolene er en selvstændig statsmagt, og at domstolseliten er den af alle eliter, der ligner befolkningen mindst (Christiansen et al., 2001: kap. 5). Men i øvrigt er

det stadig primært hos juristerne, man finder en levende debat om udviklingen i domstolenes konstitutionelle og politiske rolle. Ikke mindst Henrik Zahle (1999) har fremhævet de „politiske“ aspekter af domstolenes virksomhed. Domstolene har til opgave at „sætte tingene på plads“, når konflikter skal have en afgørelse. Med politiske afgørelser siger Zahle ikke til „... partipolitik eller parlamentarisk politik, men til afgørelser, som fordeler, udtrykker eller skaber værdier af relevans for parterne eller samfundet“ (s. 315). I det følgende omtales prøvelsesretten, betydningen af internationale konventioner og reformen af domstolenes organisering.

PRØVELSESRETEN

Historisk set har domstolenes prøvelsesret, der aldrig er blevet fastslået i grundloven, været stærkt omstridt i såvel retsvidenskaben som det politiske liv. Næsten alle er dog enige om, at Højesteret efter skelsættende domme i forbindelse med et jordlovskompleks i 1920'erne i praksis havde tiltaget sig retten til at udtale sig om loves overensstemmelse med grundloven. Samtidig kunne det konstateres, at domstolene i sådanne sager ville dømme med betydelig tilbageholdenhed, ikke mindst fordi de i modsætning til folkevalgte organer savner direkte politisk legitimitet (J.P. Christensen, 1999a). Oprindeligt var Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre som „progressive“ repræsentanter for den almindelige valgret modstandere af prøvelsesretten, hvorimod Venstre og Det Konservative Folkeparti støttede ideen om domstolenes ret til at vurdere loves overensstemmelse med grundloven.

I en klassisk fremstilling af dansk og komparativ politik, der af pædagogiske og andre grunde i øvrigt ikke behandlede domstolene, konstaterede Erik Rasmussen (1971: 116) i begyndelsen af 1970'erne, at Højesteret endnu ikke havde underkendt nogen lov, og at meningsforskellen mellem de to blokke i dansk politik efterhånden havde mistet sin skarphed (Rasmussen, 1972: 338). Højesteret havde dog i to sager fra henholdsvis 1967 og 1971 om udlevering af de islandske håndskrifter tilsidesat lovgivningsmagtens vurdering af en lovs forhold til grundloven, men uden at finde loven ugyldig. Der var efter Højesterets vurdering tale om ekspropriation, for hvilken der i et vist omfang måtte ydes erstatning til Den Arnamagnæanske Stiftelse (Christensen & Jensen, 1999: 231). I en komparativ analyse omfattende 36 lande i perioden 1945–1996 placerer Arend Lijphart (1999: 225–228) Danmark i kategorien „svag prøvelsesret“, og ifølge Nicos Alivizatos (1995: 575) hører Danmark til de vesteuropæiske lande, hvori domstolene udviser størst til-

bageholdenhed med hensyn til anvendelsen af prøvelsesretten. Spørgsmålet er imidlertid, om ikke udviklingen efter 1996 berettiger til en stærkere understregning af prøvelsesretten i Danmark.

En højesteretsdom fra 1996 markerede således et klart brud med hidtidig praksis, idet den tillod 11 såkaldt almindelige borgere at få sagen om Maastricht-traktaten prøvet ved domstolene, hvor man tidligere havde stillet krav om konkret og aktuel interesse for søgsmålsberettigelse (Nielsen, 2001: 158-159). En professor i offentlig ret vurderer dommen på følgende måde:

Dommen af 12. august 1996 markerede et skridt fremad på den forfatningsretlige scene for Højesteret. Et skridt, der ikke var nogen retlig nødvendighed, og som i hvert fald kom som en overraskelse for mange fagkyndige jurister. Bedømt ud fra et blik i historiens bakspejl kunne man nok have forventet, at dette skridt var blevet mødt med en vis portion skepsis fra i hvert fald dele af Folketinget. Men sådan gik det ikke. Tværtimod var der bifald hele salen rundt (Christensen, 2000: 441).

Senere, med dommen fra 1998 om sagens realitet, afgjorde Højesteret, at Maastricht-traktaten ikke stred mod den danske grundlov. Men Højesteret havde demonstreret sin kompetence til at udøve prøvelsesretten på et vigtigt politisk område. Samtidig bidrog dommen til at svække argumentationen for indførelse af en selvstændig forfatningsdomstol – man havde jo allerede Højesteret (Zahle, 1999: 327-328). Igen hilste politikere fra alle sider det velkomment, at Højesteret gjorde brug af prøvelsesretten (Christensen & Jensen, 1999: 228). Selve afgørelsen kan siges at være i god overensstemmelse med den traditionelt tilbageholdende linje fra Højesterets side. Det samme kan derimod ikke siges om Højesterets dom i Tvind-sagen i 1999.

Tvind-dommen kom som en overraskelse for de fleste. Den skrev danmarkshistorie for, som Højesteret selv skrev i en pressemeddelelse efter dommen, det var „første gang i grundlovens 150-årige historie, at Højesteret tilsidesætter en lovbestemmelse som grundlovsstridig.“ Dommen blev som noget helt exceptionelt endog offentliggjort i Lovtidende (Christensen & Jensen, 1999: 227). „Det bliver den ikke en lov af, men måske skal læseren af Lovtidende føle, at dommen har lovkraft som i Tyskland“ (Nielsen: 2001: 167). Kernen i dommen var, at Tvind-loven afskar en række navngivne Tvind-skoler fra at få tilskud på linje med andre skoler, hvilket reelt var en endelig afgørelse af en konkret retstvist. En sådan henhører ifølge grundlovens § 3 under domstolene, hvorfor den relevante paragraf i loven (§ 7) erklæredes ugyldig. Bortset fra undervisningsministeren udtrykte alle politi-

kere, inklusive statsministeren, „begejstring“ for den overraskende dom (Christensen, 2000: 444).

INTERNATIONALE KONVENTIONER OG MENNESKERETTIGHEDER

I de senere år har specielt internationale konventioner om menneskerettigheder rejst spørgsmål om domstolenes politiske rolle i forhold til regeringer og parlamenter. Blandt de mest kendte konventioner er FN's Menneskerettighedserklæring og især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der også etablerer en Menneskerettighedsdomstol for at sikre konventionens overholdelse i Europarådets medlemslande (Nielsen, 2001: 170-179). Alle lande lever med to forskellige retsordener, en international (folkeretten) og en national. Der er principielt set to måder, hvorpå der kan sikres overensstemmelse mellem de to retssystemer. Det såkaldt „monistiske“ princip indebærer, at internationale traktater umiddelbart bliver en del af national ret, medens det „dualistiske“ princip, der hyldes i Danmark, kræver, at international ret skal omsættes til national ret ved særlige nationale beslutninger herom. I 1992 blev den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov inkorporeret i dansk ret. Forinden havde Danmark, til overraskelse for mange, tabt flere sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Gorm Toftegaard Nielsen (2001: 174) vurderer, at den danske Højesteret ikke vil afsige en dom, der kan ventes at blive omstødt af Menneskerettighedsdomstolen:

Højesteret vil efter al sandsynlighed end ikke afsige en dom, som man føler indebærer en væsentlig risiko for at blive underkendt af Menneskerettighedsdomstolen. Dette vil medføre et prestigetab for Danmark, men måske i højere grad for Højesteret. Højesteret må med andre ord forventes i disse tilfælde endog at tilsidesætte en dansk lov, hvis dette er nødvendigt for at undgå – selv en væsentlig risiko for – at bryde traktaten.

Ved konventionens inkorporering var forudsat, at lovgiver, dvs. Folketing og regering, skulle sørge for, at dansk ret er i overensstemmelse med konventionen. Det erkendtes dog, at domstolene kunne blive presset til en stillingtagen, hvis Folketing og regering ikke havde varetaget denne opgave. Meget tyder imidlertid på, at dette kan være „en næsten umulig opgave for lovgiver“ (Nielsen, 2001: 176), hvilket kan give anledning til magtforskydninger og demokratiske problemer.

Ida Elisabeth Koch og Jens Vedsted-Hansen (2001) har beskæftiget sig med disse problemstillinger. De ser en risiko for, at Folketinget overlader det til regeringen og domstolene at sikre overholdelsen af menneskerettighedskonventionen, og for, at domstolene på deres side henviser til Folketinget, således at ansvaret i virkeligheden forsvinder i den blå luft. I dette scenario tales ikke så meget om magtstræb, men snarere om ansvarsforflygtigelse. Generelt anbefaler Koch og Vedsted-Hansen, at alle tre statsmagter påtager sig et ansvar for beskyttelsen af menneskerettighederne. Andre forholder sig noget mere kritisk til domstolenes retsskabende rolle på området (Nielsen, 2001; Hornbech, 2001), medens tidligere højesteretspræsident Niels Pontoppidan (2001) omvendt argumenterer for, at domstolene i praksis er nødt til at foretage en „selvstændig fortolkning“ af Menneskerettighedskonventionen, selv om det ikke oprindelig var meningen. Under alle omstændigheder synes det sikkert, at domstolene i praksis har fået en mere selvstændig retsskabende rolle på området.

DOMSTOLSREFORMEN

Den større selvstændighed for domstolene i forbindelse med prøvelsesretten og tolkningen af menneskerettighedskonventioner understreges af den reform af domstolvæsenet, der vedtoges i 1998. Formålet var at markere domstolenes uafhængighed i forhold til regeringen og Justitsministeriet. Man kan mene, at reformen var en art „symbolsk lovgivning“ (Christensen, 2000: 451, jf. Zahle 1999: 320–324), idet uafhængigheden i realiteten allerede var sikret uden reformen. Jens Peter Christensen (2000: 453) fremhæver, at domstolsreformen ikke mindst var født af Tamil-sagen, „... der bevirkede, at kritikken af, at flertallet af dommerne i de øverste instanser rekrutteredes fra Justitsministeriet, fandt kraftig næring.“

Domstolsreformen havde to led, nemlig nye regler for dommerudnævnelser og oprettelse af en uafhængig Domstolsstyrelse. I den betænkning, der lå til grund for reformen, begrundedes ønsket om en bredere rekruttering af dommere med, at dommerne i højere grad end hidtil skal udøve „en selvstændig retsskabende funktion“ og fungere som „en uafhængig tredje statsmagt“ (Christensen, 2000: 452). Reformen oprettede et Dommerudnævnelsesråd, der afgiver indstilling til justitsministeren om besættelse af dommerstillinger. Rådet består af seks medlemmer, hvoraf de tre er dommere i henholdsvis Højesteret, landsretterne og byretterne. Dertil kommer en advokat og to repræsentanter for offentligheden (Zahle, 1999: 321).

Desuden blev administrationen af domstolenes forhold med reformen flyttet fra Justitsministeriets departement til en ny og selvstændig Domstolsstyrelse. Begrundelsen herfor var igen at markere domstolenes uafhængighed, idet Domstolsstyrelsen ifølge loven er „en selvstændig statsinstitution“. Den ledes af en bestyrelse og en direktør. Af bestyrelsens 11 medlemmer kommer de otte fra domstolenes forskellige personalegrupper, heraf fem dommere. Dertil kommer en advokat og to medlemmer med særlig ledelsesmæssig og samfundsmæssig indsigt (Zahle, 1999: 323, jf. Carlsen, 2001). Helt uafhængig er Domstolsstyrelsen dog ikke, idet der under Folketingets behandling af lovforslaget blev indsat en bestemmelse, der sikrer, at justitsministeren kan pålægge Domstolsstyrelsen at iværksætte de foranstaltninger, som Statsrevisorerne og ministeren er enige om i tilfælde, hvor Rigsrevisionen har fremsat „væsentlige kritiske bemærkninger om revisionsspørgsmål“ (J.P. Christensen, 1999a: 452–453; Zahle, 1999: 323–324). Det er muligt, at domstolenes uafhængighed allerede var sikret inden reformen, men i så tilfælde blev den i det mindste markeret kraftigt.

NATIONALBANKEN

Med loven fra 1936 om Danmarks Nationalbank blev den danske centralbank en selvejende offentlig institution med det noget upræcist definerede formål, „at opretholde et sikkert pengevæsen her i landet samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning“ (§ 1). Nationalbanken betragtes almindeligvis som ret uafhængig eller selvstændig, selv om disse termer ikke anvendes i loven. I sammenlignende analyser af centralbanker i 18 vestlige lande dækkende perioden 1970–1990 placeres Nationalbanken da også forholdsvis højt oppe på skalaer for uafhængighed. Centralbankerne i Tyskland, Svejs og USA topper listerne, medens Danmark indtager en gennemsnitsplacering som nummer syv (Bernhard, 1998). Et lignende resultat når Lijphart (1999: 235–240) til i sin sammenligning af 36 lande for perioden 1945–1996. Forskellige publikationer og informationer vidner desuden om, at Nationalbanken selv i høj grad opfatter sig som en selvstændig eller uafhængig institution (jf. www.nationalbanken.dk). I en forvaltningsretlig fremstilling konkluderede Bent Christensen (1985: 172), at banken var „en af regeringens mest indflydelsesrige medspillere i den økonomiske politik“, og tidligere minister og folketingsmedlem Erling Olsen citeres for en udtalelse om, at „Nationalbankens direktion er permanente medlemmer af regeringen, så længe det drejer sig om den økonomiske politik“.

I en omfattende undersøgelse af „dansk pengepolitik under forvandling“, der blev udarbejdet efter anmodning fra et flertal af oppositionspartier i Folketingets politisk-økonomiske udvalg, konstaterede de tre økonomiske vismænd i 1985: „Man kan med god ret hævde, at nationalbankloven af 1936 – bortset fra nogle organisatoriske bestemmelser – er indholdsløs, men ikke, at den har stillet sig hindrende i vejen for udviklingen af samarbejdet mellem regering og nationalbank“ (*Dansk økonomi*, september 1985: 217–218). Vismændene var dengang Karsten Laursen, Niels Thygesen og Ebbe Yndgaard. De konstaterede, at der på mange måder var tætte og hyppige kontakter mellem Nationalbanken og de økonomiske ministerier, og fandt, at der inden for dette „næsten symbiotiske samarbejde“ var en tendens til, at Nationalbankens indflydelse på de pengepolitiske beslutninger var stigende (s. 216). Vismændene konkluderede også, at beslutningsprocessen i pengepolitikken i Danmark forekommer mere „lukket“, end det kendes i andre lande: „Beslutningerne træffes – og må nødvendigvis træffes – i snævre cirkler, men det kunne med nogen ret hævdes, at det er blevet unødvendigt vanskeligt for den interesserede offentlighed, herunder folketinget, at holde sig orienteret om beslutningerne“ (s. 220–221). Ifølge vismændene var informationsbehovet voksende på grund af „forstærkelsen af den internationale dimension i pengepolitikken og den reelle kompetenceforskydning i retning af udenlandske finansielle markeder og beslutningstagere“ (s. 222). Dette synspunkt kunne Nationalbanken dog ikke tilslutte sig under henvisning til, at valutarestriktioner og valutapolitik i henhold til lovgivningen hører under regeringens ansvarsområde, men banken ville være positivt indstillet over for ønsker om yderligere oplysninger eller redegørelser for de beslutninger, der træffes (s. XV–XVIII).

Vismændenes analyse af hovedtendenserne i den pengepolitiske udvikling i Danmark efter anden verdenskrig afsluttedes med følgende markante konklusion:

Alt i alt udgør den faste valutakurs, liberaliseringen af valutabestemmelserne og overgangen til mere markedskonform indenlandsk styring et hele, der er så væsentligt forskelligt fra situationen før 1983, at det er berettiget at tale om ikke blot en ny fase, men et egentligt nyt regime (s. 47).

En konsekvens af dette regimeskift er en begrænsning af den penge- og valutapolitiske autonomi i Danmark, hvorfor den økonomiske styring i høj grad må foretages via finans- og indkomstpolitikken (s. 230). Det kræver selvsagt inddragelse af lovgivningsmagten, dvs. regering og Folketing, samt

til dels arbejdsmarkedets parter. Fastkurspolitikken og liberalisering af kapitalbevægelserne er altså de centrale elementer i det nye regime for den økonomiske politik fra begyndelsen af 1980'erne. Meget tyder imidlertid på, at Nationalbanken havde en betydelig indflydelse på fastlæggelsen af politikken på disse to områder.

Ifølge daværende nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer (1992) er fastkurspolitikken og dermed fravælgelsen af devalueringsinstrumentet et klart eksempel på, at man havde lært af erfaringerne fra 1970'erne. Andre vil mene, at Nationalbanken – og ikke mindst Erik Hoffmeyer selv – spillede en afgørende rolle i denne henseende. Hoffmeyer havde allerede i 1979 og 1980 forgæves søgt at forklare regeringen, at den danske økonomis tilstand var blevet helt uholdbar. Det skete først bag lukkede døre og derefter via udtalelser i medierne. To år senere, efter regeringen Anker Jørgensens frivillige tilbagetræden og forud for udnævnelsen af Firkløverregeringen i september 1982, holdt Hoffmeyer et møde i Nationalbanken med ledende politikere fra Venstre og Det Konservative Folkeparti. Han præciserede under mødet, at den økonomiske stabilitet kun kunne reableres, hvis de internationale markeder blev overbevist om, at devalueringer ikke ville indgå i den nye regerings politik. Dagen før regeringens udnævnelse udsendtes på denne baggrund en kort erklæring fra den kommende regering, der slog fast, at en devaluering ikke er og ikke vil blive et led i den nye regerings økonomiske politik. I denne forbindelse er det interessant, at der tilsyneladende havde været seriøse overvejelser om en devaluering, som mange i øvrigt også forventede. Muligvis var mødet med Hoffmeyer afgørende for, at en devaluering blev udelukket og ikke har været anvendt siden (Marcussen, 2000: 61–64).

Denne fremstilling strider ikke mod Poul Schlüters erindringer. Schlüter (1999: 117) oplyser, at Hoffmeyer til mødet havde forberedt en erklæring, og tilføjer: „Vi arbejdede lidt med teksten og sendte så nogle håndfaste linier ud over Ritzau. De gik ud på, at den nye regering ikke har planer om at devaluere kronen“. Som fremhævet af Martin Marcussen (2000: 64–67) var det ud over Hoffmeyers lederskab væsentligt for Nationalbankens succes i 1982, at banken med regeringsændringen nu fungerede i mere neoliberale omgivelser, hvorimod den til tider havde haft et noget anstrengt forhold til forudgående socialdemokratisk ledede regeringer.

Meget tyder også på, at Nationalbanken havde stor indflydelse på de liberaliseringer på valutaområdet, der skete i årene 1983, 1984 og 1985, og som vismændene tillagde betydelig vægt, jf. ovenfor. Liberaliseringerne var temmelig omfattende og havde stor effekt. Jesper Bo Jensen (1989: 56–67, 87–

104) anfører, at dereguleringen fandt sted på baggrund af en bølge af liberaliseringer i de store OECD-lande i årene forinden. Nationalbankens argument var på denne baggrund, at Danmark ikke måtte sakke agterud i udviklingen (s.178-179). Jensen konstaterer også, at initiativerne til de tre liberaliseringsrunder i hovedsagen kom fra Nationalbanken (s. 170-172). Det er endvidere betegnende, at området var præget af en lav grad af politisering (s.162-163, 167-170, jf. vismændenes synspunkter om „lukkethed“ ovenfor). Jensen konstaterer: „Oppositionen blev taget på sengen og fik først samlet sig sammen til debatter efter ændringer var gennemført“ (s.169). Endelig fremhæver han flere steder, at regeringsskiftet i 1982 gav bedre muligheder for liberaliseringer: „Under en fortsat socialdemokratisk regering i 1982 måtte man forvente større problemer med at få gennemført en så gennemgribende deregulering af bestemmelserne, som den der fandt sted under den borgerlige regering“ (s.163).

Fastkurspolitikken og liberaliseringerne på valutaområdet er efter alt at dømme kommet for at blive. Nationalbanken står for så vidt som sejrherre, om end den må dele sejrens palmer med Firkloverregeringen. Banken har aldrig været uden indflydelse, men den fik særlig stor indflydelse på valutapolitikken i 1980'erne. I dag er der måske ikke så meget, sejren kan bruges til. Banken anbefalede et ja til medlemskab af ØMU'en, hvortil der imidlertid ikke kunne skaffes flertal ved folkeafstemningen i september 2000. Men nu som tidligere er Nationalbanken som vagthund regelmæssigt på banen med formaninger og gode råd til regeringen med hensyn til den økonomiske politik. Der bliver lyttet til rådene, blandt andet fordi de følges op i medierne under overskrifter som „Nationalbanken finder finanspolitikken slap“ (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 28.2.2001) eller „Ikke plads til de store armbevægelser“ (*Politiken*, 19.3.2002). Da Nationalbanken besidder stor autoritet, må en regering uanset partifarve i det mindste forholde sig til dens udtalelser. Det er også tilkendegivet, at banken er forberedt til dansk medlemskab af ØMU'en. Den befinder sig øjensynligt ikke så godt ved at være placeret på sidelinjen i det monetære samarbejde (jf. direktør i Nationalbanken Jens Thomsen, 2002).

SELVSTÆNDIGE STATSVIRKSOMHEDER

Forvaltningsforskere har fremhævet, at der siden midten af 1980'erne er opstået en stærk interesse for nye organisationsformer i den offentlige sektor, herunder især den statslige. Alternativer til den traditionelle bureau-

kratiske organisationsform er ikke i sig selv noget nyt, ej heller i et internationalt perspektiv specielle for Danmark. Nyt i Danmark er derimod en stigende anvendelse af aktieselskabsformen og selskabslignende organisationsformer samt privatisering af en række statslige virksomheder. Privatiseringer gennemføres, selv om Danmark ikke har tradition for statsvirksomheder og nationaliserede industrier (jf. Christensen & Pallesen, 2001).

Grønnegård Christensen (1999a) har dokumenteret, at der i perioden 1975–1995 skete mere end en fordobling af antallet af statslige aktieselskaber og selskabslignende konstruktioner. For eksempel var der i 1975 26 aktieselskaber, hvori staten ejede alle eller en del af aktierne. Tyve år senere var antallet vokset til 58. Denne udvikling fandt især sted i den sidste halvdel af perioden. Den indebærer blandt andet, at en stigende andel af bestyrelsesmedlemmerne har en professionel baggrund som virksomhedsledere, medens en faldende andel er embedsmænd. I tolkningen af den talmæssige udvikling må medtages, at der derudover er foretaget flere privatiseringer, hvilket vil sige salg af statens aktier i de pågældende selskaber. Carsten Greve (2000: 16) har registreret mindst 17 statslige selskabsdannelser i 1990'erne, hvoraf flere – som fx GiroBank og TeleDanmark – blev privatiseret.

Litteraturen om statslige selskaber og privatisering er i høj grad optaget af at forklare den beskrevne udvikling. Grønnegård Christensen (1999a: 190) fremhæver tre generelle forklaringsfaktorer. For det første kan etableringen af de nye statslige organisationsformer ses som politiske forsøg på at sikre en fremtidig kontrol på det pågældende område. Men denne forklaring er ikke tilstrækkelig, idet der, for det andet, også i de konkrete tilfælde indgår mere kortsigtede politiske cost-benefit kalkulationer, herunder for eksempel en betydelig indtægt til statskassen, som ikke mindst salget af statens aktier i TeleDanmark vidner om. For det tredje, og nok så væsentligt, er der tale om, at et nyt ideologisk eller teoretisk paradigme har „åbnet politikernes øjne for organisatoriske og institutionelle løsninger, som ingen havde overvejet tidligere“. Der synes her at være en interessant parallel til den ovenfor omtalte ændring af dansk penge- og valutapolitik i neoliberal retning, der fandt sted i 1980'erne.

I Carsten Greves (2000: kap. 2) analyse diskuteres også tre generelle typer af forklaringer. Overgangen fra offentlig virksomhed til statsligt aktieselskab og privatisering kan ses som et rationelt svar på ændringer i den internationale omverden, men også som resultat af en politisk interessekamp og som et slags medløb på en international modebølge. På et mere konkret plan finder Greve via en gennemgang af folketingsdebatter om etablering af de nye selskaber

(2000: kap. 4), at presset fra omverdenen, ikke mindst EU med liberaliseringer og reguleringsformer, har været vigtig. Hensyn til beskæftigelsen i Danmark og et generelt ønske om at modernisere den offentlige sektor spiller dog også en rolle. Af gode grunde er „interesse-forklaringen mindre eksplicit formuleret i folketingsdebatterne“ (s. 73). Men i øvrigt er Greves analyse i ganske god overensstemmelse med udtalelser af en politiker, der var centralt placeret, hvad angår selskabsdannelser og privatisering (Lykketoft, 1999).

I nærværende sammenhæng er udviklingens effekter eller konsekvenser imidlertid fuldt så vigtige som dens årsager. I litteraturen foretages konsekvensvurderingerne af statslige selskabsdannelser og privatisering som regel med udgangspunkt i to hoveddimensioner. Den ene vedrører spørgsmålet om økonomisk effektivitet, den anden spørgsmålet om demokratisk indflydelse eller kontrol. Grønnegård Christensens (1999a: 192) hovedkonklusion er, at udviklingen „udmærket kan styrke såvel demokrati som økonomisk efficiens, men at den lige så vel kan have negative konsekvenser i begge henseender“. Dertil kommer, at der kan være mellemformer, hvori henholdsvis demokrati- og effektivitetshensyn tilgodeses mere eller mindre i forhold til hinanden. På denne baggrund mener han (s. 196), at den sædvanlige debat er ført på et misvisende grundlag. Der er ikke på forhånd grundlag for at vente bestemte virkninger af nydannelserne, hvad angår demokrati og effektivitet.

Carsten Greve (2000: kap. 5) går mere frontalt ind i diskussionen af udviklingens demokratiske konsekvenser. Han finder generelt, at de er vanskelige at identificere. En direkte eller eksplicit indflydelse fra ministerens side på statslige selskabers dispositioner synes ikke at være særligt fremtrædende, bortset fra nogle få tilfælde af åbne konflikter mellem minister og selskab. Derimod kan politikere indirekte påvirke statslige selskabers dispositioner via kontrol med bestyrelseres sammensætning, lovgivningsregler om regnskab, revision og konkurrencebetingelser samt etablering af særlige reguleringsorganer på området (som for eksempel Telestyrelsen). Hertil kommer, at folketingsmedlemmer altid kan stille spørgsmål til ministeren om forhold i de selskaber, som ministeren er ansvarlig for, uanset at vedkommende minister ikke umiddelbart kan gribe ind i selskabets konkrete dispositioner, men må benytte selskabsformens almindelige regler for påvirkning. Den mere uformelle indflydelse fra ministerens side er det nærmest umuligt at udtale sig om, da den næsten per definition ikke kan iagttages udefra. En tidligere trafikminister har dog fremhævet, at han havde tæt kontakt til bestyrelsernes formænd (Buksti, 2000). Som i de fleste andre relationer er det endelig uhyre vanskeligt at måle den grad af indflydelse, der kan ske via anti-

ciperet reaktion (jf. kap. 1). Men Greve (2000: 82-83) har formentlig fat i noget væsentligt, når han nævner, at bestyrelsesmedlemmer kan miste deres poster, opleve et forringet serviceniveau eller opleve „en presseudtalelse, en manglende mødeinvitation, en telefonsamtale osv.“

Greve (1999b: 274) anskuer de statslige aktieselskaber som beliggende i en „grå zone“ mellem stat og marked og rejser det meget relevante spørgsmål, om det er muligt at udvikle et styringssystem, „... hvor organisationerne bevarer en ’praktisk autonomi’ i forhold til den politiske ledelse, men hvor der samtidig bevares elementer af demokratisk kontrol.“ Dilemmaet er ifølge Greve, at den offentlige sektor nok er god til at sikre tryghed og lighed samt er robust i leveringen af ydelser, men til gengæld kniber det med nytænkning og økonomisk effektivitet. Peter Munk Christiansen (1996: 283) fremfører i debatten, at effektiv markeds konkurrence må være en forudsætning for at afskaffe det traditionelle ministerstyre ved oprettelse af offentlige aktieselskaber, idet mål- og rammestyring ikke er tilstrækkelig. Hvis konkurrencen ikke er effektiv, opstår det problem, at selskabet kun kan stilles til regnskab, hvis ministeren gør ansvaret gældende over for bestyrelsen. Han formulerer dilemmaet således: „I den danske udgave synes politikerne foreløbig at foretrække noget politisk styring og noget marked. Risikoen er, at de hverken får det ene eller det andet.“ Man kunne også sige, at ministeren befinder sig i en grå zone, idet han eller hun har afgivet kompetence til bestyrelse og direktion, men fortsat holdes politisk ansvarlig for trufne dispositioner og deres resultater.

I en case-studie af Telestyrelsen som reguleringsmyndighed i forhold til blandt andre privatiserede virksomheder konkluderer Carsten Greve (2002: 48) dog, at de modsatrettede hensyn trods alt kan tilgodeses:

... Telestyrelsen er uafhængig af regering og Folketing på nogle dimensioner, men ikke på andre. Ministeren kan ikke blande sig i enkeltsager og enkeltafgørelser. Men Telestyrelsen er ikke „så uafhængig, at det gør noget“ set fra regeringens og Folketingets synsvinkel. På andre dimensioner er regering og Folketing stadig i føresædet. Det gælder, når en ny telepolitik skal fastlægges, og når aftaler med andre lande skal indgås. Og det gælder for personaleforhold, hvor Telestyrelsen stadig har været underlagt personaleregler gældende i centraladministrationen.

Greve føjer dog til, at den vidererækkende udfordring er at få en troværdig regulering til at „hænge sammen med demokratisk indflydelse og kontrol på europæisk og globalt niveau“ (s. 51).

SAMMENFATNING

Dette kapitel viser, at den parlamentariske magt- og ansvarskæde i dag fungerer i omgivelser, der ikke blot omfatter ændringer i interesseorganisationers og massemediers politiske betydning, men også en udvikling i de seneste årtier af mere eller mindre selvstændige statsinstitutioner og -virksomheder.

Domstolene har i løbet af 1990'erne fået en mere fremtrædende politisk placering i kraft af prøvelsesrettens realitet, den stigende betydning af internationale konventioner om menneskerettigheder og domstolsreformen. Udviklingen indebærer, at Folketing og regering i højere grad end tidligere må skele til, hvorledes domstolene kan tænkes at reagere på mulige forslag og dispositioner. Det betyder, at magtbalancen mellem de tre centrale statsinstitutioner er forskudt i domstolenes favør, hvilket i øvrigt rimer godt med en mere international tendens til „judiciel aktivisme“ (Hague & Harrop, 2001: kap. 12).

Interessant nok synes Nationalbankens rolle også at afspejle en international tendens, nemlig hvad man kunne kalde „finansiel aktivisme“. Nationalbanken opnåede efter alt at dømme usædvanlig stor indflydelse i begyndelsen af 1980'erne, hvilket de daværende økonomiske vismænd understregede eftertrykkeligt. Banken markerede sig som „uafhængig centralbank“ på akkurat samme måde som stærke centralbanker i andre lande, uanset at dens lovgrundlag herfor var ret så spinkelt. Nationalbankens succes var dog betinget af, at den neoliberale Firkloverregering var ganske godt tilfreds med den politik, banken anbefalede med hensyn til fastkurspolitik og valutaliberaliseringer. I dag er det sværere at se, om Nationalbanken kan gøre meget andet end at administrere den penge- og valutapolitik, der nu på det nærmeste er konsensus om i Danmark. I dette lys har banken i grunden ikke længere særlig stor indflydelse, selv om dens repræsentanter kan udtale sig om fornuften i den til enhver tid siddende regerings økonomiske politik.

Et tredje træk i de seneste årtiers udvikling er fremvæksten af selvstændige statslige virksomheder og privatiseringer, der også passer fint ind i det mere neoliberale regime, der har præget Danmark siden 1980'erne. Det samme gælder i øvrigt mange andre lande, hvor den i forvaltningsforskningen omtalte „new public management“ politik har vundet indpas i større eller mindre grad. Udviklingen har i høj grad aktualiseret spørgsmålet om demokratisk kontrol, men også spørgsmålet om, hvilke opgaver man i det hele taget ønsker varetaget i offentligt regi, står centralt. Salg af offentlige virksomheder, dvs. egentlige privatiseringer, er udtryk for en vis reduktion af det

„politiske rum“ (jf. kapitel 1). På nogle områder kan en markedsstyring, der er undergivet overordnet offentlig regulering, være en mulighed til aflastning af de politiske ledere, der så kan koncentrere sig om mere fundamentale og velfærdspolitiske spørgsmål, herunder ikke mindst varetagelse af danske interesser, værdier og synspunkter i en stedse mere internationaliseret verden. Danmarks internationale omgivelser og forsøgene på bedst muligt at tilpasse sig dem er netop emnet for det følgende kapitel.

EU OG DEN INTERNATIONALE DIMENSION

I de første årtier efter anden verdenskrig var det i Danmark og andre lande endnu naturligt at sondre mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik. Der var tale om to adskilte problemområder, som håndteredes på forskellig vis af landets politiske institutioner, ikke mindst under hensyn til regeringens fremtrædende rolle i udenrigspolitikken: „Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender“ hedder det i grundlovens § 19, der dog – og nok så væsentligt – tillige opstiller væsentlige parlamentariske begrænsninger for regeringens udenrigspolitiske handlefrihed. I dag er der almindelig enighed om, at grænsen mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik er flydende eller endog på det nærmeste udvisket. De fleste lande, og især de mindre, påvirkes i høj grad og på mange måder af udenlandske begivenheder, som de kun har beskedne muligheder for at påvirke selvstændigt. De seneste årtiers teknologiske, økonomiske og politiske udvikling har skabt en stigende grad af regional integration, internationalisering og globalisering under mange forskellige former.

I nærværende sammenhæng er det centrale, at forestillinger og teorier om demokrati traditionelt har været knyttet til (national)staterne som sådanne, jf. den simple model for demokratisk magt og ansvar i kapitel 1. Den demokratiske magt- og ansvarskæde spiller fortsat en stor rolle, men det sker i stigende grad under nye vilkår. Ligesom styringskædens aktører kan siges at agere inden for nationale omgivelser (jf. kap. 3-4), kan alle nationale aktører – eller hele det politiske system, om man vil – siges at befinde sig i en international omverden. Herfra kommer der til stadighed nye påvirkninger og udfordringer. I mange situationer er de nationale handlemuligheder ganske vist yderst begrænsede, men det er vigtigt at påpege, at der i andre situationer er et spillerum, som kan udnyttes til at fremme bestemte nationale interesser, værdier og synspunkter mest muligt.

Internationalt samarbejde, herunder især Danmarks medlemskab af EU, kan derfor ikke betragtes som et spil, der udelukkende har vindere og tabere. Det er naturligvis rigtigt, at Danmark har overført kompetence til overnationale myndigheder. I princippet kan denne kompetence imidlertid tilbagekaldes, om end en sådan ville indebære store økonomiske, politiske og sociale omkostninger. Hertil kommer, at Danmark er repræsenteret i de forskellige EU-organer. Delegationen af kompetence sker altså til en international organisation, Danmark er medlem af og har stemmeret i. Så længe enstemmighedsprincippet var dominerende i EF/EU, var delegationsproblemet i grunden ikke særlig stort, hvis de danske kontrol- og ansvarlighedsrelationer vel at mærke fungerede, som de skulle. Dette har imidlertid ændret sig med den stigende anvendelse af kvalificerede flertal i beslutningsprocessen. Alle lande risikerer at blive nedstemt i væsentlige spørgsmål. Men omvendt er der også mulighed for, at de kan få deres ønsker tilgodeset på trods af modstand fra andre lande. Den europæiske integration skaber med andre ord indflydelsesmuligheder – også og måske især for små lande – der ikke ville eksistere uden medlemskabet.

I dette kapitel omtales først den internationale dimension i et generelt perspektiv. Derefter fokuseres specielt på Danmark og EU. Det overordnede formål er at belyse de begrænsninger og muligheder, der følger af forskellige former for international afhængighed. I centrum står interessen for, hvorledes resultaterne i så henseende påvirker de demokratiske magt- og ansvarsrelationer. Der argumenteres for, at internationalt samarbejde, også under overstatslige former, ikke nødvendigvis reducerer et lands reelle suverænitæt eller svækker den demokratiske magt- og ansvarskæde.

D E N I N T E R N A T I O N A L E D I M E N S I O N

Først bør kort nævnes, at mange af de ændringer, der kan påvises i dansk politik over de seneste årtier, utvivlsomt har et internationalt aspekt eller sidestykke. Læsningen af den litteratur, der er refereret til i kapitlerne 3 og 4, efterlader ikke megen tvivl om en ret omfattende international påvirkning. For eksempel er udviklingen af de danske massemedier nok et dansk fænomen, men den er også præget af medieudviklingen i andre lande, herunder USA. Domstolenes mere aktive rolle har ligeledes været inspireret af udenlandske og internationale domstoles praksis. Nationalbankens måde at agere på afspejler en opfattelse af, hvordan „rigtige“ og uafhængige centralbanker bør fungere i vore dage. Faste valutakurser og liberalisering af kapitalbevæ-

gelses er heller ikke en dansk opfindelse. Tilsvarende kan man sige, at de nye statslige selskabsdannelser og privatiseringer har hentet inspiration uden for Danmarks grænser (Christensen & Pallesen, 2001a).

Der kunne nævnes adskillige andre eksempler på inspiration og påvirkning fra udlandet. Martin Marcussen (2002: kap. 8) har således påvist, at OECD indgår med betydelig vægt i den danske politisk-økonomiske debat, fordi såvel medier som politikere og embedsmænd tillægger organisationen stor faglig autoritet. Samtidig forekommer det, at danske aktører udnytter OECD, „når dette 'kan betale sig' i den hjemlige debat“ (s. 218). Endnu et eksempel på udenlandsk indflydelse findes i Helle Porsdams (2002) analyse af „dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA“, der alt efter det anlagte perspektiv kan anskues som noget positivt eller negativt. Der er imidlertid ikke tvivl om, at den juridiske, politiske og kulturelle verden i Danmark påvirkes af forholdene i USA.

Den udefrakommende påvirkning af nationale systemer stammer ikke alene fra andre lande, men også fra talrige mellemstatslige organisationer, som for eksempel OECD, EU, FN, IMF, WTO osv. Danmark er blandt de lande, der er medlem af flest mellemstatslige organisationer, nemlig knap 400, kun overgået af USA, Frankrig, UK, Tyskland og Holland (Hague & Harrop, 2001: 49). En omfattende deltagelse på de internationale scener stiller naturligvis betydelige krav til et lands politiske og især administrative ressourcer. I den forbindelse diskuteres ofte om et stort internationalt engagement forrykker magtforholdene mellem de nationale aktører og institutioner. Et bud (Hague & Harrop, 2001: 49–50) på et muligt generelt svar er, at regeringer og bureaukratier – der jo er centralt placerede i det daglige internationale arbejde – er „vindere“, idet domstolene dog også har fået en stærkere placering. Omvendt peges på parlamenter og partier, der er knap så centralt involverede i det løbende arbejde, som „tabere“. Denne konklusion, der måske i for høj grad er præget af en engelsk og kontinentaleuropæisk optik, indebærer altså, at „principalerne“ (her partier og parlamenter) har mistet en vis kontrol over „agenterne“ (her regeringer og bureaukratier). Spørgsmålet er imidlertid, om konklusionen er holdbar.

Konklusionen ligner i høj grad det traditionelle synspunkt om parlamenternes beskedne indflydelse i udenrigspolitikken. For Danmarks vedkommende er det imidlertid svært at opretholde en påstand om en svag eller svækket parlamentarisk indflydelse på udenrigspolitikken. Flere forfattere har tværtimod fremhævet, at udenrigspolitikken blev yderligere demokratiseret i 1980'erne (Svensson, 1988; Holm, 1989). I årene med „alternative fler-

tal“ under Firkløverregeringen (1982–88) vendte oppositionspartierne i Folketinget nærmest op og ned på de traditionelle forestillinger om regeringens fortrinsstilling i udenrigspolitikken (Svensson, 2002). Jørgen Albæk Jensen (2001: 141) har studeret hele perioden efter parlamentarismens indførelse i 1901 med hensyn til såvel de formelle rammer for parlamentarisk deltagelse i udenrigspolitikken som den faktiske parlamentariske indflydelse. Han konkluderer:

Parlamentarismens første 100 år har betydet en stadig større parlamentarisk indflydelse på udenrigspolitikken, således at det i dag er ganske vanskeligt i praksis at se forskelle mellem den parlamentariske indflydelse på indenrigspolitiske og udenrigspolitiske spørgsmål – udover de forskelle der følger af, at regeringen i forhold til Folketinget på det udenrigspolitiske område i endnu højere grad end i indenrigspolitikken har et faktisk initiativmonopol, og at det er regeringen, der har den løbende kontakt med andre lande og internationale organisationer.

Albæk Jensen finder det på denne baggrund utænkeligt, „at regeringen i større udenrigspolitiske spørgsmål kan forfølge en politik, som ikke har opbakning fra et flertal i Folketinget“ (s. 144–145). Man kunne nævne Nyrup-regeringens beslutning om sanktioner mod Østrig i 2000 som eksempel på, at regeringen var tæt på at komme i alvorlige vanskeligheder, fordi den ikke på forhånd via Udenrigspolitisk Nævn havde sikret sig tilslutning i Folketinget (Damgaard, 2001: 107–108). Det må i denne forbindelse erindres, at Folketinget i overensstemmelse med det parlamentariske princip har kontrol med, hvem der kan danne og forblive som (mindretals)regering, jf. kapitel 6. Selv om der således er sket en demokratisering af udenrigspolitikken i Danmark, gør Albæk Jensen (2001: 145) afslutningsvis opmærksom på, at der samtidig er sket en „forskydning af den reelle indflydelse fra Danmark til det internationale niveau“, hvilket rejser nye demokratiske problemer.

Det svenske Demokratiråd tager i en rapport denne generelle problemstilling under behandling. Det konstaterer, at demokratiets institutioner i alt væsentligt er nationalt baserede, samtidig med at grænsen mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik er ved at blive ophævet. De velkendte stater forsvinder ikke i en overskuelig fremtid, men de vil blive tvunget til at samarbejde meget mere på områder, hvor de hver især alene er ude af stand til at finde effektive løsninger. Spørgsmålet er, om dette samarbejde kan foregå efter demokratiske principper. Rådet gennemgår forskellige teorier om

foreneligheden af demokrati og udenrigspolitik og konkluderer, at der vitterlig er problemer med den internationaliserede politik i demokratisk henseende. Hovedsynspunktet er imidlertid, at disse problemer er af praktisk art og derfor kan løses (Petersson et al., 2001: kap. 1).

Problemerne skulle kunne overvindes ved indretning af politiske institutioner på flere niveauer (lokalt, regionalt, nationalt, europæisk, globalt) med en klar fordeling af kompetence og ansvar. Spørgsmålet er, hvilket niveau der bedst kan løse hvilken opgave. Lidt mere konkret formulerer Demokratirådet fire grundkrav til det såkaldte flerniveau-demokrati. For det første kræver demokratiet tydeligt definerede enheder, inden for hvilke borgerne kan udøve deres selvbestemmelse. For det andet må beslutningsenhederne være tilstrækkeligt handlekraftige. For det tredje forudsætter kravet om specialisering og ansvarsfordeling en politisk organisation med flere territorielle niveauer. For det fjerde kræver en organisation med flere forskellige niveauer samordning og kontrol (Petersson et al., 2001: kap. 2). I disse henseender er Demokratirådets rapport tydeligvis inspireret af Robert A. Dahl og Edward R. Tufte (1974), der indgående analyserede sammenhængen mellem „størrelse“ og „demokrati“, herunder ikke mindst behovet for politiske enheder over nationalstatsniveauet som supplement til nationale og subnationale enheder.

I Demokratirådets videre behandling af emnet indgår EU af gode grunde med særlig stor vægt. I den resterende del af dette kapitel vil der også blive fokuseret på EU. Først ses på, hvordan Folketingets medlemmer vurderer EU's indflydelse i forhold til danske politiske institutioner og aktører. Dernæst undersøges den indflydelse, EU hidtil har haft på beslutningsprocesserne i det danske politiske system. Endelig diskuteres nogle demokratiske fremtidsperspektiver.

EU SET FRA FOLKETINGET

Ólafur Hardarson (2000), der bygger på data fra midten af 1990'erne, har interesseret sig for nordiske parlamentarikers opfattelser af magtforholdene i samfundet. Han finder generelt for de tre nordiske medlemmer af EU (Danmark, Sverige og Finland), at parlamentsmedlemmerne opfatter EU's indflydelse som betydelig, men dog væsentlig mindre end de nationale regeringers og parlaments indflydelse. Samtidig tilkendegiver parlamentarikere i alle tre lande, at EU's indflydelse burde være mindre, end den faktisk er, hvorimod de nationale parlaments indflydelse burde være større. Inter-

essant nok genfindes det samme mønster, om end på lavere niveauer for faktisk og ønskelig EU-indflydelse, i Norge og Island. De to lande er ikke medlemmer af EU, men har en samarbejdsaftale med EU, hvis indhold de dog i praksis ikke har nævneværdig indflydelse på, da kernen i samarbejdet i det såkaldte „europæiske økonomiske område“ er EU's regler om det indre marked.

Torben K. Jensen (1995) har undersøgt danske folketingsmedlemmers opfattelser af, hvilken indflydelse de forskellige EU-institutioner har og burde have i beslutningsprocessen inden for EU's rammer. Hans formentlig vigtigste resultat er, at Ministerrådet anses for at være den vigtigste og mest legitime af alle EU's institutioner. Det består af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer og træffer afgørelse via kvalificeret flertal eller enstemmighed. Kommissionens indflydelse opfattedes ganske vist som værende på niveau med Ministerrådets, men medens de fleste partier ønsker at øge Ministerrådets indflydelse, ser de alle gerne en svækkelse af Kommissionen. Kommissionen har initiativretten i EU og forestår implementering af trufne beslutninger. Desuden viser Torben Jensens analyse, at danske parlamentarikere generelt er tilbageholdende i spørgsmålet om at overføre kompetence til EU-systemet. Jensen er tilbøjelig til at konkludere, at folketingsmedlemmernes holdninger og opfattelser afspejler „et politisk univers af suveræne stater i et løst forbund, der varetager deres nationale interesse i et samarbejde på udvalgte områder“ (ibid.: 476).

Tilsvarende undersøgelser er ikke foretaget siden 1995. Den i kapitel 3 omtalte spørgeskemaundersøgelse i Folketinget fra 2000 giver imidlertid visse muligheder for at beskrive, hvorledes Folketingets medlemmer generelt vurderer EU's indflydelse i forhold til en række danske aktører. I tabel 5.1 vises, hvordan medlemmerne opfatter EU's indflydelse i parvise sammenligninger med Folketinget, regeringen, embedsmændene, organisationerne og de store virksomheder.¹

Hovedtendenserne i tabel 5.1 er tydelige. For det første kan konstateres, at EU tillægges lige så stor indflydelse som den relevante danske aktør i ca. 20-25 procent af folketingsmedlemmernes besvarelser. For det andet er der i øvrigt et markant skel mellem de danske aktører i henseende til graden af EU-indflydelse. Skellet går mellem de officielle politiske institutioner og de øvrige aktører. Når det drejer sig om, hvem der almindeligvis har størst indflydelse på de politiske beslutninger i Danmark, placeres såvel Folketinget som regeringen klart foran EU, selv om en femtedel af medlemmerne giver EU forrang. Derimod findes EU klart at have større indflydelse end

TABEL 5.1.

Folketingsmedlemmers opfattelse i 2000 af EU's indflydelse i forhold til danske aktørers indflydelse.¹ Pct.

STØRST INDFLYDELSE	DANSK AKTØR STØRST INDFLYDELSE	EU STØRST INDFLYDELSE	LIGE STOR INDFLYDELSE	N
Folketinget eller EU	57	19	24	113
Regeringen eller EU	56	20	24	114
Embedsmændene eller EU	25	48	27	112
Organisationerne eller EU	14	61	24	111
Store virksomheder eller EU	10	71	19	111

1. Spørgsmålsformulering: "Det diskuteres ofte, hvilke organer eller institutioner der har størst indflydelse på de politiske beslutninger her i landet. Nedenfor er disse institutioner opført to og to. Vi vil bede Dem i hvert enkelt tilfælde angive, hvilken af institutionerne der efter Deres mening har størst politisk indflydelse. (Ofte vil De måske mene, det varierer fra sag til sag, men vi vil alligevel gerne bede Dem anlægge en generel vurdering og tilkendegive, hvem der – alt taget i betragtning – almindeligvis har størst indflydelse, efter Deres mening)."

embedsmændene og i endnu højere grad end organisationer og store virksomheder.

Uanset hvordan man i øvrigt vil tolke tallene, kan der ikke være tvivl om, at EU opfattes som en væsentlig faktor i den danske beslutningsproces. Det fremgår også af svarene på et andet spørgsmål i undersøgelsen fra 2000. Medlemmerne blev spurgt om, hvor ofte initiativet til regeringens lovforslag inden for medlemmernes udvalgsområder kommer fra EU. Hertil svarede 68 pct. „meget ofte“ eller „ret ofte“, en procentandel svarende til niveauet for embedsmænd som initiativtagere og kun overgået af regeringen selv som initiativtager. Man kan derfor sige, at EU i høj grad præger den danske politiske dagsorden, og det i bogstaveligste forstand.

EU SOM DEMOKRATISK UDFORDRING

Forholdet mellem EU og Danmark har principielt to sider. Det rummer dels spørgsmålet om EU's påvirkning af dansk politik, dels spørgsmålet om dansk påvirkning af beslutningerne i EU. I praksis er de to aspekter imidlertid sammenvævede, idet Danmark ofte kan siges at reagere på EU-forslag i forsøg på at fremme danske interesser, som fremført af regering og Folketing. Det ændrer dog ikke ved, at man i udgangspunktet kan interessere sig

for, hvilke virkninger EU har haft på det danske politiske system og dets demokratiske beslutningsprocesser. Der er nemlig ikke tvivl om, at EF/EU har påvirket vælgere, partier, parlamenter, regeringer, ministre og embedsmænd i alle de fem nordiske lande (Bergman & Damgaard, 2000).

PARTIER OG VÆLGERE

Først kan man konstatere, at spørgsmålene om medlemskab og fortsat integration i EF/EU har været konfliktfyldte i alle nordiske lande. Det har splittet partier og vælgere i tilhænger- og modstandergrupper. For Danmarks vedkommende er der i denne forbindelse især grund til at nævne to omstændigheder, der er interessante i forhold til opfattelsen af Danmark som repræsentativt demokrati (Damgaard & Nørgaard, 2000). Den ene er en hyppig brug af folkeafstemninger i EU-anliggender. Den anden vedrører repræsentation via valg til Europa-parlamentet.

Der er til dato afholdt seks folkeafstemninger om EF/EU spørgsmål (1972, 1986, 1992, 1993, 1998, 2000).² I halvdelen af afstemningerne (1986, 1992, 2000) var vælgerflertallet uenigt med Folketingets flertal. To af afstemningerne var ikke grundlovsmæssigt påkrævede (1986 om det indre marked/EF-pakken, 1993 om Edinburgh-aftalen). Hertil kommer, at den første afstemning i 1972 var besluttet på forhånd, uanset om der i Folketinget ville være fem sjettedeles flertal for indmeldelsen i EF eller ej. Tilsvarende kan siges om folkeafstemningen i 1993 efter „det nationale kompromis“. Det synspunkt er fremført, at Folkeafstemningerne i 1992 og 1993 cementerede „befolkningens forventning om, at det er vælgerne og ikke Folketinget, som har det sidste ord at skulle have sagt i alle sager om ratifikation af ændringer i EF-traktaterne“ (Rasmussen, 1999: 382). Dette mønster blev dog brudt i forbindelse med Nice-traktaten i 2000.

Hvis den nævnte praksis imidlertid genoptages, kan man med rette påstå, at det repræsentative demokrati i Danmark er indskrænket i beslutninger om Danmarks forhold til EU. Palle Svensson (1999: 307–308) konkluderer i overensstemmelse hermed en gennemgang af danske folkeafstemninger således:

Den eneste undtagelse fra det veletablerede repræsentative demokrati er større beslutninger om Danmarks forhold til Den Europæiske Union. Mere eller mindre bevidst eller tilsigtet har der udviklet sig en form for direkte demokrati i form af et fast normsæt om, at vælgerne inddrages direkte i beslutninger, der væsentligt ændrer Danmarks forhold til de

igangværende unionsbestræbelser. Socialdemokratiet åbnede i 1971-72 denne mulighed, formodentlig af kortsigtede taktiske hensyn for at undgå intern splittelse i partiet. Konservative og Venstre styrkede i 1986 denne tendens, velsagtens igen mindre af principielle grunde, men ud fra en kortsigtet interesse i at fastholde regeringsmagten. Med befolkningens afvisning af Maastrichttraktaten i 1992 og det nationale kompromis er nye spilleregler reelt etableret, idet det herefter vil være politisk umuligt at anlægge rent statsretlige betragtninger på nødvendigheden af fremtidige folkeafstemninger på dette område.

Hvis Nice-traktaten ikke opfattes som indeholdende „væsentlige“ eller „store“ ændringer i Danmarks forhold til EU, kan Svenssons konklusion fortsat opretholdes.

Det andet særtræk ved Danmarks forhold til EU på vælgerniveauet angår valgene til Europa-parlamentet. I forhold til Folketinget udgør Europa-parlamentet en supplerende repræsentationskanal for vælgerne i specielt EU-anliggender. I takt med udvidelsen af Europa-parlamentets beføjelser skulle denne indflydelseskanal principielt set få stigende betydning. Ikke desto mindre har valgdeltagelsen altid været meget lav sammenlignet med deltagelsen i folketingsvalg og folkeafstemninger om EF/EU. Gennemsnittet for de fem valg til Europa-parlamentet i perioden 1979-1999 var således kun 50 procent, hvorimod den tilsvarende valgdeltagelse ved folketingsvalgene i samme periode var godt 85 procent. Danske vælgere har med andre ord ikke været særlig interesserede i valgene til Europa-parlamentet. I god overensstemmelse hermed finder Jørgen Goul Andersen (2000: 128-130) massive vælgertilkendegivelser om forskelle på vidensniveauet vedrørende henholdsvis dansk politik og EU-politik. Vælgerne oplever ikke at have tilstrækkelig viden som grundlag for en stillingtagen til, hvad der foregår i EU (i modsætning til Folketinget og kommunerne), ej heller til at kunne følge med i, hvad der sker i EU. I en nyere undersøgelse kan Goul Andersen (2002: 62) dog konkludere, at der er sket en „stille revolution“ i danske vælgers EU-orientering på trods af tilsyneladende ret stabile holdninger for/imod EU:

Der er således tegn på en stærkt stigende europæisk identitet, og der ses en markant mere positiv holdning til EU som politisk fællesskab og politisk system. Der er en ikke helt ringe mistillid til EU generelt, som kan skyldes mange ting, men som formentlig også hænger sammen med en oplevelse af bureaukrati og ineffektiv ressourceudnyttelse, som danskere elsker at hade.

Goul Andersen (2002: 63) understreger, at det alene er frygten for tab af autonomi, der bekymrer danskerne, medens frygten for tab af dansk kultur og identitet nærmest er under gennemsnittet i EU.

Det helt specielle ved Danmark er ikke den lave deltagelse i valgene til Europa-parlamentet, idet lav valgdeltagelse også kendetegner de fleste andre medlemslande. Det særlige er derimod, at Folketingets partisammensætning ikke afspejles særlig godt i den danske repræsentation i Europa-parlamentet. Årsagen hertil er, at EU-modstandere i Junibevægelsen og Folkebevægelsen, som ikke deltager i folketingsvalg, er repræsenteret med ca. en fjerdedel af de danske mandater i Europa-parlamentet. Samtidig er især Socialdemokratiets tilslutning svagere ved de europæiske valg end ved folketingsvalgene. Danske vælgere varierer altså både valgdeltagelsen og partivalget afhængigt af det valg, der konkret er tale om. Noget lignende sker i for eksempel Sverige og Finland, idet EU-skeptiske partier klarer sig bedre i de europæiske valg end i de nationale, men de to lande har ikke særlige modstanderbevægelser repræsenterede i Europa-parlamentet. Man kan med god grund tale om, at der i Danmark er to partisystemer, et for Folketinget og et for Europa-parlamentet, hvilket i øvrigt også er fremhævet – til dels som en positiv side af demokratisk repræsentation – i en komparativ analyse af EU's medlemslande (Andeweg, 1995).

POLITISKE INSTITUTIONER

Det politisk og forfatningsmæssigt centrale spørgsmål om Folketingets kontrol med regeringen fik fornyet aktualitet med tilslutningen til EF i 1973. Problemet var og er, hvorledes Folketinget (som principal) kan være sikker på, at der er et flertal for, eller i det mindste ikke et flertal mod, den politik regeringen (agenten) fører i EF/EU, herunder især i forbindelse med de mange sager i talrige ministerrådsmøder. En minister bør principielt ikke kunne forpligte Danmark i EU uden sikkerhed for, at Folketingets flertal accepterer forpligtelsen. Dette problem er stort, i betragtning af at danske regeringer som hovedregel er mindretalsregeringer, der ikke alene kan basere sig på egne stemmer. Tiltrædelsesloven fra 1972 bestemmer, at regeringen dels skal afgive beretning til Folketinget om udviklingen i EF/EU, dels underrette et folketingsudvalg (oprindeligt Markedsudvalget, nu Europaudvalget) om „forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.“

Hvad denne informationspligt mere konkret indebar, blev straks efter tiltrædelsen et stridsspørgsmål i forbindelse med en politisk krise (Damgaard & Nørgaard, 2000, med referencer). Resultatet af partiernes overvejelser blev en beretning fra Markedsudvalget, der krævede, at regeringen på forhånd sikrer sig, at dens oplæg til ministerrådsforhandlingerne i sager af væsentlig betydning ikke er i modstrid med et i Markedsudvalget (Europaudvalget) repræsenteret folketingsflertals synspunkter. Hvis forhandlingernes forløb kræver ændringer i mandatet, skal dette bekræftes af udvalget. Denne procedure er kernen i Folketingets kontrol med regeringens EU-politik. Den er i årenes løb blevet omgærdet af en lang række procedurer for rettidig og bedre information af Europaudvalget via forskellige former for dokumenter, notater og mulighed for høringer af forskellig art. I de seneste år er det også forsøgt i højere grad at involvere andre stående folketingsudvalg i behandlingen af EU-sager på deres respektive områder, sådan som det sker i Finland, uden dog at ændre ved reglen om, at det udelukkende er Europaudvalget, der kan give ministeren et forhandlingsmandat (Møller & Nielsen, 2001).

Også regeringen og centraladministrationen er blevet påvirket af EF/EU-medlemskabet. Til behandling og koordinering af EU-spørgsmål blev der oprindeligt efter intens diskussion mellem de forskellige ministerielle interessenter oprettet et nyt beslutningssystem, der afveg fra den traditionelle sondring mellem indenrigs- og udenrigspolitik. Det sigtede på at kombinere decentraliseret forvaltning via de eksisterende fagministerier med generel koordinering på alle niveauer via Udenrigsministeriet (Nedergaard, 2000: kap. 19-21; Højbjerg & Pedersen, 2002). I „bunden“ af systemet findes 35 såkaldte specialudvalg (*Sådan lovgiver EU*, 2002: 104-105, 166). Et specialudvalg har formand og sekretariat fra det pågældende ressortministerium og i øvrigt medlemmer fra andre berørte ministerier og som oftest tillige repræsentanter for interesseorganisationer. Udenrigsministeriet er som koordinator repræsenteret i alle specialudvalg. Specialudvalgenes hovedopgave er at forberede politiske beslutninger, koordinere ministeriernes politik og at konsultere interesseorganisationer. Specialudvalgene er sædvanligvis velinformerede om de forslag fra Kommissionen, der er under forberedelse, og nogle af deres medlemmer kan tillige være medlemmer af Kommissionens rådgivende udvalg og Ministerrådets arbejdsgrupper.

Specialudvalgene rapporterer til ressortministeriet, som igen sender forslag til EF-udvalget, der består af topembedsmænd fra de ca. 10 ministerier, der er mest involveret i EU-anliggender. Andre ministerier inviteres til

møder, hvis de berøres af konkrete forslag. EF-udvalget kan betragtes som et bindeled mellem specialudvalgene og regeringens Udenrigspolitiske udvalg, der tager stilling til de generelle politiske retningslinjer og konkrete forslag, der skal fremsendes til Folketingets Europaudvalg.

En sammenlignende nordisk undersøgelse (Bergman & Damgaard, 2000) fandt klare tendenser til, at EU-medlemskabet har medført forskydninger i ministrenes indbyrdes magtrelationer. Groft sagt er billedet det, at statsministrene og fagministrene har fået en stærkere stilling, medens udenrigsministrene så at sige er blevet klemmt mellem de to førstnævnte typer af ministre, og måske især mellem statsministre og finansministre (der mødes i ECOFIN). Statsministerens øgede vægt som regeringsleder hænger sammen med de hyppigere topmøder i Det Europæiske Råd, og med at EU beskæftiger sig med både indenrigs- og udenrigske spørgsmål. Udenrigsministeren har ganske vist stadig vigtige koordinationsopgaver, men det overordnede politiske ansvar for regeringens europæiske politik synes i stigende grad at være blevet statsministerens. Hertil kommer, at de enkelte fagministre har stor indflydelse på regeringens politik på deres respektive områder. Det havde de også tidligere, men nu gælder det tillige om de spørgsmål, der indgår i EU's beslutningsprocesser. Det spiller dog også en rolle for magtforholdene, om regeringen har sit eget flertal, og om den består af et eller flere partier. Måske er det mere dækkende at konkludere, at alle de af EU berørte ministerier har fået nye og vigtige opgaver at varetage. For statsministerens og fagministrenes vedkommende er der så blot tale om, at de nye opgaver er mere internationalt orienterede, end de var i sin tid, da udenrigsministeren tog sig af de udenrigske anliggender. Endelig er det vigtigt at understrege, at samtlige ministre fortsat er ansvarlige over for Folketinget.

Et større dansk og nordisk forskningsprojekt har analyseret EU's påvirkning af de nationale forvaltninger, der er ret så omfattende. I nærværende sammenhæng påkalder resultaternes demokratiske implikationer sig særlig interesse. Den nordiske undersøgelse (Jacobsson et al., 2001: 271-276) understreger – i lighed med Damgaard & Nørgaard, (2000) – at den „transnationale“ udvikling i høj grad præges af bureaukrater og eksperter uden særligt entydige eller klare politiske mandater. Det indebærer en risiko for, at de folkevalgte må tage ansvar for beslutninger, som de kun i ringe grad har mulighed for at påvirke indholdet af. Det er også et problem i den forstand, at de nordiske befolkninger, i modsætning til forvaltningerne, er ret så EU skeptiske: „En slik kløft mellom folket og dets tjenere er bekymringsfullt ut

fra en demokratisk synsvinkel“, som det hedder i bogens sidste sætning (Jacobsson et al., 2001: 276).

Den danske del af undersøgelsen (Pedersen, 2002: 334–338) er tilsyneladende knap så pessimistisk. Den danske administration findes således i forhold til forvaltningerne i Sverige, Finland og Norge i højere grad at være underkastet en „egentlig parlamentarisk kontrol og styring“. Alligevel konstateres visse demokratiske mangler med hensyn til åbenhed i beslutningsprocesserne i specialudvalgene, EF-udvalget og til dels Europaudvalget og Ministerrådet. Tilsvarende findes pluralismen at være for begrænset, idet centralforvaltningen selv afgør, hvilke berørte interesser der skal inddrages i behandlingen af givne sager. Om de sager, der falder under „hverdagsintegration“ konkluderer forfatteren (Pedersen, 2002: 337–338):

... at forvaltningen (til en vis grad) selv er blevet i stand til at afgøre, i hvilken udstrækning den skal underlægges parlamentarisk kontrol og styring, og hvilken omverden den ønsker at inddrage, samt hvad det er for politiske alliancer, der skal skabe flertal for danske interesser i Ministerrådet.

„Hverdagsintegrationen“ omfatter i praksis langt de fleste sager, men ikke den integration, der finder sted via traktatindgåelser og EF-Domstolens afgørelser, og som menes at indeholde betydeligt større demokratiske udfordringer.

På baggrund af en række casestudier har Martin Marcussen og Karsten Ronit (2003) i øvrigt henledt opmærksomheden på, at den europæiske integration har meget forskellige konsekvenser i forskellige policy- og forvaltningssektorer, idet det samlede billede er præget af både kontinuitet og forandring. De skitserer to plausible hypoteser til nærmere afprøvning. Den første siger, at etablerede forvaltningsgrene (fx landbrug og arbejdsmarked) er mere resistente over for forandringer forårsaget af internationale udviklingstendenser end nyere forvaltningsområder (fx energi- og bistandspolitik). Den anden hypotese siger, at forvaltningsområder med et betydeligt interessesammenfald mellem de centrale aktører evner at håndtere internationale forandringsprocesser mere entydigt. På landbrugs- og bistandspolitikens områder står de private og offentlige parter sammen om at realisere fælles målsætninger, hvorimod aktørerne på andre områder (fx energi og arbejdsmarked) i højere grad forfølger forskellige målsætninger, hvorfor

samarbejdet i nogle tilfælde kan bryde sammen som følge af internationale udfordringer.

EU OG EN DEMOKRATISK FREMTID

Som ovenfor nævnt, er det svenske Demokratiråd optaget af udviklingen i EU anskuet i et demokratisk perspektiv. Rådet betragter EU som et flerniveau-system, der har både mellemstatslige og overstatslige træk (Petersson et al., 2001: kap. 4). Unionen indebærer frem for alt en europæisering af de centrale statsforvaltninger i den politiske hverdag, jf. ovenfor, hvorunder sondringen mellem udenrigs- og indenrigspolitik ikke giver megen mening. Der er imidlertid en risiko for, at den omfattende involvering af embedsmænd i såvel den forberedende som den udførende fase af EU's beslutninger via talrige udvalg og arbejdsgrupper kan udhule og svække beslutningstagningens demokratiske legitimitet. På denne baggrund stiller Demokratirådet sig positivt til tanken om en ny grundtraktat eller forfatning for EU. Rådet finder, at EU i dag er præget af utydelige regler og et diffust ansvar for opgavevaretagelsen (s.105, egen oversættelse):

De uoverskuelige traktater, den utydelige ansvarsfordeling, den forestående udvidelse og, ikke mindst, den manglende legitimitet taler sammenlagt for at ændre det forfatningsmæssige grundlag for den Europæiske Union.

Demokratirådet finder, at alle juridiske, politiske og tekniske indvendinger mod en EU-forfatning er uholdbare. En skreven forfatning vil under alle omstændigheder kunne tydeliggøre ansvarsfordelingen mellem EU-organe og medlemsstater uanset dens nærmere udformning, hvorom der kan være divergerende meninger.

Tanken om en ny forfatning er ingenlunde ny, og den planlagte regeringskonference i 2004 skal beskæftige sig med reform af EU i en række henseender. Forinden behandles spørgsmålet om en forfatningstraktat i Det Europæiske Konvent, der blev nedsat på regeringskonferencen i Nice 2000 med blandt andet kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne og forenkling af traktaterne som hovedpunkter. Andre vigtige punkter skulle være EU's charter om grundlæggende rettigheder og de nationale parlameters rolle i den europæiske struktur. På et efterfølgende topmøde i Lae-

ken 2001 vedtog man i fortsættelse heraf en erklæring med ikke færre end 55 spørgsmål, der burde diskuteres inden regeringskonferencen i 2004. I praksis betyder det, at stort set alt kan diskuteres, hvilket måske ikke er så hensigtsmæssigt. Konventet skal aflevere sit slutdokument i foråret 2003. Det arbejder med udgangspunkt i blandt andet et skeletagtigt udkast til forfatningstraktat fra dets præsidium af 28. oktober 2002 (CONV 369/02).

Det meget omtalte „demokratiske underskud“ i EU får også en del bemærkninger i Demokratirådets rapport, herunder en del ret så dristige (Petersson et al., 2001: kap. 5). Udgangsspørgsmålet er, hvori underskuddet i grunden består. Ofte anvendes begrebet i plæderende sigte. For Europa-parlamentets vedkommende bruges underskuddet for eksempel som et argument for yderligere beføjelser til parlamentet selv. Det er lidt paradoksalt, idet parlamentet faktisk har fået en stærkere placering i de senere år. Europa-parlamentet udnævner ganske vist ikke Kommissionen som en slags EU-regering, men det har forudsætningerne for at optræde som en ganske effektiv kontrolmagt i relation til Kommissionen. Hertil kommer så, at de nationale parlamenter er en vigtig indflydelseskanal også i EU-anliggender, jf. ovenfor om Folketingets Europaudvalg. Endelig må medtages, at den nationale indflydelse i høj grad udøves igennem Ministerrådet, der består af medlemmer, som er ansvarlige over for deres respektive parlamenter.

Selv om billedet derfor langt fra er så negativt, som man umiddelbart kunne formode, når der tales om demokratisk underskud, er der alligevel grund til at pege på nogle demokratiske svagheder i EU-konstruktionen. De ligger ikke i selve EU's forfatning, men er alligevel af stor betydning for demokratiets vitalitet. Demokratirådet fremhæver to sammenhængende hovedskavanker i denne forbindelse. Den første er fraværet af et „offentligt rum“ på europæisk niveau. Der er alvorlige nationale og sproglige grænser for den europæiske opinionsdannelse og meningsudveksling. De nationale massemedier viser europæiske spørgsmål alt for ringe opmærksomhed, hvilket der på forskellig vis kunne gøres noget ved. Desuden er der behov for et stort „sprogpolitisk kompromis“, der sætter engelsk i højsædet som arbejdsprog i EU med passende kompensation til de mindre udbredte sprogområder.

Den anden skavank er fraværet af europæisk identitet og medborgerskab. Et beskedent første skridt i løsningen af dette problem blev taget med vedtagelsen på topmødet i Nice 2000 af EU's charter for grundlæggende rettigheder. Men der er meget langt igen. Demokratirådet fremhæver skolens og hele uddannelsessystemets rolle i denne henseende, men indsatsen skal ikke kun rettes mod eliten. „Det vigtigste er at skabe et fungerende

offentligt rum og at styrke oplevelsen af, og indlevelsen i, et europæisk medborgerskab“ (Petersson et al., 2001: 136, egen oversættelse).

Morten Kelstrup (2001) forfægter – ligesom det svenske Demokratiråd og andre forfattere – et hovedsynspunkt om behov for demokratisk legitimitet i EU, der rækker ud over de gængse opfattelser af EU som enten en mellemstatslig organisation eller et politisk system, hvis institutionelle opbygning bør ligne nationalstaterne mest muligt. EU's eksistensberettigelse knytter sig til behovet for samarbejdsformer, der effektivt kan tage vare på de grænseoverskridende problemer, som landene ikke selv kan håndtere. På disse områder er overstatslige myndigheder nødvendige, medens medlemslandene hver især bør tage sig af de øvrige problemer i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der skal værnes om medlemslandenes demokratier (som i en egentlig føderation), men også være plads til effektiv overstatslig regulering. Problemet er især, at der endnu ikke findes tilstrækkelig legitime beslutningsformer på det overnationale niveau. På denne baggrund anbefaler Kelstrup (2001: 27-34) reformer i fem forskellige henseender: En højere grad af traktatmæssig og lovmæssig forvaltning; afklaring af det politiske fællesskab og grundværdier; bedre regler for deltagelse, beslutningstagning og beskyttelse; mere effektive og bedre beslutninger; højere grad af direkte og indirekte legitimation. Kelstrup finder, at forbedringer i disse retninger principielt er mulige, men udtrykker sig mere forsigtigt om de praktiske muligheder (s. 34).

SAMMENFATNING

Dansk politik udspiller sig i stigende grad inden for de begrænsninger og muligheder, der skabes af international påvirkning og afhængighed. Det gælder ganske særligt i forhold til EU samt inden for rammerne af EU. Klassiske forestillinger om national suverænitet giver ikke længere megen mening, og skellet mellem udenrigs- og indenrigspolitik er mere eller mindre udvisket. Et forpligtende samarbejde i EU er tiltrækkende, fordi EU har kollektiv kapacitet til at løse nogle af de problemer, medlemsstaterne ikke kan håndtere med egne ressourcer. Via EU sker der indirekte en forøgelse af de enkelte staters faktiske „suverænitet“.

Udviklingen har stillet store krav til nationale aktører og institutioner om at tilpasse sig de nye vilkår for bedst muligt at kunne udnytte de eksisterende indflydelsesmuligheder. EU er ikke en monolitisk institution, idet medlemsstaterne fortsat er de vigtigste aktører. Hver især kan medlemsstaterne ikke

ændre EU's beslutningsstruktur, men de bestemmer selv, hvordan de vil indrette deres eget beslutnings- og kontrolsystem i EU-anliggender. Danmark har utvivlsomt et af de stærkeste politiske koordinerings- og kontrolsystemer blandt EU's medlemslande, selv om det fortsat kan forbedres.

Danske politikere oplever EU som en magtfaktor, men anser trods alt i overvejende grad Folketinget og regeringen som mere indflydelsesrige end EU. Selv om tilpasningerne har skabt nye politiske kontrolinstrumenter, peger flere analyser dog på, at der findes visse demokratiske kontrolproblemer i forhold til beslutningsprocessen i EU. Der er først og fremmest tale om ret svag politisk kontrol i såvel den forberedende som den udførende fase, hvor embedsmænd, eksperter og erhvervsinteresser synes at have en betydelig handlefrihed i hundredvis af komiteer.

Det europæiske Konvents drøftelser, den forestående store udvidelse af EU og regeringskonferencen i 2004 er sammenlagt lidt af et historisk knudepunkt, som kan ændre mange ting. På den ene side kan man forestille sig fremskridt i retning af en forenkling af det næsten uoverskuelige traktatgrundlag, en klarere kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne, mere effektivitet i beslutningsprocesserne og demokratisk legitimitet i en bredere forstand. På den anden side er der mulighed for, at EU's beslutningskraft som følge af det store antal nye medlemmer reduceres i en grad, som overskygger et oplevet behov for umiddelbare demokratiske reformer.

Måske bør man derfor rejse det kætterske spørgsmål, om EU som sådan overhovedet skal være demokratisk. Større åbenhed, ansvarlighed og effektivitet er under alle omstændigheder værdige mål, men der findes ikke et „europæisk folk“, som kræver en fælles demokratisk styreform i lighed med medlemsstaternes. Derimod findes mange europæiske lande med forskellige erfaringer for, hvordan deres regeringer på demokratisk vis kan holdes til regnskab. Dette gælder ikke mindst for Danmarks vedkommende, også i udenrigspolitiske spørgsmål. Men Morten Kelstrup (2001), Demokratirådet (Petersson et al., 2001) og andre har utvivlsomt ret i, at der også *er* behov for overstatsligt samarbejde med flertalsbeslutninger og for bedre demokratisk legitimerede deltagelses- og beslutningsformer i EU.

NOTER

1. Hvordan indflydelsesrelationerne mellem de nationale aktører i øvrigt tager sig ud i folketingsmedlemmernes øjne omtales i kapitel 6.
2. I samme periode var der i øvrigt kun én folkeafstemning, nemlig afstemningen i 1978 om nedsættelsen af valgretsalderen fra 20 til 18 år.

FOLKETINGETS UDVIKLING, ORGANISERING OG MAGT

Selv om Folketinget ikke direkte er i centrum i kapitlerne 1–5, er Tinget, dets partigrupper og medlemmer dukket op i talrige sammenhænge. I kapitel 1 og 2 er Folketingets medlemmer og partier betragtet i et repræsentationsteoretisk perspektiv – som repræsentanter eller agenter for vælgerne og deres respektive partier, om end de samtidig bør ses som politiske ledere. Folketingets medlemmer både påvirker og påvirkes af vælgerne. De påvirkes imidlertid også af aktører og institutioner i det parlamentariske systems nationale og internationale omgivelser, herunder interesseorganisationer, medier, selvstændige institutioner og virksomheder samt EU (kapitlerne 3–5).

I dette og de følgende to kapitler flyttes søgelyset over på de tre centrale statsinstitutioner: Folketinget, regeringen og centraladministrationen. Først fokuseres i dette kapitel på aspekter af Folketingets udvikling og organisering samt medlemmernes opfattelse af magtforholdene i Danmark. Dermed skabes også et baggrundstæppe for kapitel 7, der ser på forholdet mellem Folketing og regering i et principal-agent perspektiv, idet Folketinget ses som principal og kontrollerende instans i relation til regeringen og dens ministre (og samtidig som agenter for vælgere og partier). Denne betragtningsmåde videreføres i kapitel 8 om relationerne mellem regering og centraladministration, idet ministre betragtes som principaler i forhold til embedsmændene (og samtidig som agenter for Folketinget).

Det følgende afsnit beskriver nogle hovedtræk af Folketingets institutionelle udvikling i bred forstand. Derefter inddrager et andet afsnit ændringer i de seneste årtiers parlamentariske praksis, der har påvirket væsentlige forudsætninger for Folketingets virksomhed og indflydelsesmuligheder. Et tredje afsnit behandler partigrupperne som drivkræfter eller omdrejningspunkter i Folketingets virksomhed. Endelig undersøges, hvorledes folketingsmedlemmerne vurderer magtforholdene mellem centrale institutioner og aktører i det danske politiske system.

TRÆK AF FOLKETINGETS UDVIKLING

Folketinget er vælgerbefolkningens nationale politiske repræsentationsorgan. Det har ifølge grundloven lovgivningsmagten sammen med regeringen og desuden kontrollen over regeringers dannelse og fald. På det formelle plan står Folketingets flertal derfor særdeles stærkt. En forudsætning for, at Folketinget kan repræsentere, lovgive og kontrollere regeringen er imidlertid, at det fungerer effektivt i den forstand, at dets aktiviteter har mærkbare konsekvenser i de nævnte henseender. En undersøgelse af Folketingets historiske udvikling frem til midten af 1970'erne kan derfor være et passende udgangspunkt for behandlingen af dette spørgsmål.

Den pågældende analyse dokumenterede blandt andet, at der i en periode på over hundrede år var foregået en stadig udvidelse af antallet og arten af sager, som Folketinget beskæftiger sig med (Damgaard, 1977: kap. 2). Denne hovedtendens er fortsat efter 1970'erne. Der er således aldrig fremsat og vedtaget så mange lovforslag, rejst så mange forespørgsler og stillet så mange spørgsmål som i de seneste år, jf. tabel 6.1.

TABEL 6.1.

Antal fremsatte og vedtagne forslag til love og beslutninger, forespørgsler og spørgsmål i Folketinget. Årlige gennemsnit

	1972/73-1981/82	1982/83-1991/92	1992/93-2000/01
LOVE			
Regeringsforslag	197	199	242
• Heraf vedtagne	159	161	228
Private forslag	90	72	36
• Heraf vedtagne	6	11	3
BESLUTNINGER ¹			
Regeringsforslag	6	3	11
• Heraf vedtagne	5	3	11
Private forslag	84	121	130
• Heraf vedtagne	2	12	3
FORESPØRGSLER	20	33	56
SPØRGSMÅL	993	1.449	3.037

Kilde: *Folketingstidende. Årbog og Registre 2000/01.*

1. Der ses bort fra den håndfuld forslag, der årligt fremkommer i form af indstillinger fra udvalg (for eksempel om godkendelse af Ombudsmandens beretning og statsregnskabet).

Tabel 6.1 viser hovedtendenser i Folketingets plenumaktivitet siden folketingsåret 1972/73. Perioden er opdelt i tre delperioder, de to første på ti år og den sidste på ni år. Den første periode karakteriseres af socialdemokratiske mindretalsregeringer under Anker Jørgensen (undtagelserne er den kortvarige regering under Poul Hartling (1973-75) og den ligeledes kortvarige SV-regering (1978-79)). Anden periode præges af borgerlige mindretalskoalitioner under Poul Schlüter, og den tredje periode af koalitionsregeringer under Poul Nyrup Rasmussens ledelse. Tabellen siger noget om regeringers dominans i lovgivningsvirksomheden i henseende til antallet af både fremsatte og vedtagne lovforslag. I de to første perioder fremsatte regeringerne således knap 200 lovforslag årligt, hvoraf ca. 160 blev vedtaget. I 1990'erne voksede antallet af både fremsatte og vedtagne regeringsforslag betydeligt. Private lovforslag, dvs. forslag fremsat af oppositionspartier, var ganske hyppige i de politisk turbulente 1970'ere (i gennemsnit 90 per år), men faldt så gradvist over et antal på 72 i 1980'erne til 36 i 1990'erne. Som det ses af tabellen, blev kun relativt få private lovforslag vedtaget, om end antallet var forholdsvist stort i 1980'erne, hvor de alternative flertal gjorde sig gældende.

Anderledes forholder det sig med hensyn til beslutningsforslagene. Regeringen fremsætter traditionelt ret få forslag til folketingsbeslutning. Til gengæld bliver de så næsten altid vedtaget. Som det fremgår af tabel 6.1, er forslag til folketingsbeslutning et instrument, der primært udnyttes af oppositionspartier, uanset at forslagene sjældent vedtages. Igen er der dog et betydeligt antal vedtagne private forslag i 1980'erne. Forespørgsler, der i helt overvejende grad stilles af oppositionspartier, er blevet et meget populært instrument i løbet af de seneste 30 år, idet der er tale om en næsten tredobling af antallet i periodens løb. Tilsvarende gælder i endnu højere grad om spørgsmål til ministre, der er steget fra knap 1000 til godt 3000 i gennemsnit per år.

De refererede tal vidner om en tydelig aktivitetsudvidelse i Folketinget med hensyn til lovforslag fra regeringen, private forslag til folketingsbeslutninger, forespørgsler og spørgsmål. Der er mange bud på forklaring af denne udvikling, såsom et øget antal partier efter 1973 og en dermed sammenhængende øget partikonkurrence, indførelse af forskellige former for økonomisk støtte til partigrupperne og senere til partiorganisationerne, hvilket ikke skal følges nærmere i denne forbindelse (men se f.eks. Damgaard, 1977; 1985; 1994). Her skal i stedet understreges, at aktivitetsudvidelsen er muliggjort af en lang række rationaliseringer af Folketingets procedurer og arbejdsgange (Dethlefsen, 1999), en udvidelse af Folketingets stab af embedsmænd (Betænkning nr. 1354, 1998: 73-76) og indførelse af ny infor-

mationsteknologi. En af de vigtigste moderniseringer af Folketingets arbejde i de seneste årtier er imidlertid indførelse af stående, specialiserede udvalg med virkning fra folketingsåret 1972/73 til afløsning af de såkaldte ad hoc udvalg, der nedsattes til behandling af et bestemt eller eventuelt flere sammenhængende forslag, hvorefter de ophævedes. Udvalgsreformen, der blev vedtaget efter en periode med forsøg, var en markant forandring. Internationalt set var den dog en lidt sen efterligning af andre landes udvalgssystemer, herunder det norske og svenske.

En tidlig undersøgelse af den danske udvalgsreform kunne afsløre, at der i udvalgene fandtes en klar overrepræsentation af medlemmer, som havde en særlig tilknytning – i form af erhverv, uddannelse, tillidsposter m.m. – til det politiske eller samfundsmæssige område, der sorterede under udvalget (Damgaard, 1977: kap. 6). Tyve år senere foretog Henrik Jensen (1995: kap. 6, 69–70) en tilsvarende undersøgelse af udvalgsmedlemmernes sektortilknytning. Han fandt en nærmest undtagelsesfri bekræftelse af undersøgelsen fra 1970'erne:

Det viser sig, at det faktiske antal og den faktiske andel af udvalgsmedlemmer med sektortilknytning for hvert udvalg er større end de tilsvarende tal for den statistisk „tilfældige“ sammensætning. Under ét er det faktiske antal og den faktiske andel ca. dobbelt så stor, som man kunne forvente, hvis udvalgene var „tilfældigt“ sammensat.

Disse særdeles robuste resultater viser, at der sideløbende med de påviste aktivitetsudvidelser er opstået en meget tydelig arbejdsdeling og specialisering i det parlamentariske arbejde, hvilket i øvrigt også fremgår af andre undersøgelser (jf. Damgaard, 2001). Denne specialisering kan uden tvivl fremme forhandlinger og samarbejde på tværs af partigrænserne på de forskellige områder (T.K. Jensen, 2000). Som det nedenfor vil fremgå, kan udvalgsspecialiseringen dog ikke uden videre tages som udtryk for, at medlemmerne er „indspiste“ med hinanden uanset parti- og regeringstilknytning. Men det rokker ikke ved, at udvalgssystemet bidrager til at sikre effektiviteten i Folketingets arbejde.

PARLAMENTARISMENS FORANDRING

En af de mest markante forandringer i Folketingets virksomhed knytter sig til ændringer af de parlamentariske normer efter begyndelsen af 1980'erne. Dermed kan endnu en gang konstateres, at årene efter ca. 1980 ændrede

meget i dansk politik (jf. kap. 3). Grundreglen for danske regeringsdannelser er den såkaldt „negative“ parlamentarisme, der indebærer, at en regering ved sin dannelse ikke må have et folketingsflertal imod sig. Der kræves således ikke, som i en del andre lande, et ved en afstemning dokumenteret „positivt“ flertal for en ny regering. Dette giver en stor fleksibilitet, men der findes dog uskrevne regler om regeringsdannelse i forbindelse med de såkaldte dronningerunder, jf. kap. 7.

Danmark adskiller sig fra alle andre vestlige demokratier ved efter anden verdenskrig i helt overvejende grad at danne mindretalsregeringer, hvilket med en enkelt og kortvarig undtagelse (Nyrup 1993–94) har været tilfældet siden 1971 (Damgaard, 2000). Siden 1982 har der været tale om mindretalskoalitioner. Mindretalsregeringer er altså hovedreglen i dansk politik, men normerne for deres ageren ændredes drastisk i løbet af 1980'erne. En væsentlig begivenhed var Socialdemokratiets ændrede adfærd i forbindelse med afstemningen om forslaget til finanslov i december 1983, der medførte udskrivelse af nyvalg. I sig selv indebar Socialdemokratiets holdning ikke et brud med etablerede normer om „ansvarlige“ partiers adfærd i forbindelse med finansloven. Det nye var partiets motivering. Partiet ville ikke stemme for et finanslovsforslag, hvis indhold det ikke havde haft tilstrækkelig indflydelse på (Rasmussen, 1985; 1989). Det egentlige problem var dog måske snarere, at Firkloverregeringen ikke havde sikret sig et parlamentarisk flertal på forhånd, hvilket fik konsekvenser også for efterfølgende regeringer.

Samtidig og efterfølgende ændredes den parlamentariske praksis på flere andre måder. Firkloverregeringen under Poul Schlüter (1982–1988) fandt sig således i at blive nedstemt i hver tolvte endelige afstemning i Folketinget om lovforslag, beslutningsforslag og motiverede dagsordener (nu kaldt „vedtagelser“) for at bevare ministertaburetterne og for at kunne gennemføre den højt prioriterede økonomiske politik (Damgaard, 1990). Noget lignende er hverken sket før eller siden i dansk politik (jf. Albæk-Jensen, 1997). De mange regeringsnederlag havde sammenhæng med eksistensen af et såkaldt „alternativt“ flertal bestående af Socialdemokratiet, de Radikale og venstrefløjen på en række områder, herunder ikke mindst det sikkerhedspolitiske. Det alternative flertal forsvandt i 1988 med de Radikales indtræden i en KV-regering på bekostning af CD og Kristeligt Folkeparti.

En sidste nydannelse i dansk parlamentarisme under Firkloverregeringen er udskrivelsen af en vejledende folkeafstemning i 1986 om den såkaldte EF-pakke, der etablerede EF's indre marked. Baggrunden var, at det alternative flertal gennem vedtagelse af en motiveret dagsorden havde afvist det for-

handlingsresultat, Firkloverregeringens forhandlere havde opnået i EF. Regeringen ønskede hverken at gå af eller at udskrive valg på dette ret så vigtige spørgsmål. I stedet enedes den med Socialdemokratiet og de Radikale om en vejledende folkeafstemning, hvis udfald alle parter erklærede sig villig til at respektere.

De nævnte parlamentariske nydannelser bidrog til at ændre vigtige politiske processer. Det står i dag således klart, at en regering ikke behøver at gå af eller at udskrive valg, selv om den kommer i mindretal på et væsentligt spørgsmål. Det var ellers normen tidligere (Worre, 1982). Desuden forekommer det, om end langt fra så organiseret og rutineret som under Firkloverregeringen, at oppositionspartier søger at etablere et alternativt flertal „uden om regeringen“ i forskellige spørgsmål. Hertil kommer to andre vigtige konsekvenser af udviklingen. Den ene er, at en regering i dag er nødt til at sikre sig et flertal for sit finanslovsforslag på en eller anden måde. Hvis ikke det sker, kan afstemningen nemlig blive betragtet som en tillidsafstemning for eller mod regeringen. Derfor er der aftalt mange forlig, pakkeløsninger og „kludetapper“ i forbindelse med finansloven i de senere år (Finansministeriet 1998; 1999; 2000). Den anden konsekvens er, at EF-afstemningen i 1986 formentlig bidrog meget stærkt til en ny praksis for, at store spørgsmål i relation til EU skal forelægges danske vælgere til godkendelse, uanset om et kvalificeret flertal for suverænitetsafgivelse er til stede i Folketinget (jf. kap. 5).

Ud over en ændret holdning til de nederlag, en regering vil affinde sig med, alternative flertal uden om regeringen, forlig om finansloven og folkeafstemninger om EU-anliggender – der i sig selv er kraftige ændringer af de uformelle parlamentariske spilleregler – er der endnu en ny tendens i dansk politik. Den har mest med mindretalsregeringer og behovet for flertalsdannelse at gøre. Alt tyder nemlig på, at tendensen til at indgå politiske forlig mellem regeringen og oppositionspartier er forstærket i perioden efter 1973, da det nye og mere fragmenterede partisystem holdt sit indtog på Christiansborg. Det synes dog også klart, at behovet for flertal for finansloven derudover har sat sig spor i et større antal politiske forlig, end man tidligere har set i Danmark (Rasmussen, 1998). Politiske forlig er udtryk for partiernes ønske om, uanset deres indbyrdes konkurrence i øvrigt, at fremtidssikre bestemte løsninger på givne problemer og om at være seriøse og ansvarlige. Heri ligger også, at brud på forlig – som det er sket under Fogh Rasmussens regering – kan få alvorlige konsekvenser efter et valg, der indebærer væsentlige ændringer i de partipolitiske styrkeforhold.

I en vurdering af Folketingets indflydelse specielt i forhold til regeringen (jf. kap. 7) må sådanne ændringer i den parlamentariske praksis medtænkes. Forinden er det dog helt nødvendigt at inddrage Folketingets partigrupper.

FOLKETINGETS PARTIGRUPPER

Både i Danmark og andre lande har studiet af parlamentets partigrupper traditionelt været et forsømt område (von Beyme, 1983), måske fordi partigruppernes interne forhold normalt ikke er så let tilgængelige som andre aspekter af den parlamentariske organisation. Der var dog en forholdsvis tidlig og interessant artikel af Torben Worre (1970), som med god grund betragtede partigrupperne som „et magtcentrum i det danske politiske system“. Det er ikke tilfældigt, at Worre praktisk taget ikke forsynede artiklen med litteraturhenvisninger. Mere sporadisk information om Folketingets partigrupper fremkom senere i Damgaard (red.) (1979) og Damgaard (1982). Yderligere analyser publiceredes af Torben Jensen (1993), Damgaard (1995), Henrik Jensen (1999), Knut Heidar (2000) og Lars Bille (2000). Den nyeste og mest omfattende undersøgelse af partigrupperne, der er foretaget af Henrik Jensen (2002), fortjener yderligere omtale. Henrik Jensen tager udgangspunkt i følgende sammenhængende hovedspørgsmål: „*Hvordan er partigrupperne generelt organiseret, hvordan arbejder de, og hvordan træffer de beslutninger i Folketinget?*“ (citater kursiveret i original). Han kan konstatere tre væsentlige træk (kap. 3):

- der er i partigrupperne en relativt permanent arbejdsdeling, der følger udvalgsstrukturen
- det enkelte gruppemedlem er sat i et repræsentationsforhold til de andre i partigruppen
- partigrupperne optræder normalt som enhedsaktører i beslutningssituationer (ibid.: kap. 3).

Disse træk har som forudsætning, at partigrupperne kan tilfredsstille et nødvendigt koordinationsbehov. Dette leder i første omgang Jensen (2002: kap. 4-5) til at undersøge partigruppernes horisontale såvel som vertikale arbejdsdeling. Han finder en bemærkelsesværdig høj grad af ensartethed med hensyn til den måde, man har indrettet sig på i de enkelte partigrupper. Den eneste forskel er faktisk, at Enhedslistens folketingsgruppe ikke har en permanent vertikal, dvs. ledelsesmæssig, struktur. Dernæst

fokuseres på gruppemøderne, møderne i folketingssalen og udvalgmøderne (kap. 6-8).

I gruppemøderne slår både det horisontale og det vertikale organisationsprincip igennem:

Det viser sig typisk ved, at ordførere og andre med det primære ansvar for sagerne kommer med indstillinger, og gruppeformanden som mødeleder på gruppens vegne drager politiske konklusioner, der i forhold til indstillingerne støder på mindst mulig modstand i gruppen. Herved får de tilstedeværende på gruppemødet konstateret, at de øvrige gruppemedlemmer, også hvad mandattallet angår, står bag de holdninger, som de selv og de andre gruppemedlemmer efter gruppemødet skal repræsentere på gruppens vegne i andre sammenhænge. Det ligger også heri, at gruppen i offentlighed kan optræde som en enhedsaktør (s. 108-109).

Tilsvarende er enhedsaktørelementet samt arbejdsdelings- og repræsentationsforholdet synlige under møderne i salen:

For debattens vedkommende sker det ved, at det først og fremmest er ordførerne og ministre, som på deres egne arbejdsområder fremfører gruppens synspunkter, mens de øvrige gruppefæller kan arbejde med andre sager. Samtidig er gruppens holdninger ... normalt fastlagt internt i gruppen forud for behandlingen i salen ... Debatten er tillige karakteriseret ved i meget høj grad at være møntet på offentligheden, og kan som sådan forstås som et instrument for profilering (s. 138).

Endelig har udvalgmøderne en arbejdsdelingseffekt på partigrupperne

... så den enkelte ordfører kan opbygge og udnytte sin viden på området og arbejde med forslagene på partigruppens vegne, mens gruppefællerne laver noget andet. Han eller hun er samtidig sat i et repræsentationsforhold til sin gruppe og arbejder med gruppens mandattal i ryggen mere eller mindre inden for de rammer, som ordføreren selv har været med til at fastlægge med sin indstilling på gruppemødet forud for 1. behandling (s. 163).

På denne baggrund rejser Jensen spørgsmålet om, hvilken betydning det har for Folketinget som politisk institution, at medlemmerne gennemgående optræder som partigrupperepræsentanter og ikke som 179 individualister (kap. 9). Svaret gives via en gennemgang af lovgivningsprocessen vedrørende et forslag om kunstig befrugtning i forbindelse med lægelig

behandling, diagnostik og forskning m.v. Den var nemlig karakteriseret ved, at alle de ovennævnte træk stort set var fraværende: Det normale repræsentations- og arbejdsdelingsmønster smuldrede; de fleste grupper ophørte med at være enhedsaktører; ordførerne ophørte med at være legitime repræsentanter for deres grupper; individuelle medlemmer skulle pludselig optræde som selvstændige aktører uden tilstrækkelig baggrundsviden; flertalsdannelsen blev helt uoverskuelig, og det usikre udfald af beslutningerne blev afgjort i selve folketingssalen. Henrik Jensen har givetvis ret i, at Folketinget ikke ville kunne lovgive, hvis alle forslag skulle behandles som det omtalte. På kort sigt ville lovgivningen „sande til eller ende i kaos“, som han udtrykker det (s.188). Om der under sådanne vilkår på længere sigt kunne etableres nye arbejdsgange, er et helt andet problem, som hænger sammen med spørgsmålet om, hvorvidt partierne kan undværes, jf. kap. 2 i denne bog.

Endelig drøfter Jensen spørgsmålet om, hvad man på baggrund af analyserne kan sige om magt og indflydelse i partigrupperne, når det nu er partigrupperne, der er de gennemgående aktører i beslutningsprocessen (Jensen, 2002: kap. 10). Svaret er todelt, idet det vedrører såvel den horisontale som den vertikale arbejdsdeling. I det horisontale perspektiv er hovedsynspunktet, at den relativt stabile arbejdsdeling i form af ordførerskaber, som følger udvalgenes ressortfordeling, også er en fordeling af magt og ansvar i partigrupperne. For regeringspartiers vedkommende er ministrene dog primære aktører i forhold til udvalgsmedlemmer og ordførere. Ikke overraskende er denne konklusion i fin overensstemmelse med forfatterens tidligere undersøgelse (H. Jensen, 1995) af Folketingets stående udvalg som arenaer for partirepræsentanter, og altså ikke som „magtfaktorer“ som andre forfattere har ment. I det vertikale perspektiv kan tilsvarende siges, at indflydelsen og ansvaret formentlig følger ledelsespositionerne. Men desuden afhænger meget tilsyneladende af konkrete personer, situationer og begivenheder. Her finder Jensen især behov for yderligere empirisk forskning.

Henrik Jensen (2002: 217) viderefører sine synspunkter i det afsluttende kapitels perspektiverende bemærkninger. Sat på spidsen rejser han det klassiske spørgsmål om, hvem der „i virkeligheden“ træffer beslutningerne. Hans svar kan nok bedst gengives med følgende citat:

I én forstand mener jeg, at spørgsmålet om, hvor beslutningerne „i virkeligheden“ bliver truffet, egentlig er fejlstillet. Som beslutningsproces er lovgivningsprocessen i sin helhed en atomiseret proces, hvor arbejdet,

ansvaret og indflydelsen på gruppernes løbende beslutninger er spredt ud, først og fremmest på de enkelte ordførere og ministre. Foruden at de naturligvis holder kontakt til et netværk af eksterne aktører som for eksempel baglandet, interesseorganisationer, eksperter, journalister etc. holder de på deres egne ansvars- og arbejdsområder og afhængigt af sagernes væsentlighed og karakter kontakter til gruppen og dens ledelse og til ordførerne fra de andre grupper som led i kampen om flertallet.

Jensen understreger flere gange, at beslutningsprocessen er atomiseret eller spredt i tid og rum i en ekstrem grad. Atomisering er måske et lovlig stærkt udtryk, men særdeles pluralistisk er beslutningsprocessen i hvert fald.

Som supplement til Henrik Jensens undersøgelse er det af interesse at se på de svar, folketingsmedlemmerne gav i spørgeskemaundersøgelserne i Folketinget i 1980 og 2000 om de faktorer, der i almindelighed er vigtige for partigruppens standpunkttagen i konkrete spørgsmål, jf. tabel 6.2.

Det rimer godt med Henrik Jensens analyse, at især hensyn til partiets politik og sammenholdet i partiet tillægges betydning i begge årene. Spørgsmålet om hensyn til partigruppens ledelse indgik kun i undersøgelsen fra 2000, men også det synes at spille en rolle for mange medlemmer. Derudover er der grund til at fremhæve to træk i tabel 6.2. Det ene er, at alle de nævnte faktorer betyder om ikke „meget“ så dog „noget“ for langt de fleste medlemmer. Det passer således godt ind i Jensens „pluralistiske“ billede af beslutningsprocessen, at medlemmerne interesserer sig en del for at tiltrække flest mulige stemmer, samarbejdsmuligheder med andre partier, interesseorganisationers holdninger, positiv mediedækning og eksperters udtalelser. Det andet træk er, at interesseorganisationerne endnu en gang synes at have tabt lidt terræn efter 1980.

M A G T O P F A T T E L S E R

Henrik Jensens bog (2002) undersøger individuelle indflydelsesrelationer i partigrupperne og ser ikke på partigruppernes eller Folketingets indflydelse i forhold til andre politisk relevante aktører. Det gør derimod Ólafur Hardarson (2000) som led i en komparativ nordisk analyse af parlamentsmedlemmers magtopfattelser. Spørgeskemaundersøgelsen, der i Danmark blev administreret af Torben K. Jensen i 1994/95, indeholdt spørgsmål om, hvorledes folketingsmedlemmerne vurderede en lang række institutioners og organisationers indflydelse på en skala fra 0 til 100. Der blev spurgt til både

TABEL 6.2.

Faktorer, der ifølge Folketingets medlemmer i almindelighed er vigtige for partigruppens standpunkttagen i konkrete spørgsmål. Procentandele "betyder meget" og "betyder meget eller noget"¹

	1980			2000		
	BETY- DER MEGET	BETYDER ME- GET ELLER NOGET	N	BETY- DER MEGET	BETYDER ME- GET ELLER NOGET	N
Hensynet til partiets politiske program	68	97	101	56	93	117
Hensynet til sammenholdet i partiet	41	92	96	37	89	113
Hensynet til partigruppens ledelse	–	–	–	21	68	113
Ønsket om at tiltrække flest mulige stemmer	16	61	98	13	75	113
Hensynet til samarbejdsmuligheder med andre partier	9	78	98	13	74	115
Interesserede organisationers tilslutning til et forslag	3	61	98	11	48	113
Ønsket om positiv mediedækning	–	–	–	18	77	114
Eksperters og sagkyndiges udtalelser om forslaget	10	76	97	13	72	112

1. Svaralternativer: "betyder meget", "betyder noget", "betyder kun lidt", "betyder intet".

– Spørgsmålet blev ikke stillet i 1980.

den faktiske indflydelse og den ønskelige indflydelse. I tabel 6.3 gengives Hardarsons tal for den danske del af undersøgelsen.

Der er tre topscorere i tabel 6.3 med hensyn til den faktiske magt eller indflydelse, nemlig regeringen, presse/radio/tv og Folketinget. Alle de øvrige institutioner og aktører er bestemt ikke uden indflydelse, men rangeres dog klart lavere end de tre topscorere med gennemsnitsplaceringer i intervallet 56–67 mod 77–84 for topscorerne. Igen kan man sige, at billedet er pluralistisk, idet mange har et ord at skulle have sagt, og ingen er klart dominerende. Nok så interessant er imidlertid de normative vurderinger af, hvor stor indflydelse de enkelte institutioner og aktører burde have, og dermed afstanden mellem den faktiske og den ønskelige indflydelse.

TABEL 6.3.

Folketingsmedlemmers opfattelse i 1994/95 af forskellige institutioner/aktørers faktiske og ønskelige indflydelse i det danske samfund. Gennemsnitsplacering på en skala fra 0 til 100

	FAKTISK INDFLYDELSE	ØNSKELIG INDFLYDELSE	DIFFERENCE
Regeringen	84	80	-4
Presse/radio/tv	81	47	-33
Folketinget	77	88	+11
Finansmarkedet	67	47	-20
Politiske partier	67	74	+7
EU	65	53	-12
LO	65	48	-17
Vælgerne (som gruppe)	62	80	+18
Embedsmænd i stat og kommune	62	44	-18
DA	61	45	-16
Det private erhvervsliv	56	49	-7
Minimum N	94	89	88

Kilde: Hardarson, 2000: Tabel 12.1 – 12.3.

For de tre topscoreres vedkommende er mønstret klart. Ifølge Folketingets medlemmer burde Tinget være den mest indflydelsesrige institution af alle. Regeringen burde måske stå lidt svagere, men medierne burde i hvert fald have langt mindre indflydelse. Sidstnævnte resultat er i god overensstemmelse med fremstillingen i kapitel 3, der bygger på andre data om mediers og journalisters rolle. I øvrigt fremgår det klart af tabel 6.3, at folketingsmedlemmerne gerne så, at vælgerne og de politiske partier blev styrket. Derimod burde alle andre aktører have mindre indflydelse, end de faktisk tilskrives. Det ses altså, at Folketingets medlemmer hylder en grundopfattelse, der nøje svarer til den parlamentariske styringskæde: Der bør findes et stærkt parlament, placeret mellem stærke vælgere og en stærk regering, idet de politiske partier indgår i det samlede billede. Alle andre har i medlemmernes øjne i vekslende grad for stor indflydelse.

Spørgeskemaundersøgelserne i Folketinget 1980 og 2000 giver også muligheder for at afdække folketingsmedlemmernes syn på styrkeforholdene mellem centrale politiske institutioner og aktører. I begge år blev der således stillet spørgsmål om, hvordan medlemmerne vurderede magtforholdene mellem Folketinget, regeringen, embedsmændene, interesseorganisa-

TABEL 6.4.

Folketingsmedlemmers opfattelse af magtforholdene mellem centrale aktører. Læst vandret den procentandel, der tillægger førstnævnte større eller mindre indflydelse end de øvrige i parvise sammenligninger¹

	REGE- RING	EMBEDS- MÆND	ORGANI- SATIONER	VIRKSOM- HEDER	N
Folketing 1980	-33	39	34	71	95-96
Folketing 2000	-27	30	71	80	112-115
Regering 1980		46	25	76	93-94
Regering 2000		47	78	83	114-115
Embedsmænd 1980			-23	52	92-94
Embedsmænd 2000			35	48	113-114
Organisationer 1980				59	95
Organisationer 2000				37	111

1. Den procentandel, der tillægger førstnævnte (søjlen til venstre) størst indflydelse minus den andel, der tillægger sidstnævnte størst indflydelse. Spørgsmålsformulering: Se tabel 5.1.

tioner og de større virksomheder. I spørgsmålsformuleringen (se tabel 5.1) blev der benyttet parvise sammenligninger af samtlige de nævnte aktører, hvilket giver ti resultater for hvert af årene, jf. tabel 6.4.

Tabel 6.4 viser i begge år, at Folketingets medlemmer betragter regeringen som mere indflydelsesrig end alle de øvrige institutioner og aktører. Folketinget kommer ind på andenpladsen. Tinget vurderes altså som mindre indflydelsesrig end regeringen, men samtidig som mere indflydelsesrig end embedsmænd, organisationer og virksomheder, hvilket for så vidt er helt i overensstemmelse med Hardarsons ovennævnte tal, jf. tabel 6.3. Et tredje gennemgående resultat er, at private virksomheder i almindelighed findes at være mindre indflydelsesrige end de øvrige aktører. Der er dog også visse ændringer i folketingsmedlemmernes vurderinger af magtforholdene over tid. Det fremgår således endnu en gang, at interesseorganisationerne står svagere i 2000 end i 1980. Desuden er Tingets medlemmer af den opfattelse, at embedsmændene i 2000 har større indflydelse end interesseorganisationerne, hvorimod det forholdt sig omvendt i 1980.

Spørgsmålsformuleringerne bag de nævnte svar er naturligvis meget almene og grovkornede (jf. noten til tabel 5.1). Resultaterne udelukker derfor bestemt ikke, at der kan være store variationer over forskellige sag-områder med hensyn de enkelte aktørers relative indflydelse. Selv om for eksempel organisationerne i almindelighed måtte være svækkede efter

TABEL 6.5.

Folketingsmedlemmers sammenligning af partiers og interesseorganisationers indflydelse på forskellige sagsområder. Procentandel, der tillægger partierne størst indflydelse, minus procentandel der tillægger organisationerne størst indflydelse¹

	1980		2000	
	PCT.	N	PCT.	N
Retsforhold	74	92	89	115
Skattepolitik	59	92	78	115
Forsvarspolitik	76	92	72	115
Skolepolitik	32	89	62	114
Sygehuspolitik	25	91	48	115
Landbrugspolitik	9	93	3	113
Erhvervspolitik	21	91	-1	113
Miljøpolitik	15	91	-5	113
Forbrugerpolitik	-3	91	-22	113
Arbejdsmarkedsforhold	-32	93	-36	115
Finanspolitik	-	-	87	114
EU-politik	-	-	76	114
Asylpolitik	-	-	73	113

1. Spørgsmålsformulering: "De bedes tilkendegive, hvem der efter Deres opfattelse har størst indflydelse på nedennævnte sagsområder: Er det *partierne i Folketinget* eller *interesseorganisationerne*?" "Ved ikke" svarene varierer i begge år omkring ca. 10 pct. med ydergrænserne ca. 5 og 16 pct.

– Spørgsmålet blev ikke stillet i 1980.

1980, kan de meget vel fortsat øve betydelig indflydelse på bestemte områder. Dette spørgsmål kan belyses via svarene på andre spørgsmål i de to folketingsundersøgelser, i det mindste hvad angår medlemmernes opfattelser, jf. tabel 6.5.

Medlemmerne blev spurgt om partierne i Folketinget eller interesseorganisationerne efter deres opfattelse havde størst indflydelse inden for en række sagsområder. Ti af områderne indgik i begge år og yderligere tre kun i 2000. Tallene i tabel 6.5 viser interessante mønstre i medlemmernes svar, både over tid og i henseende til de forskellige sagsområder.

Hvad angår politiske sagsområder, står partierne i Folketinget i begge år stærkest i forhold til organisationerne med hensyn til en række offentlige aktivitetsområder, såsom rets-, skatte-, forsvars-, skole- og sygehuspolitik. På de tre områder, der kun indgik i undersøgelsen fra 2000 (finans-, EU- og

asylpolitik) betragtes partierne ligeledes som langt de mest indflydelsesrige i forhold til interesseorganisationerne. Knap så stærkt som, eller endog betydeligt svagere end, interesseorganisationerne står Folketingets partier på de områder, der traditionelt betegnes som overvejende „korporatistiske“ (jf. Damgaard, 1981), nemlig landbrugs-, erhvervs-, miljø-, forbruger- og ikke mindst arbejdsmarkedspolitik. Der er altså ifølge Folketingets medlemmer i begge år en tydelig forskel på parti- versus organisationsindflydelse afhængigt af, hvilke sagområder der tænkes på, selv om organisationerne måske nok i en generel vurdering har mistet magt i de seneste årtier.

Udviklingen over tid viser også et interessant og bemærkelsesværdigt mønster. Der er nemlig ifølge Folketingets medlemmer sket en slags polarisering af de områder, hvorpå henholdsvis partier og organisationer er relativt stærke. Hvor partierne stod stærkt i 1980, er de blevet endnu stærkere i 2000, og organisationernes indflydelse er styrket på netop de områder, hvor de i forvejen betragtedes som stærke i forhold til partierne.

SAMMENFATNING

Som i tidligere historiske perioder har aktivitetsniveauet i Folketinget været stigende i de seneste årtier. Medens regeringerne står for væksten i antallet af fremsatte og vedtagne lovforslag, er det oppositionens partier og medlemmer, der driver udviklingen frem med hensyn til beslutningsforslag, forespørgsler og spørgsmål til ministre. En af de væsentligste reformer af Folketingets arbejde i den omhandlede periode er indførelse af de stående, specialiserede udvalg i 1972, der bidrager til at sikre effektiviteten i Folketingets arbejde og skaber mulighed for øget kontrol med regeringen. Udvalgene strukturerer i høj grad medlemmernes aktiviteter.

Specielt i 1980'erne er der sket markante ændringer i den parlamentariske praksis. Danmark har negativ parlamentarisme, og regeringerne er overvejende mindretalskoalitioner. Den endelige afstemning om finanslovsforslaget er blevet „politiseret“, hvilket har tilskyndet til en ny form for finanslovsforhandlinger med et ofte kompliceret forligsmønster. Endvidere er der udviklet en praksis, hvorefter en regering ikke behøver at træde tilbage eller udskrive valg, selv om den kommer i mindretal på et væsentligt spørgsmål. Alternative flertal er en mulighed, der må regnes med.

Partigrupperne må karakteriseres som helt centrale omdrejningspunkter eller drivkræfter i Folketingets arbejde. Deres formelle og især uformelle arbejdsformer er institutionaliserede med højt udviklede specialiserings-,

repræsentations- og samordningsmekanismer. Det muliggør, at partigrupperne, efter interne afklaringsprocesser, som hovedregel kan optræde som enhedsaktører. Det er vanskeligt at se, hvordan Folketinget skulle kunne fungere uden den komplekse styring, der foregår via partigrupperne.

Undersøgelser af normative magtopfattelser viser som hovedtendens, at folketingsmedlemmer (ikke overraskende) er tilhængere af stærke aktører i den parlamentariske styringskæde. Praxis lever ikke helt op til folketingsmedlemmernes ønsker – især findes medierne igen at have for stor indflydelse – men regering og Folketing vurderes generelt som mere magtfulde end embedsmænd, organisationer og virksomheder. Selvom organisationerne generelt står relativt svagt, har medlemmerne dog klart blik for, at de på visse områder (især arbejdsmarked og forbrugerpolitik) kan være mere indflydelsesrige end partigrupperne.

Alt i alt kan dette kapitels resultater tjene som en nyttig baggrund for det næste kapitels mere systematiske analyse af forholdet mellem Folketing og regering i et principal-agent perspektiv.

FOLKETING OG REGERING

Både den danske og den internationale litteratur om regeringsdannelser har i almindelighed underbetonet de bindinger og begrænsninger, enhver regering påtager sig allerede ved sin udnævnelse. Ingen demokratisk regering er nemlig almægtig, og da slet ikke mindretalsregeringer uden fast støtte til flertalsdannelse i vigtige spørgsmål, som Danmark har været så rig på i de seneste årtier. Kernen i parlamentarismen er, at ingen regering kan overleve en mistillidserklæring fra parlamentets flertal. Med dette som baggrund for de løbende parlamentariske aktiviteter er principal-agent teorien formentlig frugtbar til nærmere analyser af forholdet mellem Folketing og regering.

Principal-agent teorien introduceredes i kapitel 1. Kort sagt er det ofte fordelagtigt at delegere kompetence til en agent, der kan holdes til regnskab for den virksomhed, der udøves på principalens vegne. Men enhver delegation indebærer risiko for, at agenten ikke trofast følger principalens interesser, hvilket rejser spørgsmål om, hvorledes sådanne agentproblemer kan løses eller modvirkes. Der er foreslået fire hovedtyper af kontrolinstrumenter: Kontraktudformning, screenings- og udvælgelsesmekanismer, overvågnings- og rapporteringsprocedurer samt institutionelle kontrolinstanser. Som nævnt i kapitel 1 virker de to førstnævnte mekanismer *ex ante*, dvs. før en aftale mellem principal og agent træder i kraft, hvorimod de to sidstnævnte virker *ex post*, dvs. efter en aftale er indgået mellem parterne. Disse hovedtyper benyttes i den følgende fremstilling af forholdet mellem Folketinget som principal og regeringen som agent. Som det vil fremgå har Folketinget særdeles rige muligheder for at benytte samtlige de nævnte kontrolmidler, hvilket da også i høj grad sker i praksis.

I kapitel 1 fremhævedes endvidere, at kontrol (ligesom magt, indflydelse, styring og autoritet), der hviler på politisk relevante ressourcer, har to væsentlige fremtrædelsesformer, nemlig hvad der kan kaldes eksplicit (direkte) og implicit (indirekte) kontrol. Sidstnævnte kan også kaldes anti-

ciperet reaktion. Hvad ordet „kontrol“ angår, er der imidlertid grund til at nævne, at det ikke mindst på det parlamentariske område også har en videre betydning, nemlig som en aktivitet, der kan kaldes „granskning“ af situationer og begivenheder. I denne forstand indebærer kontrol undersøgelse af, om „alt er i orden“ og i overensstemmelse med foreskrevne regler og uformelle normer. I det parlamentariske liv kan granskning vedrøre både særlige sager og løbende overvågning af, om regeringen handler inden for gældende retlige rammer samt indgåede forlig og aftaler mellem politiske partier. Kontrol i betydningen granskning kan foregå med udgangspunkt i en mistanke om, at gældende regler eller normer er blevet overtrådt, men kan også være af helt rutinemæssig karakter, som for eksempel revision eller regnskabskontrol. Noget andet er så, at selv en i udgangspunktet helt åben granskning kan påvise fejl eller uregelmæssigheder, der kan give anledning til sanktioner med brug af direkte magtinstrumenter. Endvidere kan blot bevidstheden om, at en granskning af agentens handlinger vil eller kan blive foretaget, bidrage til, at handlingerne udføres inden for de gældende regler og rammer, hvilket da er udtryk for indirekte indflydelse eller anticiperet reaktion. På disse måder er der altså en klar sammenhæng mellem kontrol som granskning og kontrol som magt eller indflydelse. I praksis er det ofte svært at adskille de to fænomener, selv om de principielt er forskellige.

I sin bog om Folketingets kontrol med forvaltningen, der i udgangspunktet er juridisk, anvender Lars Busck (1988: 36-38) også kontrolbegrebet i to betydninger, der nogenlunde svarer til den her benyttede sontring. Han taler således om kontrol i betydningen „indseende eller tilsyn“, hvorved der henvises til de veje, ad hvilke der kan skaffes information om forvaltningen (jf. „granskning“). Her overfor står kontrol i betydningen „indflydelse, påvirkning, eventuelt videregående som styring eller herredømme“.

Parlamentarisk kontrol omfatter altså både magtudøvelse og granskning i forhold til regeringen og dens ministre. Magtudøvelse kan foregå både forud for en regerings udnævnelse (ex ante) og efter regeringsdannelsen (ex post). Granskning er derimod en aktivitet, der udelukkende foregår efter regeringsdannelsen. I de følgende afsnit behandles først Folketingets forudgående kontrol med regeringen via „kontrakter“ samt „screening og udvælgelse“. Derefter undersøges forskellige former for efterfølgende kontrol. Endelig vurderes kontrolformernes udbredelse og udviklingen af deres anvendelse over tid.

FORHÅNDSKONTROL: KONTRAKT, SCREENING OG UDVÆLGELSE

I den relevante litteratur betyder ordet „kontrakt“ ikke en juridisk bindende aftale. Det defineres i en bredere forstand som „det sæt betingelser, hvorpå regeringen tillades at indtage posterne“ (Strøm, 1995: 74). Sådanne regler, der kan være formelle eller uformelle, har til formål på forhånd at sætte grænser for en ny regerings handlinger eller, med et andet udtryk, at undgå „moralsk hasard“.

Det viser sig hurtigt, at den analytiske sontring mellem „kontrakt“ og „screening og udvælgelse“ ikke kan opretholdes i virkelighedens verden, da de to aspekter er fuldstændig sammenvævede i praksis. Men den forudgående kontrol, der foregår i forbindelse med regeringsdannelse i Danmark, kan udlæses af litteraturen om de gældende regler og praktiske procedurer (fx Kaarsted, 1988; Albæk Jensen, 1997; Damgaard, 1999; M.N. Pedersen, 2000; Skjæveland, 2002).

Kort fortalt siger de uformelle danske spilleregler, at de politiske partiers ledere under et personligt fremmøde rådgiver monarken, hvis der er usikkerhed om udpegningen af en ny regering. Dersom partiernes offentligt kendte råd utvetydigt peger på en flertalsregering eller en mindretalsregering med sikker støtte i Folketinget, skal den pågældende regering udnævnes. Hvis sådanne flertalsmuligheder ikke eksisterer, er opgaven at udnævne en regering, der i den givne situation har de bedste overlevelseshøjder eller i det mindste ikke straks vil blive væltet af et mistillidsvotum i Folketinget. Hertil må føjes, at den fungerende statsminister, og ikke monarken, er ansvarlig for tolkningen af partiernes anbefalinger, der langtfra altid er krystalklare. Endvidere er praksis, at der i den eller de første fase(r) af processen kan udnævnes en „kongelig undersøger“ til at klarlægge regeringsmulighederne, hvis en statsministerkandidat ikke umiddelbart fremgår af partiernes rådgivning. I denne uformelle proces, der over tid er blevet stadig mere institutionaliseret i Danmark, kan iagttages i det mindste tre væsentlige hovedtræk i et principal-agent-teoretisk kontrakt- og udvælgelsesperspektiv.

For det første sigter procedurerne på, at der etableres en regering, som i en grundlæggende forstand er i overensstemmelse med Folketingets flertal (eller i det mindste ikke i modstrid med dets ønske). Nok så vigtigt er det, at Folketingets flertal (principalen) i praksis er et flertal repræsenteret via politiske partier, der i denne henseende i højere grad end i alle andre spørgsmål optræder som enhedsaktører (Laver og Schofield, 1991: Appendix A). Dermed understreges de politiske partiers centrale rolle i det repræsentative

demokrati endnu en gang (jf. især kap. 2 og 6). Det er partierne og ikke Tingets individuelle medlemmer, der etablerer parlamentarisk basis for en regering. Uden en høj grad af partisammenhold ville parlamentarismen kunne udvikle sig kaotisk. Den parlamentariske styreform fordrer eksistensen af veletablerede partier og partisystemer, hvilket kan være forklaringen på, at mange nye demokratier uden konsoliderede partier vælger andre styre-reformer i form af præsidentialisme eller blandinger af parlamentarisme og præsidentialisme (Lijphart, 1999). En sammenlignende undersøgelse viser, at Danmark i forhold til de fleste andre vesteuropæiske lande med parlamentarisme, oftere har haft ministre, der både er medlemmer af parlamentet (endog med høj anciennitet, jf. Kirk & Knudsen, 1997) og har ret fremtrædende poster i deres respektive partier (Saalfeld, 2000). Et sådant resultat af „screening og udvælgelse“ af ministre, skulle alt andet lige befordre gode relationer mellem parlament og regering. Udnævnelse af ministre uden parlamentarisk erfaring kan omvendt være et problem for både ministerene selv og vedkommendes principal, der i denne henseende er såvel partiledelsen som parlamentets flertal.

Et andet træk ved forhandlinger om danske regeringsdannelser viser også noget om partiernes centrale rolle, men peger desuden på et par særlige fænomener. Det første af disse er, at monarken ikke længere har nogen selvstændig indflydelse på, eller ansvar for, udfaldet af regeringsforhandlingerne. Tidligere, og måske endnu i 1950, hændte det, at monarken (eller kabinetssekretariatet) i særlige situationer fik indflydelse på processens forløb (Kaarsted, 1964; 1988). I hovedsagen er der imidlertid ikke længere tvivl om, at indflydelsen og ansvaret helt er overladt til partierne, der jo også skal leve med processens udfald. Ved grundlovsændringen i 1953 blev indført en bestemmelse (§ 32, stk. 2) om, at en regering ikke kan udskrive valg, før „statsministeren har fremstillet sig for Folketinget“. Dermed ville man forhindre et „statskup“, som nogen mente, det blev forsøgt under den såkaldte påskekrise i 1920 (Kaarsted, 1968).

Det andet særlige træk er fænomenet „negativ parlamentarisme“, der blev nævnt i kapitel 6. Det indebærer i Danmark, at der hverken kræves en afstemning i Folketinget, der på en eller anden måde godkender eller accepterer en given regeringsmulighed, eller et via en afstemning dokumenteret flertal for en regering. Undersøgelser har vist, at negativ parlamentarisme sammenlignet med positiv parlamentarisme, tenderer mod at frembringe mindretalsregeringer på en ofte ret smal parlamentarisk basis. Mindretalsregeringer har endvidere en kortere levetid end flertalsregeringer. Positiv

parlamentarisme er imidlertid ingen garanti for, at der dannes flertalsregeringer, eller at sådanne har en lang levetid (Bergman, 1995). Ingen forfatninger kræver ligefrem, at regeringspartier råder over eget flertal, selvom den positive parlamentarismes princip er gældende (Christensen & Damgaard, 1999). Den danske praksis med mindretalsregeringer indebærer, at tillidsforholdet mellem principal og agent er på permanent prøve. Mindretalsregeringer uden fast sikkerhedsnet kan endvidere udsættes for, at „principalen“ i virkeligheden er flere forskellige flertal af partier i Folketinget, som det især demonstreredes under Firkloverregeringerne 1982-88 (jf. Damgaard, 1990; 1999), men også i mindre omfang i tiden derefter. „Kontrakten“ mellem principalen og agenten er i disse tilfælde skrevet til fordel for principalen, der imidlertid samtidig pådrager sig et ansvar over for vælgerbefolkningen, som regeringens partier måske kan sige sig fri for: Hvis regeringen ikke har magten, har den vel heller ikke ansvaret? Endelig kan den betragtning fremføres, at sårbare danske mindretalsregeringer nok dannes uden langvarige regeringsforhandlinger (som kendes fra andre lande, der typisk etablerer flertalsregeringer, jf. Boston, 1998: 25), men på den anden side er underkastet en langt mere indgående og faretruende løbende kontrol fra principalens side. Dette synspunkt har meget for sig, som det vil fremgå i de følgende hovedafsnit.

Et tredje træk ved danske regeringsforhandlinger ligger mere implicit i ovenstående korte præsentation. Det drejer sig ligeledes om partiernes rolle og mere konkret deres forhandlinger om koalitionsaftaler (eller „regeringsgrundlag“ som den danske betegnelse synes at være blevet). Koalitionsaftaler er normen i lande, som praktiserer flertalsparlamentarisme, herunder Tyskland, Holland, Belgien og Østrig (Müller & Strøm, 2000). Ideen er, at partier med et flertal i parlamentet ikke blot aftaler en fordeling af ministerporteføljer, men også en ret konkret formuleret politik, der skal gennemføres i den forestående parlamentsperiode. På den måde bliver regeringen som agent en tro kopi af parlamentsflertallet, der principielt set kun behøver at bekymre sig om vælgertilslutningen på næste valgdag. Det er til gengæld et vigtigt punkt, for selv om undersøgelser viser, at alle regeringer i det lange løb taber stemmer, gælder det i særlig grad flertalsregeringer (Narud & Valen, 2001). Forudsat enighed mellem regeringspartierne, der ganske vist ikke altid holder, kan regeringspartierne i en flertalsregering afvise politiske angreb og kontrolforsøg fra oppositionens side.

I Danmark har skriftlige og offentliggjorte koalitionsaftaler indtil for nylig været sjældne. Efter anden verdenskrig kendtes indtil 1993 kun en

sådan aftale i forbindelse med dannelsen af „Trekantregeringen“ (S, RV, DR) i 1957. Men det vides, at ikke offentliggjorte skriftlige aftaler blev indgået i for eksempel 1968 (V, K, R) og 1978 (S, V) (jf. Damgaard 2000a). Den traditionelt begrænsede danske interesse for regeringsaftaler hænger til dels sammen med, at der i efterkrigstiden dannedes forholdsvis få flertalsregeringer. Et-parti regeringer er ikke relevante i denne sammenhæng, og mindretalskoalitioner kan ikke selvstændigt gennemføre den politik, regeringspartierne måtte kunne enes om. Regeringsdannelsen i 1993, der resulterede i en flertalsregering for første gang i mere end 20 år, blev et vendepunkt i denne udvikling. Ikke blot blev der i 1993 mellem fire partier (S, RV, CD, KrF) indgået en koalitionsaftale, som de efterfølgende kunne gennemføre uden at spørge sig for i Folketinget, men alle senere regeringer (der var/er mindretalskoalitioner) har også indgået og offentliggjort deres regeringsgrundlag. Dette tyder på, at koalitionsaftaler både kan tjene til at synliggøre en regerings politik, og til at regeringspartier kan holde hinanden fast på den politik, de gerne vil gennemføre. Et eksempel på en variant af den klassiske koalitionsaftale mellem regeringspartier er den aftale VK-regeringen i 2001 indgik med Dansk Folkeparti. Den giver partierne mulighed for aftaler til anden side på ikke aftalte områder, som det så ofte sker i dansk politik.

EFTERFØLGENDE KONTROL

Efterfølgende kontrol refererer til aktiviteter, der udøves efter en regerings tiltræden. Den omfatter to hovedformer, nemlig dels overvågning og rapportering, der umiddelbart og direkte angår forholdet mellem Folketing og regering, dels institutionelle kontrolinstanser, der involverer en tredjepart i kontrolvirksomheden. Indledningsvist må fremhæves, at de forskellige instrumenters betydning understreges af, at Folketinget som yderste sanktionsmiddel kan vedtage et mistillidsvotum til regeringen. Det er som nævnt kernen i den parlamentariske styreform. Regulære mistillidsvota er kun vedtaget tre gange i Danmark (1909, 1947, 1975), men selve muligheden for en mistillidserklæring virker disciplinerende på en regering i overensstemmelse med princippet om den anticiperede reaktion. Tilsvarende gælder i øvrigt for den individuelle minister, der i de ret få tilfælde, der er registreret, vælger at gå „frivilligt“, inden en kritik bliver rigtig alvorlig (Christensen, 1997).

Ifølge grundloven skal statsministeren i folketingsårets første møde give en redegørelse for rigets almindelige tilstand samt de af regeringen påtænkte foranstaltninger („åbningstalen“). På grundlag af denne redegørelse foretages en almindelig debat i Folketinget, hvorunder der kan fremsættes forslag til vedtagelser (motiverede dagsordener). Ifølge Folketingets forretningsorden kan statsministeren også, for eksempel efter et valg eller regeringsskifte, give en sådan redegørelse efter samme regler om debat og eventuel afstemning. De årlige forslag til finanslov kan også betragtes som almindelige redegørelser fra regeringens side, og den endelige afstemning om forslaget kan i praksis udvikle sig til et spørgsmål om tillid eller mistillid til regeringen. Folketinget kan derudover ved lov eller på andre måder pålægge eller anmode regeringen om at give en redegørelse om et givet emne. Som Lars Busck (1988: 78) konstaterede:

Ud over de lovbestemte redegørelsespligter finder man i utallige variationer, i lovforarbejder, i folketingsbeslutninger og i andre tilkendegivelser fra Folketingets side, henstillinger og pålæg til ministre, eller tilsagn fra disse, om at fremkomme med redegørelser om et nærmere angivet emne.

Busck finder desuden en klar tendens til, at folketingsudvalgene indsættes som det forum, hvori ministre skal aflægge redegørelser, i stedet for Tinget som helhed. Han skønner også, at sådanne redegørelser anvendes „som middel til at følge med i og påvirke udviklingen på hele forvaltningsområdet“ (s. 80).

I henhold til grundloven kan Folketinget også på en mere direkte og undertiden også mere dramatisk måde afkræve regeringen en redegørelse ved at stille en forespørgsel til en eller flere ministre. Den efterfølges af en debat, hvorunder forslag til vedtagelse (motiveret dagsorden) kan fremsættes. Som det fremgik af tabel 6.1, har antallet af forespørgsler været stærkt stigende i de seneste årtier. I henhold til Folketingets forretningsorden (§ 20) kan medlemmerne endvidere stille spørgsmål til mundtlig eller skriftlig besvarelse, en mulighed som ligeledes i stigende grad er blevet udnyttet i de senere år, især hvad angår spørgsmål til skriftlig besvarelse. En ny type af spørgsmål med „uforberedte svar“ blev dertil indført i 1997 for at muliggøre en mere levende meningsudveksling om aktuelle spørgsmål.

Der er altså rige muligheder for parlamentarisk kontrol via folketingssalen (jf. endvidere Damgaard, 1994). Men derudover tilbyder de stående udvalg

andre kontrolmuligheder. I forbindelse med udvalgsreformen i 1972 forudsattes,

... at de stående udvalg i nær kontakt med de pågældende ministre holder sig á jour med udviklingen inden for hvert sit arbejdsfelt og også kan stille spørgsmål til en minister, selv om konkrete forslag på området ikke foreligger ... (Betænkning og indstilling, 1972: 2).

Denne formulering er kimen til, hvad der i Folketingets jargon betegnes som spørgsmål under udvalgsarbejdets såkaldt „almindelige del“, der involverer alt andet end forslag til love og beslutninger, som udgør udvalgsarbejdets „forslags-“ eller „specielle del“. Den danner med andre ord grundlag for den løbende kontrolaktivitet, som især medlemmer af oppositionspartier kan udøve i relation til regering og ministre. Formelt er det udvalget som sådant, der stiller spørgsmål, men i realiteten er det som regel individuelle medlemmer. Den normale praksis er, at et udvalgsmedlem blot afleverer et spørgsmål til udvalgets sekretær, der så beforder det videre til den pågældende minister, hvis det ikke er behæftet med problemer af formel karakter. Spørgsmålene kan benyttes med kontrol som formål, hvad enten der er tale om forsøg på indflydelse eller granskning. Men som Henrik Jensen (1995) viser, kan medlemmernes subjektive motiver også være af anden art. Tabel 7.1 sammenfatter nogle hovedtendenser i udvalgenes aktiviteter over de tre delperioder, der også benyttedes i tabel 6.1 vedrørende plenumaktiviteter.

TABEL 7.1.

Aktiviteter i Folketingets udvalg 1972/73 – 2000/01. Årlige gennemsnitsantal

	1972/73-1981/82	1982/83-1991/92	1992/93-2000/01
Udvalgsmøder	709	687	614
Samråd	406	469	717
Deputationer	245	335	340
Skriftlige henvendelser	1.118	1.780	2.866
Skriftlige spørgsmål	4.266	7.099	7.971
Skriftlige samrådspørgsmål	632	452	629
Udvalgsbilag	6.864	12.113	20.365

Kilde: *Folketingstidende. Årbog og Registre 2000/01.*

Tabel 7.1 viser et samlet antal årlige udvalgs møder i de tre perioder på 600-700 med en vis nedadgående tendens. Der holdes altså ikke flere udvalgs møder end for 30 år siden. Derimod er antallet af samråd med ministrene som kontrolinstrument klart stigende over tid, fra godt 400 i gennemsnit per år til godt 700. Antallet af skriftlige samrådspørgsmål viser ikke nogen klar tendens, men der er en kraftig stigning i det antal skriftlige spørgsmål, der i udvalgene stilles til ministrene, fra godt 4.000 til knap 8.000 i gennemsnit per år. Fra og med folketingsåret 1988/89 foreligger endvidere oplysninger om fordelingen af skriftlige spørgsmål på henholdsvis almindelig og speciel del. I næsten alle årene stilles mere end halvdelen af spørgsmålene under almindelig del. Forskellige undersøgelser har dokumenteret, at det i meget høj grad er medlemmer af oppositionspartier, som stiller § 20-spørgsmål i Folketinget, og Henrik Jensen (1995) har i fortsættelse heraf påvist, at det tilsvarende gør sig gældende i udvalgene. Ikke uventet er især fløjpartiernes repræsentanter flittige brugere af spørgsmålsinstituttet, hvorimod medlemmer af regeringspartier er lidet aktive i denne henseende.

Claus Dethlefsen (1999: 156) har fremhævet, at Folketinget ikke blot i stigende grad tilkendegiver sin opfattelse via folketingsbeslutninger og vedtagelser, men også igennem udvalgene. Sådanne tilkendegivelser kan foregå mundtligt under samråd mellem ministeren og udvalget:

Som ved redegørelser i Tinget vil der normalt ikke blive foretaget en konklusion i udvalget af debatten. Men ministeren vil naturligvis på baggrund af sine egne (og eventuelle deltagende embedsmænds) iagttagelser under mødet have fået en fornemmelse af, hvad der eventuelt måtte være/kunne dannes et flertal for i salen. Og ministeren vil derfor have en tilbøjelighed til at indrette sin administration herefter.

Udvalgenes tilkendegivelser kan også være skriftlige, for eksempel i form af en beretning eller et brev til ministeren. Udvalgene kan imidlertid ikke træffe formelle beslutninger på Tingets vegne – dog kan Finansudvalget bevilge udgifter og Europaudvalget godkende ministerens forhandlingsmandat forud for møder i EU's ministerråd. Alligevel konkluderer Dethlefsen (s. 161) på følgende måde:

Folketingets tilkendegivelser fremkommer stadig oftere fra udvalgene, selv om de – bortset fra Finansudvalget – ikke juridisk kan træffe beslutninger på Folketingets vegne. Men da den politiske vægt bag disse tilkendegivelser er vigtigere end den juridiske og udvalgene er sammensat af

folketingsgruppernes ordførere på området, vil udvalgenes tilkendegivelser få en stadig større betydning.

Jens Peter Christensen (1999) har peget på endnu en markant udvikling i Folketingets kontrolinstrumenter, nemlig den stigende brug af særlige dommerledede undersøgelsesorganer efter 1980. De omfattede for eksempel Spar Nord-sagen, Tamilsagen og sagen om kreativ bogføring i Skatteministeriet. I perioden 1980-1993 nedsattes 20 sådanne undersøgelsesorganer i forbindelse med politisk-administrative skandalesager, hvilket kan sammenlignes med henholdsvis fire i 1960'erne og tre i 1970'erne. Christensen ser udviklingen som udtryk for, at det politiske ansvar er blevet retliggjort. Han fremhæver, at langt de fleste undersøgelser er blevet iværksat efter krav fra oppositionen, og at udviklingen efter 1980 bør ses i sammenhæng med den særlige mindretalsparlamentarisme, der udviklede sig i perioden (jf. kap. 6 i denne bog).

På baggrund af en detaljeret granskning af de nævnte skandalesager har Jens Peter Christensen (1997: kap. 20) identificeret en række normer for korrekt ministeradfærd, som kommer til udtryk i beretningerne fra de pågældende undersøgelser. Disse normer er interessante i et kontrolperspektiv, idet de fortsat kan forventes anvendt i påkommende tilfælde. Derfor gengives Christensens (s. 596) opregning af i alt otte ministerpligter i kortfattet form:

(1) sandhedspligten over for Folketinget, (2) ministerens pligt til at udsørge sine embedsmænd, så ministeren ikke holder sig i bevidst uvidenhed om væsentlige forhold, (3) pligten til at respektere arbejdsdelingen mellem minister og embedsmænd, herunder pligten til at respektere, at embedsmænds sagkundskab sætter grænser for ministerens instruktionsbeføjelse, (4) pligten til at respektere almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, (5) pligten til at overholde de bevillingsretlige regler, (6) pligten til at overholde lovgivningen, (7) ministerens initiativpligt som forvaltningschef og (8) statsministerens tilsynspligt.

Christensen finder, at ministerens sandhedspligt over for Folketinget og dets udvalg er det mest gennemgående tema i de foreliggende beretninger. Det viser sig også, at en beretnings karakteristik af en ministers forhold til sandheden kan være baggrund for en ministers umiddelbare afgang (som i sagen om „kreativ bogføring“ og i Tamilsagen). Alment må nok siges, at mere alvorlige parlamentariske konsekvenser for ministeren kun vil komme på tale i tilfælde af grove normbrud.

Efter et forudgående udvalgsarbejde (Betænkning nr. 1315, 1996) blev der i 1999 vedtaget en Lov om undersøgelseskommissioner. Samtidig blev procedureregler indarbejdet som et særligt kapitel i Folketingets forretningsorden. De nye regler muliggør, at Udvalget for Forretningsordenen (på forarbejde af et permanent underudvalg) kan indstille til Folketinget, at der nedsættes en undersøgelseskommission efter reglerne i loven herom. Udgangspunktet er ifølge loven, at arbejdet skal omfatte „nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning“. Loven siger også udtrykkeligt, at en undersøgelseskommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager en beslutning herom. Vedtages en sådan indstilling, sker den nærmere beskrivelse af kommissionens opgave af Udvalget for Forretningsordenen (eller underudvalget) i samråd med justitsministeren. SF foreslog i foråret 2002 nedsættelse af en undersøgelseskommission i Farum-sagen efter de nye regler. Sagen videreførtes i begyndelsen af folketingsåret 2002/03 med et forslag til folketingsbeslutning uden om regeringen af et flertal bestående af SF, S, EL og DF.

INSTITUTIONELLE KONTROLINSTANSER

Grænsen mellem de omtalte former for overvågning og rapportering på den ene side og institutionelle kontrolmidler på den anden er ingenlunde skarp. Sidstnævnte kan meget vel ses som særlige former for overvågning og rapportering. Tanken er imidlertid, at visse (permanente) institutioner med relativt selvstændige beføjelser kan forsyne Folketingets medlemmer med oplysninger og synspunkter, der er relevante for Tingets kontrol med regeringen – vel at mærke informationer, der ikke er styret eller formidlet af regeringen eller en minister, som tilfældet er med ministres redegørelser og svar på stillede spørgsmål i sal eller udvalg. Rigsrevisionen og Ombudsmanden er meget klare eksempler på sådanne institutioner, men en række andre institutioner, organisationer og aktører kan også betragtes som kontrolinstanser i nærværende sammenhæng.

Ombudsmanden og Rigsrevisionen er begge offentlige institutioner, som organisatorisk er placeret under Folketinget, men uafhængige i løsningen af deres opgaver. Ombudsmandsinstitutionen indførtes i grundloven af 1953 og etableredes i 1955 for at skabe yderligere kontrol med forvaltningen, medens Rigsrevisionen efter mange års diskussion i 1991 overførtes fra Økonomiministeriets regi til Folketinget (Knudsen, 2001: 138-144). De afgiver begge beretninger af forskellig slags til Folketinget om forhold i for-

valtningen, der indgår i en kontrolsammenhæng, men „ikke som kontrol med den berettende myndighed“ (Busck, 1988: 82), som tilfældet er med de tidligere omtalte redegørelser og svar fra ministre. De kan understøtte Folketinget i kontrollen med administrationen ved informationer om forhold, der bør kritiseres eller forbedres.

I 2001 modtog Ombudsmanden ca. 3600 klager, hvortil kommer, at han rejste 100 sager af egen drift og foretog 29 inspektioner. De fleste klager blev dog ikke realitetsbehandlet af forskellige formelle grunde, men 20 procent af de realitetsbehandlede sager gav anledning til kritik, henstilling eller begge dele (Folketingets Ombudsmands beretning for året 2001, 2002: 14). Det kan vel hævdes, at „meningen med institutionen i højere grad er at værne om den enkelte borgers interesser over for forvaltningen end at tjene som kontrolorgan for Folketinget“ (Busck, 1988: 95), men det forhindrer naturligvis ikke, at Ombudsmanden samtidig leverer anvendeligt input til politikere. Der foreligger næppe systematiske undersøgelser af, i hvilket omfang Ombudsmandens udtalelser får praktiske virkninger på denne måde, men et af de mere dramatiske eksempler herpå fremgår af Jens Peter Christensens (1997: 302) indledning til omtalen af Tamilsagen:

Baggrunden for nedsættelsen af undersøgelsesretten i Tamilsagen var en udtalelse afgivet af Folketingets Ombudsmand den 1. marts 1989, hvorefter han fandt det „overordentligt kritisabelt“, at Justitsministeriet og Direktoratet for Udlændinge havde undladt at færdigbehandle ansøgninger om familiesammenføringsager vedrørende tamilske flygtninge inden for en rimelig tid.

Rigsrevisionen foretager både finansiell revision af statens regnskaber og forvaltningsmæssige bedømmelser af, om en institutions opgaver er gennemført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde i forhold til de opstillede mål. Dens beretninger afgives til de af Folketinget valgte Statsrevisorer, der skal videregive Rigsrevisionens beretning til Folketinget med eller uden bemærkninger. I 2000 blev der afgivet i alt 19 beretninger (Årbog og Registre 2000-01, 2002: 62-65). Statsrevisorerne er den eneste myndighed, der kan anmode Rigsrevisionen om at foretage undersøgelser. Jens Peter Christensen (2001) viser, at tre af de ovenfor omtalte skandalesager (Postskandalesagen, sagen om landbrugsfondene og sagen om „Hartling-kontoen“) havde baggrund i Statsrevisorernes kritiske bemærkninger, hvortil kommer, at kritikken i et par andre sager gav anledning til advokatundersøgelser.

Der synes ikke at herske tvivl om, at Rigsrevisionen i de senere år er blevet mere aktiv i bestræbelserne på at kontrollere ministeriernes økonomiske forvaltning i bred forstand. Også Statsrevisorerne er blevet mere bevidste om deres opgaves vigtighed (Peter Christensen, 1999). Det er vist en almindelig erfaring, at ingen i den offentlige forvaltning er specielt glade for at have Rigsrevisionen på besøg, lige så lidt som de ønsker en sag for Ombudsmanden. Begge dele kan imidlertid indirekte have en positiv effekt på adfærden i forvaltningerne.

En række andre aktører kan imidlertid også være relevante som kontrolinstanser. Før der gives eksempler herpå, mindes om tabel 6.1, hvoraf det fremgik, at regeringen er den dominerende part i lovgivningsarbejdet. Den fremsætter og får vedtaget langt de fleste lovforslag. Selv om Folketinget er blevet styrket i forhold til regeringen, er det stadig fast praksis, at der i lovgivningsvirksomheden tages særligt hensyn til behandlingen af regeringens forslag (Dethlefsen, 1999). Men hvem har taget initiativ til de lovforslag, regeringen fremsætter, og hvem har størst indflydelse på den endelige udformning af disse lovforslag? De to spørgeskemaundersøgelser, der gennemførtes i Folketinget i 1980 og 2000, giver kvalificerede skøn vedrørende disse spørgsmål.

Medlemmerne blev bedt om at rangordne regeringen, embedsmændene, partierne og interesseorganisationerne med hensyn til graden af indflydelse på den endelige udformning af regeringens lovforslag inden for vedkommendes udvalgsområder, jf. tabel 7.2. Resultatet viste, at regeringen i begge

TABEL 7.2.

Folketingsmedlemmers vurdering af den indflydelse forskellige aktører har på den endelige udformning af regeringens lovforslag. Pct. "størst indflydelse"¹

	STØRST INDFLYDELSE 1980	STØRST INDFLYDELSE 2000
Regeringen selv	66	62
Embedsmændene i ministerierne	23	35
Partier og partigrupper	5	10
Interesseorganisationer	8	4
N	92-97	91-98

1. Spørgsmaalsformulering: "Hvem har efter Deres mening størst indflydelse på den endelige udformning af de lovforslag, som regeringen fremsætter inden for Deres udvalgsområde(r)? Svaralternativer: "Størst", "næststørst", "næstmindst", "mindst".

år vurderes som suverænt mest indflydelsesrig. Embedsmændene kom klart ind som nummer to, medens partier og interesseorganisationer henvistes til de to sidste pladser. Spørgsmålet om initiativ til de fremsatte regeringslovforslag belyses af tabel 7.3. Medlemmerne blev spurgt om, hvor ofte initiativet til fremsatte regeringsforslag inden for deres respektive udvalgsområder kommer fra en række forskellige aktører.

Hvis man holder sig til spørgsmål, der stilledes i begge år, fremkommer i tabel 7.3 et mønster, der svarer til det netop nævnte i tabel 7.2. Regeringen og embedsmændene, i nævnte rækkefølge, tager oftere initiativ til lovgivning end partier og organisationer. Det gælder, hvad enten der ses på svarmuligheden „meget ofte“ eller „meget eller ret ofte“. Den eneste ændring over tid synes at være, at interesseorganisationer har tabt lidt terræn. Af gode grunde er det sjældent, at folketingsudvalgene som sådanne optræder som initiativtagere. Dette billede suppleres i 2000 med inddragelse af yderligere aktører. Det fremgår således, at EU på det nærmeste ligger på niveau med embedsmændene, når det drejer sig om initiativ til regeringslovforslag, medens medierne rundt regnet ligger på niveau med partier og organisationer.

TABEL 7.3

Folketingsmedlemmers opfattelser vedrørende initiativ til lovforslag, der fremsættes af regeringen¹

	1980			2000		
	Initiativ meget ofte	Initiativ meget eller ret ofte	N	Initiativ meget ofte	Initiativ meget eller ret ofte	N
Regeringen selv	52	90	102	45	88	112
Embedsmændene i ministerierne	24	65	96	23	69	111
Partier og partigrupper	13	51	100	9	46	112
Folketingsudvalgene	0	4	96	2	9	111
Interesseorganisationer	19	50	100	3	35	112
Ekspert	–	–	–	1	20	112
Medierne	–	–	–	12	44	112
EU	–	–	–	17	68	109

1. Spørgsmålsformulering: "Når man ser på lovgivningen inden for Deres udvalgsområde(r), hvor mener De da, *initiativet* til de lovforslag, regeringen fremsætter, kommer fra?"
Svaralternativer: "meget ofte", "ret ofte", "lejlighedsvis", "sjældent eller aldrig".
- Spørgsmålet blev ikke stillet i 1980.

Alle disse oplysninger understreger ikke uventet regeringens centrale rolle i lovgivningsvirksomheden med støtte i ministeriernes embedsmænd, selv om andre også spiller en rolle med hensyn til initiativ og lovforslags udformning. De understreger derfor Folketingets behov for granskning af regeringens forslag, hvilket blandt andet sker ved hjælp af en række af de instrumenter, der allerede er omtalt, jf. også kapitel 6 om udvalg og partigrupper. I dette afsnits perspektiv på kontrol via eksterne aktører er der imidlertid grund til at pege på et par talrækker i tabel 7.1, der viser noget om udvalgenes kontakt med interesser i samfundet, som formentlig i høj grad knytter sig til lovforslag under behandling. Antallet af deputationer, det vil sige personligt foretræde for udvalget, hvorunder synspunkter kan fremføres, er steget betydeligt i 1980'erne og har derefter stabiliseret sig på et niveau omkring 340 i gennemsnit per år. Antallet af skriftlige henvendelser til udvalgene fra enkeltpersoner, foreninger, organisationer og virksomheder m.fl. er steget endnu mere, nemlig fra godt 1.100 til knap 2.900 i gennemsnit per år. Tallene tyder på, at repræsentanter for diverse interesser i samfundet i stigende grad er blevet opmærksomme på, at det måske lønner sig at henvende sig til udvalgene i ærinder, man finder væsentlige. Medlemmerne vil altid lytte (jf. Hougaard, 2002), og indimellem også tage hensyn til de fremførte synspunkter. På den måde kan personlige eller skriftlige henvendelser bidrage til Folketingets kontrol af blandt andet fremsatte forslag.

Det samme gælder en nyere tendens i folketingsudvalgenes virksomhed, der i modsætning til deputationer og skriftlige henvendelser forudsætter initiativ fra udvalgenes side. Der er tale om nye mødeformer i Folketingets udvalg med inddragelse af personer uden for medlemmernes kreds for at få belyst et emne eller tema, eventuelt i forbindelse med fremsatte eller påtænkte forslag. De går under mange navne, såsom høring, temahøring, lukket høring og en række forskellige slags møder. Høringer kan eventuelt foregå i samarbejde mellem to udvalg (jf. Årbog og Registre 2000-01, 2002: 28-34). Hele dette aktivitetsområde for folketingsudvalgene er endnu ikke velbelyst, men meget interessant i det her anlagte kontrolperspektiv, da det giver Folketingets kontrol en ekstra dimension.

Mere traditionelle fremgangsmåder for inddragelse af ekspertise og interesser i lovgivningsvirksomheden før regeringens fremsættelse af forslag er også relevante, idet de kan forsyne Tinget med væsentlige oplysninger. Her tænkes på skriftlige høringer samt lovforberedende udvalg eller kommissioner i ministeriernes regi. Lovforberedende kommissioner kan tjene flere

formål (Nielsen, 1999: 182–185). De muliggør således grundig behandling af lovgivningsemnet under inddragelse af ekstern ekspertise og organiserede interesser på området. Lovforberedende kommissioner er imidlertid tidskrævende og rummer en risiko for fastlåsning af de politiske valgmuligheder via kompromiser i en tidlig fase af beslutningsprocessen. Skriftlige høringer af eksperter og interesserede parter er et noget smidigere instrument, både tidsmæssigt og i henseende til, hvor mange eksterne aktører der kan inddrages. Set fra Folketingets synspunkt er det dog afgørende, at høringssvarene er kendt inden lovforslaget behandles i Tinget, hvilket kræver en tidsmæssig planlægning, der kan kollidere med et politisk behov for hurtig behandling af forslaget. Forventningerne til folketingsmedlemmernes vurdering af de to lovgivningsprocedurer er således lidt blandede, men tabel 7.4 giver visse relevante oplysninger i så henseende.

Folketingets medlemmer blev bedt om at tage stilling til tre påstande om kommissioner og to om skriftlige høringer. Tabel 7.4 viser en lidt dalende

TABEL 7.4.

Folketingsmedlemmers opfattelse af den rolle, kommissioner og høringer bør spille i behandlingen af lovforslag¹

	1980			2000		
	HELT ENIG	HELT EL. DELVIS ENIG	N	HELT ENIG	HELT EL. DELVIS ENIG	N
Alle vigtige love bør behandles i kommissioner	12	50	98	9	34	117
Berørte grupper og organisationer bør være repræsenteret i kommissionerne	40	68	94	16	63	116
Dersom alle berørte interesser har været involveret, bør en enstemmig kommissionsindstilling som hovedregel følges	4	32	92	4	32	116
Alle berørte institutioner og organisationer bør høres, før lovforslag fremsættes i Folketinget	22	57	94	46	79	117
Dersom et lovforslag har været til høring, uden at der er kommet væsentlige indvendinger, bør det som hovedregel vedtages af Folketinget	10	36	94	20	46	117

1. Svaralternativer: "Helt enig", "delvis enig", "hverken eller", "delvis uenig", "helt uenig".

tilslutning til synspunktet om, at alle vigtige love bør behandles i kommissioner, hvis man betragter svarene „helt eller delvis enig“. I begge år er der ringe tilslutning til ideen om, at en enstemmig kommissionsindstilling som hovedregel bør følges, dersom alle berørte interesser har været involveret. Derimod er der ret høj grad af enighed om, at berørte grupper og organisationer bør være repræsenteret i kommissionerne, hvilket må forstås på den måde, at en sådan interesserepræsentation bør eksistere, *hvis* der nedsættes en kommission. Det fremgik i øvrigt af kapitel 3, at antallet af beslutningsforberedende udvalg eller kommissioner er reduceret betragteligt i perioden mellem ca. 1980 og 2000. Hvad specielt angår høringerne, er det mest interessante resultat en stærk stigning i tilslutningen til påstanden om, at alle berørte institutioner og organisationer bør høres, før lovforslag fremsendes til Folketinget. Det kan ses som udtryk for en almindelig demokratisk norm om inddragelse af berørte parter, men i høj grad også som udtryk for, at Folketinget via høringssvarene kan få væsentlig information som baggrund for en stillingtagen til regeringens forslag. Tredjeparter inddrages med andre ord i Folketingets kontrol med regeringen via høringssvarene.

På dette sted er det hensigtsmæssigt at kaste et blik tilbage på omtalen af interesseorganisationer og massemedier i kapitel 3. Organisationerne har måske generelt betragtet ikke helt den samme indflydelse som for et par årtier siden, men spiller dog fortsat en vigtig rolle. Det fremgik, at der er en udbredt kontakt mellem folketingsmedlemmer og organisationer og yderligere, at medlemmerne vurderede denne kontakt som overvejende positiv og fordelagtig. Mange fremhæver således, at kontakten „giver information, som man ellers vanskeligt kan skaffe sig“ og til dels „sparer tid og arbejdskraft“ (tabel 3.2). Disse resultater er i høj grad forenelige med synspunktet om interesseorganisationer som tredjeparter i forholdet mellem Folketing og regering. Tilsvarende kan argumenteres for, at medierne ikke blot mødes med betydelig skepsis af de fleste folketingsmedlemmer. De opfattes også som nyttige instrumenter for de folkevalgte, for eksempel ved at bringe vigtige sager frem, som Folketinget bør beskæftige sig med (tabel 3.6). Det er for eksempel almindeligt, at folketingsmedlemmer stiller spørgsmål til ministre med udgangspunkt i mediernes omtale af konkrete sager. Både organisationer og massemedier påvirker politiske beslutninger, men kan altså også ses som tredjeparter i et parlamentarisk kontrolperspektiv.

SAMMENFATNING

Folketingets partier og medlemmer råder over et omfattende arsenal af kontrolinstrumenter i forhold til regeringen. En del af dem (forudgående kontrol) knytter sig til regeringsdannelsesprocessen og dens udfald. Et folketingsflertal kan således i udgangspunktet i kraft af det parlamentariske princip sikre sig, at der er grundlæggende politisk overensstemmelse mellem regering og Folketing med hensyn til både regeringens partisammensætning og den politik, der kan ventes ført. I princippet kan problemer endvidere løses på forhånd ved, at der indgås koalitionsaftaler mellem partier om den politik, der skal føres. Men den dominerende praksis med dannelse af mindretalsregeringer indebærer, at en regering befinder sig på permanent prøveansættelse, idet oppositionspartierne bevarer indflydelsesmuligheder, som regeringen (agenten) må affinde sig med, da den altid er ansvarlig over for Folketingets flertal. Magten er ikke delegeret for en fireårig periode. For så vidt står Folketinget meget stærkt over for regeringen i sammenligning med parlamenter i de fleste andre parlamentariske systemer.

På den anden side råder regeringen over ressourcer, herunder især den offentlige administrations embedsmænd, som langt overstiger Folketingets kapacitet i det løbende arbejde. Det aktualiserer spørgsmålet om, hvordan Folketinget kan sikre sig, at regeringen og dens ministre handler i overensstemmelse med, hvad et flertal i Folketinget vil acceptere, hvilket stiller krav om hensigtsmæssige (efterfølgende) kontrolinstrumenter. Fremstillingen viser, at Folketinget har et stort antal midler til rådighed – spændende fra uskyldige rutinespørgsmål via et udvalg til forespørgsler med mulighed for et fatalt mistillidsvotum.

For det første har Folketinget mulighed for at fremkalde forskellige former for redegørelser som led i overvågningen af regeringen. Medlemmerne kan endvidere kræve og forvente svar på forespørgsler og på skriftlige og mundtlige spørgsmål i salen og udvalgene, herunder møder med ministeren under samråd i udvalgene. Dertil kommer særlige undersøgelsesorganer eller undersøgelseskommissioner.

For det andet kan Folketinget inddrage en række eksterne institutioner og aktører som tredjeparter i kontrollen med regeringen. Ombudsmanden og Rigsrevisionen er gode eksempler herpå. Men også deputationer og skriftlige henvendelser til udvalgene spiller en rolle, ligesom nye former for høringer i folketingsudvalgene og de mere traditionelle lovforberedende udvalg eller kommissioner og skriftlige høringsprocedurer vedrørende udkast til ministrenes lovforslag. Endelig er det åbenbart, at interesseorgani-

sationer og massemedier kan bidrage med oplysninger og synspunkter af interesse for Folketingets medlemmer.

Dersom kontrolmidlerne anskues over en længere årrække, fremstår to hovedtendenser. For det første er der flere instrumenter at spille på end tidligere. Nye spørgeformer har vundet indpas, de stående udvalg arrangerer nye former for høringer, og særlige undersøgelsesorganer er en mulighed. Disse nydannelser supplerer de allerede eksisterende kontrolmidler. For det andet udnyttes kontrolinstrumenterne for manges vedkommende i højere grad end tidligere (jf. fx tabellerne 6.1 og 7.1).

De forskellige kontrolinstrumenter er naturligvis til stede uanset en regerings parlamentariske basis. Men udnyttelsen af dem og deres potentielle effekt er størst under mindretalsregeringer, som er blevet et næsten kronisk fænomen i Danmark. Der er absolut ikke belæg for en påstand om, at Folketinget har mistet magt til regeringen.

MINISTRE OG EMBEDSMÆND

Selv om det antoges, at delegations- og ansvarskæden fungerer optimalt eller rimelig godt i relationerne mellem vælgere og repræsentanter samt mellem Folketing og regering – hvilket diskuteres nærmere i det afsluttende kapitel 9 – er der fortsat spørgsmålet om ministrenes kontrol med administrationen eller, om man vil, embedsmændenes ansvar over for ministeren. Ingen kæde er som bekendt stærkere end dens svageste led. Spørgsmålet om embedsmændenes rolle har på forskellige måder altid været kontroversielt i Danmarks demokratiske historie. Det er velegnet til analyse i et principal-agent teoretisk perspektiv, om end det empiriske grundlag for håndfaste konklusioner ikke er så sikkert, som man kunne ønske. Det er imidlertid på forhånd tankevækkende, at Danmark adskiller sig fra så godt som alle andre vestlige demokratier med hensyn til fraværet af juniorministre, viceministre eller statssekretærer til aflastning og rådgivning af ministeren. Af muligvis forskellige grunde finder de involverede aktører tilsyneladende, at det ikke er nødvendigt med sådanne ministerielle konstruktioner, idet ministerens behov åbenbart kan tilfredsstilles af det almindelige embedsmandskorps med departementscheferne i spidsen.

Problemet om ministerens kontrol med embedsmændene belyses i de følgende afsnit. Først anskues forholdet mellem ministre og embedsmænd i et ex ante perspektiv, der omfatter „kontrakten“ mellem ministre og embedsmænd samt forskellige screenings- og udvælgelsesprocedurer. Dernæst anlægges et ex post perspektiv, hvorunder vægten lægges på overvågning og rapportering samt institutionelle kontrolinstrumenter.

FORHÅNDSKONTROL: KONTRAKT, SCREENING OG UDVÆLGELSE

Talrige politologiske og forvaltningshistoriske analyser har understreget, at det danske embedsmandsideal har været og stadig i høj grad er den upoliti-

ske, upartiske og neutrale agent, der loyalt – inden for lovens grænser naturligvis – handler i overensstemmelse med ministerens (principalens) målsætninger og ønsker, ikke mindst via anticiperet reaktion. Det kaldes også den „klassiske embedsmandsrolle“ i en betænkning om forholdet mellem ministre og embedsmænd afgivet af en arbejdsgruppe overvejende bestående af embedsmænd og forvaltningsekspertter. Ifølge betænkningen indebærer den klassiske opfattelse, at forvaltningen er hierarkisk opbygget og arbejdsdelt, regelbundet og saglig. Endvidere forudsætter den, at embedsmændene er rekrutteret på grundlag af saglige kvalifikationer, og at de som udgangspunkt er ansat på livstid i en fuldtidsstilling, aflønnet med fast gage efter anciennitet og placering i hierarkiet med pension efter karrieren (Betænkning nr. 1354, 1998: 31, 200). Denne beskrivelse passer ikke for godt på tiden forud for Systemskiftet i 1901, men menes dog i høj grad at svare til situationen i tiden derefter frem til anden verdenskrig. Sidstnævnte periode var blandt andet karakteriseret ved, at embedsmændene trak sig tilbage fra åbenlys inddragelse i det politiske liv. Det var samtidig en periode, hvori den tidligere opposition (Venstre, Socialdemokratiet) blev overbevist om, at embedsmænd, der havde tjent tidligere Højre-regeringer, godt kunne fungere tilfredsstillende på nye politiske præmisser (jf. Damgaard, 1975).

Efter anden verdenskrig er der imidlertid sket store ændringer på flere punkter, ikke mindst på baggrund af den offentlige sektors store vækst. En af ændringerne vedrører i bogstavelig forstand kontrakten mellem minister og embedsmænd. Som fremhævet i blandt andre ovennævnte betænkning (s. 51–56) og af Finn Bruun (2000), har den traditionelle embedsmandsansættelse været på retur til fordel for overenskomstsansættelse med ansættelsesvilkår, der mere ligner det private arbejdsmarked:

Mens den tidligere dominerende tjenestemandsansættelse sigtede mod en livslang loyalitet over for det offentlige og en tilknytning til en bestemt funktion, er ansættelsesforholdet i dag snarere orienteret mod loyalitet over for en bestemt sektor eller institution. Samtidig er kravene om professionalisering og specialisering blevet skærpede (Bruun, 2000: 217).

De nye elementer i embedsmændenes ansættelsesforhold eller kontrakt involverer overenskomst i stedet for lovgivning og derudover blandt andet et bredere ansættelsesområde, åremålsansættelse som mulighed og mindre sikkerhed for at forblive i en given stilling. Hvad sidstnævnte angår, har Grønnegård Christensen (1999b) påvist markante ændringer for topchefer-

nes vedkommende siden 1970'erne, idet ministrene i stadig højere grad benytter de formelle muligheder for at udnævne og afskedige de pågældende. Medens en tredjedel af departementscheferne i 1970'erne forlod deres stilling, før de fyldte 65 år, var det over halvdelen i 1980'erne og hele 85 pct. i 1990'erne. Da alderen ved udnævnelsen har været nogenlunde konstant, indebærer denne udvikling, at departementscheferne i dag virker i en væsentlig kortere årrække end tidligere, nemlig i gennemsnit under 8 år mod ca. 17 år før 1970'erne.

Ingen vil dog formentlig bestride, at ansættelse som embedsmænd (det være sig på tjenestemand- eller overenskomstvilkår) fortsat helt overvejende sker efter saglige eller meriteringsmæssige kriterier, hvordan de så end defineres i praksis. Der er også almindelig enighed om, at embedsmænd generelt betragtet er loyale over for deres ministre. Tendensen til „springende karrierer“ kan oven i købet udnyttes af ministre, der interesserer sig for udnævnelser, til at sikre større loyalitet, fordi ministrene da har fået friere muligheder til at udvælge medarbejdere. „Anciennitet og trofasthed over for ministeriet er blevet et mindre vægtigt argument for forfremmelse“ (Knudsen, 2000: 358). Ifølge Tim Knudsen kan man snarere rejse det spørgsmål, om embedsmændene er *for* loyale over for ministeren. Der kan være en risiko for, at rådgivningen tilpasses det ønskede resultat i en grad, der går ud over sagligheden og den professionelle kvalitet. Det kan oven i købet gå så galt, at embedsmændene ikke bremser eventuelle ulovligheder (s. 361).

Netop embedsmænds forpligtelser i forholdet til ministrene er analyseret af Jens Peter Christensen (1997: 597) i forbindelse med de såkaldte skandalesager, jf. kapitel 7 om ministrenes ansvarlighed over for Folketinget. Han finder, at man for så vidt angår embedsmændene kan uddrage fire pligter for embedsmændenes samspil med ministeren, nemlig:

- (1) embedsmændenes pligt til at informere og rådgive ministeren, (2) embedsmændenes pligt til at advare ministeren (pligten til at „slå i bordet“), (3) embedsmændenes pligt til at modsætte sig ministerens klart ulovlige ordrer samt (4) departementschefens særlige pligter.

Christensen har endvidere kunnet konkludere, at selv om mange skandalesager også involverede embedsmænd, har disse i langt de fleste tilfælde undgået tjenestemandssager. I tilfælde af tjenestemandssager er de endvidere enten blevet frikendt for et retligt ansvar eller har fået milde sanktioner i form af advarsler eller irettesættelser. Kun i to tilfælde har der været tale om

forflyttelse. Det betyder imidlertid ikke, hvilket i praksis er nok så vigtigt, at embedsmændene er gået uskadt ud af skandalesagerne. Christensen (1996: 267) finder således, at mange embedsmænd er blevet ramt af „sanktioner uden ansvar“:

Dette har dels fundet udtryk i, at embedsmændene er blevet hængt ud i medierne på en måde, der næppe kan have været særlig behagelig, dels i det mere håndfaste, at ledelsen har gjort brug af sin diskretionære ledelsesret til at skille sig af med den pågældende, før, under eller efter undersøgelsen.

Når embedsmænd kommer i klemme, skyldes det ifølge Jens Peter Christensen ikke, at de er korrupte eller praktiserer nepotisme (jf. Grønnegaard Christensen, 1993). Årsagen er derimod, at de i en eller flere henseender har været „udygtige embedsmænd“. Han peger i denne forbindelse på „driftsøkonomisk eller styringsmæssig udygtighed“, „mangelfuld rådgivning af ministeren og problemer med sandhedspligten“, „generalisten i klemme“ og embedsmænd, der „ikke kan styre ministeren“ (Christensen, 1996: 259–266). Sidstnævnte kategori kan virke paradoks, idet problemet med kontrol i forholdet mellem minister og embedsmænd er vendt på hovedet, men tanken er, at embedsmændene i nogle sager (især Tamilsagen og sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet) ikke formåede at forhindre ministeren i at begå klare ulovligheder, i sidstnævnte tilfælde måske fordi to involverede embedsmænd ikke ønskede at forringe deres karrieremuligheder.

I almindelighed vil der ofte være faktorer, som modvirker tendensen til, at embedsmænd bliver for loyale over for ministeren. I litteraturen er således fremhævet, at embedsmænd har en tilskyndelse til at forholde sig neutrale i forhold til en regering, der ikke råder over eget flertal i lovgivningsorganet. Det er også fremhævet, at udsigten til relativt hyppige regeringsskift tilskyn-der embedsmænd til at indtage en neutral rolle (Hammond, 1996: 145–146). I den danske sammenhæng har Tim Knudsen (2000: 360–361) fremført to omstændigheder, der trækker i retning af en „blød midterkurs“. Embedsmænd har ganske vist interesse i at være loyale af hensyn til karrieremulighederne, men de har af samme grund også interesse i at kunne betjene en kommende regering med anden partifarve. Tilsvarende har de på langt sigt interesse i at bevare etablerede samarbejdsmønstre med ministeriets omverden, herunder for eksempel interesseorganisationer på området.

Den beskrevne udvikling vedrørende embedsmændenes situation har ikke forhindret en stadig diskussion af, hvilke typer af embedsmænd der i det hele taget skal eksistere under ministeren som politisk leder og forvaltningschef.

POLITISKE EMBEDSMÆND

Et af de mest kontroversielle spørgsmål på området er, hvorvidt der bør indføres statssekretærer eller lignende til støtte for ministeren. En forudsætning for at kunne besvare spørgsmålet er imidlertid klarhed over, hvilke opgaver en minister forventes at varetage og som konsekvens heraf, hvilke hjælpere eller rådgivere han eller hun har behov for (at skrive en kontrakt med). Netop på dette område er tingene kommet i skred i de seneste år.

For en del år siden påpegede Poul Meyer (1970: 332), at selv om der kunne findes eksempler på udnævnelser af embedsmænd, der i det mindste delvis var politisk motiverede, „... er det mere bemærkelsesværdigt, at vi trods sådanne udnævnelser har et embedsmandskorpset, der efter samstemmende vidnesbyrd fra skiftende regeringer er særdeles loyalt“. Umiddelbart derefter affyrede han imidlertid følgende salut:

Dette er så meget mere bemærkelsesværdigt, som et af de brændende problemer for danske ministre netop er at få den tilstrækkelige medhjælp i den arbejdszone, hvor det traditionelt administrative arbejde blander sig med det „politiske“ arbejde i snæver forstand. I andre lande har man ovenover det faglige administrative hierarki etableret partipolitiske medhjælpere for vedkommende minister. Disse medhjælpere må naturligvis gå af samtidig med regeringen, men stillinger af denne karakter betragtes som en garanti imod en politisering af det egentlige embedsmandskorpset. Sådanne stillinger findes ikke her i landet, og hvis de ikke oprettes, er det usandsynligt, at embedsmandskorpset kan bevare sin „upolitiske“ karakter. De politiske partier i Danmark synes imidlertid ikke at være klare over, hvad det er for overordentligt betydningsfulde samfundsværdier, man udsætter for overhængende fare.

En rapport fra en arbejdsgruppe små ti år efter kunne bekræfte, at ministeren i høj grad havde behov for en arbejdsmæssig aflastning, men fandt ikke grund til at anbefale større reformer på området, idet der inden for de eksisterende rammer var muligheder for forbedring af ministerens arbejdsituation:

Det forekommer værd at fremhæve, at man i forhold til ministrene synes at kunne opnå stort set de samme resultater, hvad enten man tænker sig gennemført ændringer, der viderefører den hævdundne danske tradition for en helt upolitisk, dvs. ikke-partipolitisk administration eller ændringer, der indebærer en udvidelse af det politiske ledelselement (*Politiske ledelsesforhold*, 1979: 55).

Det skal tilføjes, at arbejdsgruppen, der refererede til en styringsgruppe bestående af tre fremtrædende departementschefer, ikke havde til opgave at foreslå konkrete ændringer, men at analysere forskellige løsningsmodeller.

Embedsmændenes roller blev også behandlet i en større undersøgelse af centraladministrationens organisation og politiske placering i 1980. Undersøgelsen konkluderede forsigtigt, at embedsmænd har en selvstændig indflydelse på de politiske beslutninger, især fordi ministrene ikke har andre hjælpere i deres virksomhed. Embedsmænd kan for eksempel bremse en ministers initiativer, hvis der kan peges på problemer med hensyn til deres form eller indhold. På den måde kan embedsmænd virke konservativt i forhold til en etableret tilstand. Hertil kommer, at „aftaler“ mellem organisationer og embedsmænd på givne politiske sagområder i praksis kan være nærmest bindende for ministeren. Det understreges dog også, at ministre og embedsmænd grundlæggende er underlagt samme bindinger fra den interesseorganiserede omverden, og at ministre i modsætning til embedsmænd besidder en demokratisk legitimitet. I kortfattet form blev resultatet af analysen derfor, som formuleret i bogens sidste linjer, at:

... de faktiske magtforhold i dansk politik er nok så komplekse. De lader sig næppe beskrive ved bare at pege på én type aktører, det være sig politikere, organisationerne, kapitalisterne. Eller embedsmændene på Slots-
holmen (Grønnegård Christensen, 1980: 368).

Denne konklusion afspejler oplevelsen af magtforholdene omkring 1980. Et interessant spørgsmål er naturligvis, om den fortsat er gyldig et kvart århundrede senere. Problemet om forholdet mellem embedsmænd og ministre er senest behandlet udførligt i Betænkning nr. 1354 (1998). Som beskrevet i betænkningen har en minister rollerne som øverste forvaltningschef, regeringsmedlem og partipolitiker, der hver især og ikke mindst i kombination kan stille meget store krav. I gennemsnit var arbejdsugen for ministre ifølge spørgeskemaundersøgelser da også knap 70 timer i både 1977 og 1997. Det

er i begge år især forvaltningscheffunktionen, der er tidrovende. Den omfatter intern ledelse af ministeriet, ministermøder m.m., relationer til Folketinget, møder med interesseorganisationer og kommunale myndigheder samt visse udadvendte aktiviteter (herunder interview, EU-møder og møder med internationale organisationer). I periodens løb synes de udadvendte aktiviteter at være blevet mere omfattende, men tallene må tolkes med forbehold, da tidsanvendelsen ikke kan opgøres præcist (s. 104–108).

I forbindelse med varetagelsen af alle de nævnte opgaver er betænkningens undersøgelse fra 1997 af ministrenes syn på samspillet med embedsmændene af særlig interesse (kap. 6). Medens embedsmænd tidligere primært rådgav om sagernes faglige aspekter, påpeger betænkningen, at der efter anden verdenskrig er foregået en udvikling, „hvor embedsværket i stigende omfang giver politisk-taktisk rådgivning til ministre“ (s. 109), om end embedsværket endnu omkring 1960 havde mange lighedspunkter med den klassiske embedsmandsrolle. Med et udtryk fra boksningens verden siges embedsmændene at have påtaget sig rollen som „sparringspartner“ for ministre. Udvalget bemærker, at sondringen mellem faglig rådgivning og politisk-taktisk rådgivning er analytisk, idet de to former i det daglige flyder sammen. Overordnet konkluderer udvalget, at ministre generelt er tilfredse med den rådgivning, de modtager i begge henseender, såvel som med den bistand, de i øvrigt får fra embedsværket. Det er dog ikke ensbetydende med, at ministre ikke har kritiske bemærkninger på flere punkter.

Ministrene modtog faglig rådgivning fra en „bred kreds“ af embedsmænd i departement og styrelser med departementschefen og afdelingschefer i departementet som primære rådgivere. Derefter kom ministersekretariatet og kontorchefer i departementet. Selvom der var høj grad af tilfredshed med denne rådgivning, har et uoplyst antal ministre kritiseret embedsmændenes (manglende) „evne til at formidle det faglige, herunder primært formidlingen til en bredere offentlighed“ (s. 112). Ministre modtog også politisk-taktisk rådgivning fra en „bred kreds“ af embedsmænd, dog især embedsmænd fra departementet med departementschefen som primær rådgiver. Derefter kom medierådgivere/informationsmedarbejdere og øvrige chefer i departementet. Generelt var der også tilfredshed med denne form for rådgivning, selv om den var mindre udpræget end for den faglige rådgivnings vedkommende. Særligt fremhæves den personlige „kemis“ betydning i forholdet mellem minister og departementschef. Desuden bemærker betænkningen:

Ministrene forventer endvidere, at embedsværket både formår at rådgive om faglige og politisk-taktiske spørgsmål, og oplever at embedsværket gerne rådgiver om, hvordan ministerens politik bedst fremmes i Folketinget og i forståelse med interesseorganisationer og andre interessenter på området (s. 112).

Hvad angår den øvrige bistand til ministrene, er der en række eksempler på, at ministre har oplevet betjeningen som mindre god. Enkelte ministre fandt, at embedsmænd havde problemer med nytænkning. Flere ministre savnede bedre taler og artikler om faglige emner. Tilsvarende havde flere ministre oplevet bistanden i forbindelse med regeringsarbejdet som utilstrækkelig, når det drejede sig om sager uden for ressortområdet. Der var endvidere ministre, som savnede tilstrækkelig bistand i relation til partiet eller deres valgkreds. Endelig fandt en del ministre, at embedsværkets evne til at håndtere medierne og relationen til offentligheden var utilstrækkelig.

Betænkningen indeholder en lang række andre interessante oplysninger om aspekter af forholdet mellem ministre og embedsmænd, herunder om departementschefens centrale placering, om udvidelser af ministersekretariaterne, om embedsmænds ageren på ministerens vegne (i forhold til interesseorganisationer, Folketingets partier, EU og pressen) samt embedsmænds deltagelse i samråd. Desuden giver den mulighed for sammenligninger med forholdene i Sverige, Norge og Storbritannien, der alle benytter statssekretærer med instruktionsbeføjelser og politiske rådgivere. Behovet for aflastning og rådgivning af ministre turde være det samme i Danmark, men i Danmark er de faste embedsmænd i mangel af politiske embedsmænd og juniorministre „fulgt med ministrenes efterspørgsel og har integreret den faglige og politisk-taktiske rådgivning“ (s. 199). Denne danske ordning kaldes med rette unik. Det erkendes dog, at den i særlige situationer kan indebære en risiko for, at danske embedsmænd „ikke i tilstrækkeligt omfang værner om faglige synspunkter i deres rådgivning af ministrene“ (s. 216).

Betænkningen lægger ikke op til store reformer. Udvalget har under sit arbejde for eksempel ikke fundet ønsker om statssekretærer eller lignende i Danmark (s. 218). Men det fastslår, at det er en ministers legitime ret at ansætte særlige rådgivere, hvis det skønnes nødvendigt. Det kan være personer, som besidder „en særlig kunnen eller erfaring, herunder partipolitisk baggrund, erfaring med informationsarbejde, ekspertise inden for et felt, som ministeriet normalt ikke beskæftiger sig med o.l.“ (s. 217). Der bør imidlertid skabes klare spilleregler og åbenhed om sådanne ansættelser, nemlig følgende:

- Særlige rådgivere bør alene ansættes i ministersekretariatet eller dertil knyttede stabsfunktioner.
- Særlige rådgivere bør ikke have instruktionsbeføjelser over for det faste embedsværk.
- Særlige rådgivere bør ansættes tidsbegrænset og i øvrigt på overenskomstmæssige vilkår.
- Opslagsreglerne bør følges ved ansættelsen af særlige rådgivere.

Disse regler, der klart definerer særlige rådgivere ud af det normale embedshierarki, er efterfølgende gennemført af Finansministeriet, men der synes ikke at foreligge undersøgelser af, i hvilket omfang ansættelser faktisk er sket på grundlag af dem. Statsministeren oplyste dog i spørgetiden den 23. oktober 2002, at de „særlige rådgivere uden undtagelse bliver ansat fuldstændig efter de regler og vilkår“, der blev anbefalet af Betænkning nr. 1354. Han oplyste endvidere, at der i hans regering maksimalt ansættes én særlig rådgiver per minister. I praksis drejer det sig om medierådgivere, jf. nedenfor.

Den beskrevne udvikling vedrørende „kontrakt, screening og udvælgelse“ – set fra ministerens (principal)synsvinkel – indebærer i hvert fald ikke, at ministerens kontrolmuligheder er blevet mindre. Tværtimod kan den antyde, at gængse opfattelser af embedsmændenes store magt er afløst af, eller suppleret med, et synspunkt om, at embedsmænd af primært karriermæssige årsager måske er blevet for følgagtige i forhold til ministeren. En tidligere departementschef betegner påstanden om embedsmændenes magtfuldkommenhed som en myte. Han finder det ikke i sig selv problematisk, at topchefer bliver brugt til de mere politisk prægede opgaver, men de uklare spilleregler kan være et problem: „Politikerne kan ikke både forvente aktiv assistance i politiske processer og samtidigt problematisere, at embedsmændene er politiske“ (Due, 1996: 291–292). Han nævner blandt andet, at forholdet til pressen kan give topembedsmanden et dilemma: Skal man levere det, ministeren ønsker, eller skal man af saglige grunde fastholde den oprindelige position? Hvis topchefen er tilbageholdende, „kan ministeren fristes til at søge andre rådgivere, der har større forståelse for den mediemæssige side“, hvilket da også er sket i en række ministerier (s. 293).

Mediernes politiske rolle er tidligere omtalt (kap. 3). Hertil kan nu føjes, at netop ansættelser af presse- og informationsmedarbejdere i departementerne tog fart i 1990'erne (*Betænkning 1354*, 1998: 115, 121, 126–128). Formålet er naturligvis at styrke ministerens og ministeriets position i spillet om nyhedsformidlingen med journalister og medier. Det kan ses som en defensiv stra-

tegi, men oprustningen på dette område kan selvsagt også anvendes mere offensivt i forsøg på at kontrollere, hvad der skrives og siges noget om i medierne, og hvordan det gøres. „Spindoktor“ er et ret nyt og importeret ord, der anvendes om en medierådgiver, som meget strategisk (og undertiden med mindre fine metoder) søger at påvirke mediernes nyhedsformidling til fordel for sin principal. I 2000 (p. 293) skrev Ove K. Pedersen: „Spin doctors er et ikke eksisterende fænomen i Danmark, selvom der findes eksempler som viser en gradvis udvikling i den retning.“ Derimod tillægger Klaus Kjølner (2001) tilsyneladende fænomenet ret stor betydning. Efter regeringsskiftet i 2001 har der været megen offentlig debat om spindoktorer, men mange af indlæggene tyder på, at deres muligheder i Danmark, når alt kommer til alt, er ret begrænsede (fx *Politiken*, 26/5 2002; *Jyllands-Posten*, 1/9 2002; Engell, 2002). Grønnegård Christensen har dertil bemærket som noget nyt under VK-regeringen, at „rådgiverne ikke så meget er politiske rådgivere som rene medierådgivere“, hvilket kan svække den demokratiske debat, „fordi form og facade går forud for politisk substans“ (*Politiken*, 2/II 2002).

Jens Peter Christensen har (forud for den såkaldte Thor Pedersen-sag) fremført nogle principielle betragtninger om særlige rådgivere. Han antager som udgangspunkt:

Hvor den faste embedsmand i praksis vil have sin loyalitet delt mellem ministeren og det faste embedsapparat i tilfælde, hvor ministeren vil af sted på gale veje, vil den særlige rådgivers loyalitet i en sådan situation formentlig være forankret ét og kun ét sted, nemlig hos ministeren (Christensen, 2002: 136–137).

Problemet er imidlertid ifølge Christensen, at ministeren ikke nødvendigvis vil „dele skæbnefællesskab“ med den særlige rådgiver:

Ministeren kan vælge – hvis det forekommer ham opportunt – at lade den særlige rådgiver gå planken ud. Og det må forventes, at den særlige rådgiver vil affinde sig med en sådan skæbne uden at gøre upassende anskrig til offentligheden og afsløre, at det i virkeligheden er ministeren, der er skurken. Hvis den særlige rådgiver ikke affinder sig, må han regne med, at han effektivt har brændt alle broer til det politiske system, der satte ham i sit brød (s. 137).

Under alle omstændigheder forhindrer de omtalte udviklingstendenser ikke, at ministre fortsat kan have kontrolproblemer i forhold til embeds-

mændene. Der er derfor grund til også at betragte de forskellige former for efterfølgende kontrol, der kan tænkes anvendt.

EFTERFØLGENDE KONTROL

Medens midlerne til sikring af ex ante kontrol (forhåndskontrol) er yderst forskellige, hvad angår forholdet mellem Folketing og regering på den ene side og forholdet mellem ministre og embedsmænd på den anden, er der betydelig overlapning i henseende til de instrumenter, der anvendes til efterfølgende (ex post) kontrol, hvilket vil fremgå nedenfor. Der er imidlertid også instrumenter, som er særligt relevante netop i relationen mellem ministre og embedsmænd.

OVERVÅGNING OG RAPPORTERING

De forskellige former for redegørelser fra ministre til Folketinget (rapportering), der omtales i kapitel 7, er også anvendelige i relationerne mellem ministre og embedsmænd. Måske bortset fra åbningstalens mundtlige del (i modsætning til den skriftlige, der omfatter regeringens lovprogram) kræver almindelige ministerreddegørelser, besvarelser af forespørgsler, mundtlige og skriftlige spørgsmål i henhold til forretningsordenens § 20 samt spørgsmål fra udvalgene (herunder skriftlige samrådsspørgsmål) udkast eller oplæg til svar fra ministrenes embedsmænd. I de fleste tilfælde vil sagerne ikke kun angå ministeren, men også de embedsmænd, der har et delegeret ansvar for de pågældende områder over for ministeren. Af samme grund vil udkast til besvarelser af spørgsmål selvsagt forsyne ministeren med information om begivenheder og tilstande på områder, som ministeren i sidste instans er retligt og/eller politisk ansvarlig for over for Folketinget, selv om han eller hun i nogle tilfælde måske på forhånd ikke kender ret meget til de konkrete sagsforhold. Det er også åbenbart, at dommerundersøgelser eller særlige undersøgelsesorganer, som omtalt i kapitel 7, kan kaste lys over embedsmænds adfærd i forbindelse med såkaldte skandalesager.

I denne forbindelse er der grund til at minde om de omtalte normer for samspillet mellem ministre og embedsmænd, der er formuleret af Jens Peter Christensen. Ministrene har ganske vist pligt til at udspørge deres embedsmænd og til at respektere arbejdsdelingen mellem ministre og embedsmænd m.m. (jf. kap. 7), men embedsmændene har til gengæld også pligt til at informere og rådgive ministeren (jf. ovenfor). Heri ligger, at embedsmanden ikke

må forholde ministeren oplysninger af væsentlig betydning. Det kan endvidere siges, at embedsmænd i almindelighed skal holde sig til sandheden, hvilket kan være problematisk, da vedkommende også har en generel lydighedspligt over for ministeren (Knudsen, 2000: 132).

Betænkning 1354 viste, at ministersekretariatene både praktisk og politisk er en betydelig støtte for ministeren. Udviklingen er da også gået i retning af større ministersekretariater i de sidste 25 år. I 1997 var der i gennemsnit 5–6 ansatte med en variation fra 2 til 10 ansatte, medens det typiske ministersekretariat tyve år tidligere kun bestod af en akademisk sekretær og en kontormedarbejder. I et kontrolperspektiv noterer man blandt andet, at ministersekretariatet ifølge betænkningen (s. 124) „videreformidler både ministerens afgørelser og holdninger til relevante sager til departementet“. Statsministeriets ministersekretariat havde i 2000 ni medarbejdere. Nok så vigtigt er det måske, at Statsministeriets departement i løbet af 1990'erne fordoblede antallet af akademiske medarbejdere fra ca. 15 til ca. 30. Ideen var især, at Statsministeriet skulle kunne „følge med“ i udviklingen på en lang række ministerområder (Knudsen, 2000: 94–96). Tim Knudsen er af den opfattelse, at kontrollen med den enkelte embedsmands arbejde er blevet svækket som følge af tendensen til mere gruppe- og projektarbejde med tilhørende mere diffus ansvarsfordeling. På den anden side fremhæver han en modgående tendens, nemlig at centralisere styringen i ministeriet, hvilket samler kontrollen i en enkelt departementschef's hænder (s. 359).

Mere iøjnefaldende er imidlertid den kontrol af ministerier og embedsmænd, der udøves af Finansministeriet (Lotte Jensen, 2000, jf. Østergaard, 1998: 376–383). Lotte Jensen (2000: 217–218) taler om Finansministeriets kerneopgave, der i praksis går ud på at begrænse andre aktørers ressourceforbrug:

Kontrolopgaverne omfatter frem for alt finanslovsarbejdet men også udgiftsudvikling relateret til løn og personale. Kontrolopgaverne afføder et behov for overvågningsudredninger og publikationer: Virksomhedsregnskaber for de enkelte ministerier og deres styrelser, Udgiftsanalyser for udvalgte områder ... Finansredegørelsen, der sammenfatter landets økonomiske situation på en række punkter og Budgetredegørelsen, der er en mere tematiseret gennemgang af udvalgte områder af relevans for budgetteringen, samt Budgetoversigten, der udkommer 4 gange om året ... Dertil kommer en række yderligere publikationer, der har til hensigt at overvåge den danske samfundsøkonomi ...

Som fremhævet af Hans Henrik H. Østergaard (1998: 376–377) afhænger Finansministeriets styrke til syvende og sidst af den gennemslagskraft, ministeren har over for kollegerne i regeringen. Helt afgørende er finansministerens forhold til statsministeren. Der kan dog ikke være tvivl om, at Finansministeriet på mange måder overvåger og kontrollerer de øvrige ministerier.

Et særligt problem vedrørende overvågning og rapportering knytter sig til den danske EU-beslutningsproces. Som omtalt i kapitel 5, afhænger Folketingets kontrol med processen af rettidig og fyldestgørende oplysninger fra den relevante minister. Hvis ikke ministeren i tide får tilfredsstillende information om sager under forberedelse i EU, har ikke blot vedkommende selv, men også Folketinget og „demokratiet“ et problem. Involverede embedsmænd har efter alt at dømme en vis frihed til selv at afgøre, hvornår og hvordan ministre skal informeres, hvilket også er en praktisk nødvendighed. På det eksisterende vidensgrundlag kan imidlertid ikke afgøres om – og i bekræftende fald hvor hyppigt – ministre først inddrages, efter at væsentlige forslag i realiteten er besluttet. Embedsmænd kan meget vel arbejde i overensstemmelse med princippet om anticiperet reaktion, ikke mindst på grund af den meget konsensusprægede danske tradition på dette område, der skal sikre varetagelse af legitime „danske interesser“. Men problemet er sandsynligvis accentueret af en ny beslutningspraksis efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden i 1999. Traktaten gør det muligt at vedtage retsakter under den fælles beslutningsprocedure allerede efter Europaparlamentets og Ministerrådets første behandling af et forslag, hvilket i 2000–2001 skete i ca. 30 procent af tilfældene. Det kan kaldes en effektivisering af beslutningsprocessen, som ingen burde have indvendinger mod. Det mulige demokratiske problem består imidlertid i, at helt uformelle, men reelt afgørende, såkaldte „trilogmøder“ eller trepartsforhandlinger mellem repræsentanter for Parlamentet, Ministerrådet og Kommissionen, kan holdes så tidligt i processen, at Rådets formandskab endnu ikke er udstyret med en klar forhandlingsposition fra medlemslandenes regeringer (*Småtryk fra Folketinget*, nr. 4, 2002: 79–95). Under et samråd i Europaudvalget har udenrigsministeren lovet en undersøgelse af spørgsmålet efter afslutningen af det danske formandskab (*Politiken*, 27/9, 2002). På en måde kan man sige, at den omtalte praksis måske ikke afviger så meget fra realiteterne i medlemsstaternes egne lovgivningsprocesser. Men den nationale lovgivning er på den anden side nemmere at ændre igen, hvorfor problemet bør tages alvorligt.

Som ovenfor nævnt er flere af de efterfølgende (ex post) kontrolmidler, der anvendes af Folketinget over for ministre, også relevante i forholdet mellem ministre og embedsmænd. Dette er åbenbart indlysende for så vidt angår Ombudsmanden og Rigsrevisionen (jf. kap. 7), hvis virksomhed oven i købet primært er rettet mod netop forvaltningen og dennes embedsmænd, uanset om ministeren i sidste instans måtte være ansvarlig for ulovlige eller kritisable forhold. I det her anlagte perspektiv kan siges, at de to institutioner via deres undersøgelser kan fremlægge information, der bidrager til ministerens vurdering af, om de underordnede handlinger er tilfredsstillende eller dadelværdige. Det er en information, som ministeren også må tage alvorligt, fordi Folketingets medlemmer og andre vil forstå at udnytte den.

Noget tilsvarende gælder for massemediernes og interesseorganisationernes vedkommende. Mediernes fokusering på enkeltsager og problematiske forhold kan også medvirke til, at mere principielle spørgsmål må tages op til behandling. Det synes faktisk at være tilfældet i forbindelse med ovennævnte sag om ændringen af beslutningsproceduren i EU, der af *Politiken* blev lanceret som „turbodemokrati“, der burde bekæmpes. Forskellige interesseorganisationer kan ligeledes henlede ministres opmærksomhed på problematiske forhold i administrationen. Det vil dog kun ske i det omfang, de pågældende interesser har noget at kritisere. De velkendte netværk mellem visse organisationer og embedsmænd i forvaltningen kan nemlig også bidrage til, at der netop ikke peges på problematiske forhold, hvilket så kan være et problem for ministeren. Til gengæld er der i et pluralistisk system som det danske på de fleste områder typisk andre organisationer eller eksperter, som kan fremføre de mere kritiske synspunkter.

Domstolene har altid haft en kontrollerende funktion i forhold til forvaltningen. Kapitel 4 beskrev nogle generelle udviklingstræk i domstolenes rolle, som også er af betydning i nærværende forbindelse. Den prøvelsesret, der blev effektueret så markant med dommen i Tvind-sagen, var ikke blot vendt mod Folketingets vedtagelse af Tvind-loven, men indirekte også mod de rådgivere, som ministeren og Folketinget støttede sig til, herunder Justitsministeriets Lovkontor, hvis embedsmænd altså ikke fik ret i, at loven var i overensstemmelse med grundloven. Men også i sager om menneskerettigheder og mere traditionelle retssager mellem borgere og det offentlige forekommer det ikke så sjældent, at forvaltningens afgørelser bliver underkendt i retssystemet. Domstolene er altså en vigtig institutionel tredjepart, selv om

sagsanlæg set fra den almindelige borgers synsvinkel er en meget tung og undertiden bekostelig affære.

Endelig er der grund til at nævne loven om offentlighed i forvaltningen, der principielt giver mulighed for, at interesserede kan få adgang til dokumenter i bestemte sager og dermed til at kontrollere embedsmændene. Loven fra 1985 er dog kritiseret for at være inkonsekvent og „besværlig grænsende til det umulige“ i sager af generel karakter. Hertil kommer, at der ikke er indført mulighed for frit at søge i postlister. Tim Knudsen (2000: 362–363) fremhæver dog, at der siden 1991 er sket visse forbedringer, herunder lettelser i adgangen til EU-dokumenter og miljøsager. Der er imidlertid også sket ændringer, som trækker i modsat retning, herunder begrænsninger i personalesager, sager vedrørende privatiseringer og sager vedrørende en række offentlige opgaver, der udføres af offentligt ejede selskaber.

SAMMENFATNING

Efter ovenstående gennemgang kunne man umiddelbart få det indtryk, at forhåndskontrollen (kontrakt, screening og udvælgelse) er vigtigere end den efterfølgende kontrol (rapportering og overvågning, institutionelle kontrolmidler), når det drejer sig om ministrenes muligheder for at påvirke embedsmændenes handlinger i overensstemmelse med den fastlagte politik. Ministrene udnytter i hvert fald i højere grad end tidligere deres mulighed for „karrierекontrol“ via udnævnelser, afskedigelser og forflyttelser af embedsmænd. De forventer også, at embedsmændene leverer en mere politisk præget rådgivning end tidligere. Alligevel er det ikke muligt at drage håndfaste konklusioner på det foreliggende grundlag. Der findes jo unægteligt et bredt spektrum af ex post instrumenter, som forsyner ministeren med værdifuld information.

Et af problemerne i denne forbindelse er, at den danske litteratur i høj grad fokuserer på embedsmændenes rolle i forhold til ministeren og i mindre grad direkte på mulighederne for ministerstyring af administrationen. Der tales meget om normer og praksis i samspillet mellem embedsmænd og ministre, om faglig og politisk-taktisk rådgivning af ministeren og om „betjening“ af ministeren. Dette gælder ikke mindst *Betænkning 1354*, der er skrevet af et udvalg på ni medlemmer omfattende embedsmænd fra en række ministerier, en repræsentant for DJØF, en advokat og to professorer i forvaltning. Hvis problemstillingen i højere grad havde været hensigtsmæssigheden af ministerens styringsinstrumenter, kunne diskussionen være blevet

lidt bredere ved også at omfatte det klassiske spørgsmål om statssekretærer, der som nævnt findes i næsten alle andre lande. Statssekretærer kunne for eksempel markere forvaltningens politiske karakter på en mere klar måde og måske reducere behovet for politisk præget rådgivning fra de regulære embedsmænd, der efter ovenstående fremstilling at dømme befinder sig i en gråzone mellem faglighed og politik.

En sidste betragtning skal være, at hele diskussionen om forholdet mellem ministre og embedsmænd i et principal-agent perspektiv forudsætter, at ministeren har forholdsvis klare mål for udviklingen på sit område. Hvis dette ikke er tilfældet, får embedsmændene selvsagt et større selvstændigt spillerum (Knudsen, 2000: 138), hvilket vil sige mere magt, mens ministeren ikke desto mindre er ansvarlig.

UDVIKLINGENS DEMOKRATISKE PROBLEMER

Spørgsmålet er nu, hvad undersøgelsen viser om dansk folkestyres udvikling og aktuelle tilstand. Dette afsluttende kapitel søger at give et svar på grundlag af de resultater, der i kortfattet form er angivet i slutningen af de foregående kapitler. Først inddrages de resultater og problemer, der knytter sig til magt- og ansvarskædens nationale og internationale omgivelser (jf. kap. 3-5). Derefter omtales partier og vælgere, Folketing og regering samt ministre og forvaltning (jf. kap. 2, 6-8).

Kort sagt vil svaret være: 1) Den parlamentariske styringskædes omgivelser er ændret markant. Disse ændringer er ikke specielle for Danmark, men rummer ikke desto mindre nogle udfordringer. 2) Inden for de givne rammebetingelser fungerer det repræsentative demokrati i Danmark tilfredsstillende, selv om der også her er visse problemer.

ÆNDRERE OMGIVELSER

Som indledningsvis nævnt i kapitel 1, har der været udbredte forestillinger om magtforskydninger til fordel for interesseorganisationer, massemedier, selvstændige institutioner og virksomheder samt internationale aktører på bekostning af de parlamentariske institutioner. Efter de foregående kapitler kan det uden nogen tvivl fastslås, at styringskædens omgivelser er ændret markant i de seneste årtier, hvilket indebærer nye betingelser for parlamentarisk virksomhed i Danmark.

Massemedierne har således selvstændiggjort sig i forhold til partier og politiske institutioner. De har også fået betydelig indflydelse på fastsættelsen af den politiske dagsorden og på, hvem der kommer til orde i den politiske debat. Politikere må i høj grad spille med på mediernes præmisser for at gøre sig gældende. Medierne fylder mere i folketingsmedlemmers og ministres tilværelse end tidligere. I et vist omfang synes denne udvikling at hænge sammen med en øget politisk konkurrence mellem flere partier, udbredelse

af den sideordnede opstillingsform og vælgerne personlige stemmeafgivning. Alle undersøgelser viser, at politikere vurderer mediernes indflydelse som værende for stor. Disse resultater kan dog ikke overskygge, at medierne også leverer positive bidrag ved at bringe sager frem, som de folkevalgte må forholde sig til. Endvidere er der trods alt grænser for journalisters indflydelse i forhold til politikere, da deres indbyrdes forhold er præget af gensidig afhængighed. Desuden har Anker Brink Lund (2002) fremført det synspunkt, at vælgerne i almindelighed ikke ukritisk lader sig påvirke af massemedierne. Men medierne er ikke underkastet de principper for ansvarlighed, som gælder for aktørerne i den parlamentariske magt- og ansvarskæde. Ministrenes stigende brug af medierådgivere kan ses som et forsøg på at kontrollere mediernes omtale af sager og begivenheder, men sådanne bestræbelser krones ikke altid med held.

Domstolene har i løbet af 1990'erne optrådt med mindre grad af tilbageholdenhed end tidligere. Prøvelsen af loves overensstemmelse med grundloven er for alvor blevet en realitet, hvilket interessant nok mødes med bred politisk tilslutning, medens der tidligere var klare partipolitiske meningsforskelle på dette punkt. Domstolene har også fået en ny rolle i form af selvstændig fortolkning af internationale konventioner, især den europæiske menneskerettighedskonvention. Sideløbende med disse udviklingstræk er gennemført en reform af domstolsvæsenet, der – med nye regler for dommerudnævnelser og en selvstændig Domstolsstyrelse – skulle markere domstolenes uafhængighed. Alt i alt falder disse udviklingstræk smukt i tråd med en påpeget international tendens til „judiciel aktivisme“.

Nationalbankens stærkere placering som „uafhængig centralbank“ i 1980'erne afspejler også en international tendens. De økonomiske vismænd talte om indførelse af et „nyt regime“ med fast valutakurs, liberalisering af valutabestemmelser og øget markedsstyring. Nationalbankens succes i så henseende forudsatte dog, at der opnåedes tilslutning fra Firkloverregeringen, hvis økonomiske politik afveg markant fra de forudgående socialdemokratiske regerings (jf. også Green-Pedersen, 2001). Medens domstolene uden at spørge nogen kunne underkende en af Folketing og regering vedtaget lov som værende grundlovsstridig, kunne Nationalbanken trods alt ikke selv indføre et nyt økonomisk regime, der afskaffede en del gængse instrumenter i valutapolitikken, herunder ikke mindst muligheden for at devalue-kronen.

Endnu et markant udviklingstræk i de seneste årtier er etablering af selvstændige statsvirksomheder og privatiseringer, der også passer fint ind i det

nye mere markedsøkonomiske regime. Heller ikke dette mønster er specielt dansk, men karakteristisk for lande, der praktiserer en form for „new public management“. Denne udvikling har aktualiseret spørgsmålet om demokratisk kontrol i en grå zone, men også rejst spørgsmålet om, hvilke opgaver der i det hele taget ønskes varetaget i offentligt regi under en eller anden form.

Mange undersøgelser viser endvidere, at interesseorganisationerne med visse undtagelser (såsom de kommunale organisationer) har mistet en del indflydelse i de seneste årtier. En tilsvarende udvikling er konstateret i andre lande, for eksempel Sverige og Norge. Men interesseorganisationerne spiller fortsat en betydelig rolle, og folketingsmedlemmer ser i højere grad end tidligere mange fordele ved kontakt til organisationerne – måske fordi de ikke opfattes som så magtfulde som førhen – herunder nem adgang til nyttig information.

Alle disse ændringer vedrørende massemedierne, domstolene, Nationalbanken, selvstændige virksomheder og interesseorganisationer er udtryk for, at dansk politik i dag foregår på nye betingelser. På den anden side må siges, at udviklingstrækkene ikke er specielle for Danmark. De repræsenterer snarere tendenser, som også præger andre etablerede demokratier. Det samme gælder mere generelt om de stadigt flere påvirkninger, nationalstaterne modtager fra aktører i de internationale omgivelser. Traditionelle forestillinger om national suverænitet har ikke længere megen mening, og skellet mellem udenrigs- og indenrigspolitik er delvis udvisket. Der kan argumenteres for, at EU-medlemskab indirekte kan øge de enkelte staters „suverænitet“, idet EU har kollektiv kapacitet til at løse nogle af de grænseoverskridende problemer, medlemsstaterne ikke kan selv håndtere. Selv om staterne indretter sig med nationale, demokratiske kontrolinstrumenter, er det imidlertid stadig et spørgsmål, om de (nødvendige) overnationalt besluttende processer kan gøres mere demokratiske, ikke mindst i de forberedende og udførende faser.

D E N P A R L A M E N T A R I S K E M A G T - O G A N S V A R S K Æ D E

Spørgsmålene er herefter, om – og i bekræftende fald hvordan – de nye vilkår i dansk politik, hvad enten de er skabt af internationale eller danske udviklinger, indebærer alvorlige demokratiske problemer for den parlamentariske magt- og ansvarskæde, og hvorvidt eventuelle problemer kan løses

eller reduceres. Så vidt muligt behandles disse spørgsmål i det følgende med udgangspunkt i styringskædens enkelte aktører og led.

VÆLGERE OG PARTIER

I fortsættelse af omtalen i kapitel 1 af den politiske repræsentations særegne problematik understregedes i kapitel 2, at danske vælgere i stort tal møder op på valgdagen for at straffe og belønne kandidater og partier. Der argumenteredes videre for, at partier er nødvendige i repræsentative demokratier. De er repræsentanter eller agenter for vælgerne, der udstyrer dem med et forholdsvis åbent mandat for den kommende valgperiode. Til gengæld for det åbne mandat stiller vælgerne partierne til regnskab på næste valgdag.

Disse betragtninger forudsætter, at partirepræsentanterne optræder med meget høj grad af sammenhold eller disciplin, hvilket da også normalt er tilfældet i praksis i langt de fleste spørgsmål, jf. især kapitel 6. Endvidere er det ønskeligt, og ligeledes i betydeligt omfang tilfældet i praksis, at der er overensstemmelse mellem partivælgernes og partirepræsentanternes politiske holdninger. Demokratisk set kan dette ønske dog ikke være ubetinget, hvad det heller ikke er i praksis. Repræsentanterne skal således ikke blot repræsentere ureflekterede vælgerønsker, men også inddrage hensyn til det fælles bedste, når beslutninger træffes. Det er imidlertid vigtigt, at partierne kan overbevise vælgerne om den bedste løsning i de tilfælde, hvor meningerne på forhånd er delte. I modsat fald kan vælgersanktionen være hård og ubønhørlig. Desuden kan partirepræsentanter meget vel i særlig grad være talsmænd for mere afgrænsede interesser i samfundet (fx med hensyn til køn, etiske og lokale spørgsmål) uden nødvendigvis at komme i konflikt med partiets overordnede linje eller partidisciplinen.

Hvis der er problemer med at få valgt de bedste kandidater som folkets repræsentanter (jf. Christiansen et al., 2001: kap. 3), skyldes det ikke påvirkning fra ændrede omgivelser, men primært rekrutteringssystemet og relativt uattraktive arbejds- og karrierebetingelser for Folketingets medlemmer. I et demokratisk perspektiv kan ændringerne i partiernes nominations- og opstillingsformer næppe beklages, ligesom det lavere medlemstal ikke nødvendigvis er et demokratisk problem (jf. Hansen, 2002: kap. 10). Den beskrevne udvikling vedrørende interesseorganisationer og mere eller mindre selvstændige institutioner og virksomheder skaber heller ikke umiddelbart større problemer i forholdet mellem vælgere og folkevalgte. For mediernes vedkommende er billedet derimod tvetydigt, for så vidt som

medierne i dag spiller en mere selvstændig rolle i fastsættelsen af den politiske dagsorden. I et vist omfang påvirker medierne, hvad politikere og vælgere skal mene noget om, uden selv at være undergivet et effektivt demokratisk ansvar. På den anden side er en fri presse en ufravigelig betingelse for demokratisk styre.

Dette forholdsvis positive billede af den (parti)politiske repræsentation kan problematiseres på flere måder. „Demokrati utan ansvar“ er titlen på en rapport, hvori det svenske Demokratiråd tager temperaturen på demokratiets tilstand i Sverige (Petersson et al., 2002). Rådets hovedsynspunkt er, at vælgernes stemmeafgivning har for ringe indflydelse på regeringsdannelsen, hvorfor vigtige led i repræsentationskæden er bristet (s. 136). Man kan således opleve, at en regering taber et valg, men bevarer magten. Det tages som udtryk for, at vælgerne har svært ved at stille regeringen til regnskab. Noget lignende gælder for mange andre vesteuropæiske landes vedkommende (kap. 2), herunder normalt også Danmark, fordi parlamentarismen indebærer, at regeringers dannelse og fald afgøres af samarbejdsrelationerne mellem de repræsenterede partier og kun indirekte af vælgerne. I øvrigt viser Demokratirådets undersøgelse (s. 62–81), at svenske vælgere har meget spredte ønsker med hensyn til den foretrukne regeringssammensætning. Alene det vil som regel udelukke en direkte og entydig effekt af stemmeafgivningen på regeringsdannelsen, medmindre der forud for valget tegner sig klare regeringsalternativer.

Demokratirådet omtaler ellers de svenske vælgere i meget positive vendinger. Vælgerne er i stand til på fornuftig vis både at udstyre partier med politiske mandater for fremtiden og at straffe regeringer for deres gerninger. Begge dele er dog blevet sværere som følge af et større antal partier og reducerede partipolitiske forskelle. Det samme synspunkt er velkendt i Danmark. Rådet finder, at hovedproblemet med den begrænsede vælgerindflydelse på regeringsdannelsen kan formindskes ved hjælp af en række foranstaltninger (s. 140–145), herunder blandt andre indførelse af positiv parlamentarisme og udnævnelse af „skyggeregeringer“. Det går imidlertid bevidst uden om det formentlig mest probate middel, nemlig at ændre valglovens regler i en retning, der fremmer udviklingen af et topartisystem eller noget, som ligner det. Blokdannelser er dog velkendte i Sverige og ses også jævnligt i Danmark, senest i forbindelse med regeringsdannelsen efter valget i 2001.

I de seneste årtier har hovedreglen i Danmark været mindretalsregeringer baseret på skiftende flertal, undertiden endog med alternative flertal uden

om regeringen. Det er svært for vælgerne at placere ansvaret i et flerparti-system med mindretalsregeringer og skiftende lovgivningskoalitioner (Damgaard, 1992: 45-49). Årsagen hertil er ikke ændrede omgivelser virkning på den parlamentariske styringskæde. Der er snarere tale om et selvskabt internt problem. I Danmark er det fremherskende synspunkt, at alle partier med mindst to procent af stemmerne skal have repræsentation i Folketinget – så må partierne efterfølgende finde ud af, hvad det betyder for regeringsdannelsen og flertalsdannelsen i Tinget.

Den største udfordring i forholdet mellem vælgere og partier er imidlertid udviklingen i den europæiske integration, idet vælgerne som principal undertiden har sat agenten (Folketinget) på plads. Det har flere gange vist sig i den efterhånden lange række af folkeafstemninger, at vælgerne ikke altid marcherer i takt med repræsentanternes udsendte signaler. Det er også indlysende, at vælgerne hidtil ikke har interesseret sig meget for valgene til Europa-parlamentet, og at de ikke uden videre følger deres „normale“ parti under stemmeafgivningen til disse valg. Der kan med føje argumenteres for, at EU-medlemskabet er fornuftigt, at der i EU er behov for såvel overstatslige flertalsbeslutninger på grænseoverskridende områder som mere demokratiske deltagelses- og beslutningsformer. Hvis disse synspunkter accepteres, er den politiske opgave i et repræsentationsteoretisk perspektiv at overbevise vælgerne om det demokratisk set fornuftige i, at Danmark deltager i et sådant internationalt samarbejde. Goul Andersens undersøgelse (2002) viser, at dette ikke skulle være helt umuligt.

FOLKETING OG REGERING

I kapitlerne 6 og 7 påvistes et fortsat stigende aktivitetsniveau i Folketingets sal og udvalg. Stigningen skyldes flere initiativer fra såvel regering (lovforslag) som oppositionspartier (forespørgsler, beslutningsforslag og diverse former for spørgsmål). I det interne folketingsarbejde fremstår udvalgsreformen i 1972 som næsten skelsættende. Den har øget effektiviteten i Folketingets arbejde og strukturerer i høj grad de enkelte folketingsmedlemmers aktiviteter. Kapitel 6 understreger, at Folketingets partigrupper er de egentlige drivkræfter eller omdrejningspunkter i folkepræsentanternes virksomhed. Udvalgene er ikke aktører, men arenaer i det politiske liv. Desuden viser kapitel 6, at der i de seneste årtier er sket bemærkelsesværdige ændringer i den parlamentariske praksis, herunder mindretalsregeringers accept af afstemningsnederlag, alternative flertal og

en udvidet anvendelse af politiske forlig især i forbindelse med vedtagelsen af den årlige finanslov.

Det er umiddelbart indlysende, at de fleste ændringer på området har baggrund i interne danske forhold. På ét område, nemlig indførelsen af de specialiserede og stående udvalg i 1972, er der imidlertid tale om en tydelig inspiration fra andre lande, der selvsagt også har kendt problemet med stadig flere og mere komplicerede forslag i den politiske hverdag. I fortsættelse heraf kan videre konstateres, at EU-udvalget (tidligere Markedsudvalget) blev oprettet som direkte konsekvens af et behov for kontrol med (mindretals)regeringers adfærd i EF/EU. Det parlamentariske kontrolsystem kan derfor siges at være et demokratisk svar på nye internationale udfordringer. Det har efter alt at dømme fungeret godt og derfor virket inspirerende på andre landes overvejelser om lignende arrangementer.

Kapitel 7 viser, at Folketinget som principal har et rigt arsenal af kontrolmidler i forhold til regeringen som agent. Nogle af dem knytter sig til regeringsdannelsen (forhåndskontrol) og sigter på at skabe en grundlæggende overensstemmelse mellem regering og Folketing i henseende til partisammensætning og den førte politik. Koalitionsaftaler mellem partier, der repræsenterer et flertal i Folketinget, er ikke hyppige i Danmark, idet regeringerne som hovedregel er mindretalsregeringer. Det indebærer, at en regering er på permanent prøveansættelse, hvorunder oppositionspartier bevarer indflydelsesmuligheder. Folketinget delegerer altså ikke magten til regeringen for en fireårig periode, og det står stærkt over for regeringen i sammenligning med mange andre parlamenter. Men regeringer råder altid over flere ressourcer end parlamenter, hvilket rejser spørgsmålet om, hvordan Folketinget kan sikre sig, at regeringen og dens ministre handler i overensstemmelse med, hvad et flertal i Tinget vil acceptere (efterfølgende kontrol). De relevante kontrolinstrumenter kan opdeles i to kategorier.

For det første kan Folketinget fremkalde forskellige former for redegørelser som led i overvågningen af regeringen. Medlemmerne kan kræve svar på forespørgsler og stille mundtlige og skriftlige spørgsmål i sal og udvalg, herunder i forbindelse med samråd i udvalgene. Hertil kommer anvendelse af særlige undersøgelseskommissioner. For det andet kan Folketinget inddrage eksterne institutioner og aktører i kontrolbestrebelserne, for eksempel Ombudsmanden og Rigsrevisionen. Men andre procedurer spiller også en rolle: Deputationer og skriftlige henvendelser til udvalgene, nye former for høringer i udvalgene, såvel som lovforberedende udvalg og høringsprocedurer vedrørende ministrenes lovforslag. Hertil kommer, at interesseorgani-

sationer og medier kan bidrage med nyttige oplysninger og synspunkter. Udviklingen over tid har resulteret i flere efterfølgende kontrolmidler at spille på og i mange tilfælde øget anvendelse af dem.

Det generelle indtryk er, at Folketinget står stærkt i forhold til regeringen. Tinget er et levende parlament med indflydelsesmuligheder også for oppositionens partier. Der kan absolut ikke tales om, at Folketinget i de senere årtier har mistet magt i forhold til regeringen. For så vidt er den danske parlamentariske magt- og ansvarskæde altså ikke svækket. Det samme budskab toner frem i de forskellige spørgeskemaundersøgelser i Folketinget, selv om medlemmerne forståeligt nok gerne så en styrkelse af Tinget. Noget andet er, at Folketinget er undergivet en stærkere international påvirkning end tidligere, men tilsvarende gælder om alle andre danske politiske institutioner og organisationer, jf. ovenfor om den internationale dimension mere generelt. Man kan sige, at Folketinget og de øvrige institutioner i dag virker under andre internationale rammebetingelser end tidligere.

MINISTRE OG EMBEDSMÆND

Der er almindelig enighed om, at ministre har behov for politisk rådgivning og aflastning. Danmark adskiller sig fra næsten alle andre lande ved ikke at benytte statssekretærer eller lignende politiske stillinger med dette formål. I stedet har de regulære embedsmænds rolle i et vist omfang ændret karakter. Når der ikke findes at være behov for statssekretærer, må den politiske rådgivning foregå på andre måder. Den „klassiske“ embedsmand holdt sig på afstand af egentlige politiske opgaver. Det danske embedsmandskorps har derimod været meget fleksibelt i forhold til andre landes stivere systemer. Efter anden verdenskrig er der gradvist sket en udvikling, hvorefter den „moderne“ embedsmand ikke blot rådgiver i rent faglige spørgsmål, men også i „politisk-taktiske“ anliggender. På den måde har embedsmændene med politisk velsignelse tilfredsstillet et behov, der i andre lande opfyldes af statssekretærer og andre rådgivere. Man kan dog rejse det spørgsmål, om den danske udvikling indebærer en fare for „politiserings af det egentlige embedsmandskorps“, som Poul Meyer (1970: 332) advarede så kraftigt imod. Et skridt i retning af Meyers anbefaling af stillinger som „partipolitiske medhjælpere“ for ministre er de omtalte „særlige rådgivere“ – dog næppe hvis der udelukkende er tale om medierådgivere.

Også på andre måder synes „kontrakten“ mellem ministre og embedsmænd at have ændret karakter. Ministrene udnytter i højere grad end tidligere deres mulighed for „karrierekontrol“ via udnævnelser, afskedigelser og forflyttelser af embedsmænd, og topchefer bevarer ikke deres stilling så længe som tidligere. Ministrene forventer også mere politisk præget rådgivning end tidligere. Det synspunkt er endog fremført, at embedsmændene af karrieremæssige grunde måske er blevet for loyale over for ministeren. Under alle omstændigheder kan siges om disse udviklingstendenser, at ministerens kontrolmuligheder som principal i hvert fald ikke er blevet mindre. Det udelukker ikke, at ministeren fortsat kan have kontrolproblemer i forhold til embedsmændene, selv når ministeren har klare mål for udviklingen på sit område, hvilket aktualiserer spørgsmålet om efterfølgende kontrolinstrumenter.

De forskellige former for redegørelser og svar fra ministre til Folketinget er også relevante i forholdet mellem minister og embedsmænd. I mange tilfælde vil sagerne ikke kun angå ministeren, men også de embedsmænd, der har et delegeret ansvar for de pågældende områder. Udkast til redegørelser og svar på spørgsmål kan forsyne ministeren med oplysninger om begivenheder og tilstande på områder, han eller hun er ansvarlig for over for Folketinget, men måske kun har begrænset indblik i. Tilsvarende gælder om undersøgelser af „skandalesager“. Det kan endvidere nævnes, at udviklingen de sidste årtier er gået i retning af større ministersekretariater, der principielt skulle øge ministerens styringsmuligheder. Et særligt problem er kontrollen med den forberedende fase i den danske EU-beslutningsproces, idet de involverede embedsmænd selv vurderer, hvornår og hvordan ministrene skal informeres (jf. herom kap. 5). Problemets omfang er dog endnu ikke velbeskrevet.

Det er åbenbart, at Ombudsmanden og Rigsrevisionen også er relevante som institutionelle kontrolinstanser i forholdet mellem ministre og embedsmænd. Det samme gælder om massemedier, interesseorganisationer og domstolene. Endelig giver loven om offentlighed i forvaltningen, med visse begrænsninger, interesseret mulighed for at kontrollere embedsmændene.

Med en vis reservation angående EU-relaterede beslutningsprocesser tyder alt derfor på, at danske ministres kontrol med forvaltningens embedsmænd i hvert fald ikke er blevet mindre i løbet af de seneste årtier.

TEORETISKE ERFARINGER¹

I analysen er anlagt to perspektiver: Klassisk repræsentationsteori (Pitkin, 1967) og principal-agent teori. Spørgsmålet er så, hvor frugtbare de to synsvinkler har været. Repræsentationsteorien sigter udelukkende på forholdet mellem vælgere og politikere, medens principal-agent teorien skulle kunne hjælpe til forståelsen af alle relationer i styringskæden. Vurderet i lyset af repræsentationsteorien er der ikke meget at beklage med hensyn til forholdet mellem partier og vælgere i Danmark, bortset fra folkeafstemninger som supplement til repræsentativt demokrati. Derimod er principal-agent teorien ikke så velegnet til analyse af forholdet mellem vælgere og repræsentanter. Man kan dårligt forestille sig en agent med et åbent eller ubundet mandat, og vælgerne kontrolmidler er alene knyttet til valg og folkeafstemninger. Folkeafstemningerne om EU kan dog siges at være i god overensstemmelse med en forestilling om vælgerne som principal, der skal godkende eller forkaste vigtige forslag fra agenten, hvorimod sådanne afstemninger ikke har en plads i repræsentationsteorien. Problemet er så, at vælgerne (principalen) ikke er i stand til at formulere alternativer til forkastede forslag, hvorfor de må overlade initiativet til repræsentanterne. Alle skal selvsagt respektere grundlovens forskrifter for, hvornår vælgerne skal inddrages i beslutningsprocessen via folkeafstemninger, men repræsentationsteorien er principielt set uforenelig med, at det foregår i andre tilfælde. Hvis det alligevel sker, er der i et repræsentationsteoretisk perspektiv tale om ansvarsflygtigelse.

Principal-agent synsvinklen er mere nyttig i analysen af forholdet mellem Folketing og regering. Det giver god mening at anskue Folketinget som principal i forhold til regeringen, uanset at regeringen også har selvstændige beføjelser i henhold til grundloven, for eksempel på det udenrigspolitiske område. Folketingets flertal har et solidt greb om regeringsdannelsen, og regeringens ministre er undergivet en lang række effektive kontrolinstrumenter.

Principal-agent tankegangen er endelig nok mest frugtbar i analysen af forholdet mellem ministre og embedsmænd, selv om flere detaljerede case-studier af delegationsproblemer og anvendte kontrolmidler ville være ønskelige. Ministrene er politisk udnævnte chefer for deres respektive områders upartiske embedsmænd, der ikke har et selvstændigt demokratisk mandat. Et af problemerne er her, at ministre har behov for politisk rådgivning og aflastning, der i Danmark ikke gives af politisk udnævnte statssekretærer, juniorministre eller lignende. I stedet for har udviklingen gradvis ændret de

regulære embedsmænd rolle i rådgivningen, der i dag ikke blot omfatter rent faglige spørgsmål, men også „politisk-taktiske“ problemer. Spørgsmålet er, om denne udvikling indebærer en utilsigtet og uønsket politisering af forvaltningen og derigennem en uigennemsigtig blanding af principal- og agentroller.

K O N K L U S I O N

Den parlamentariske magt- og ansvarskæde fungerer i dag på nye vilkår på grund af væsentlige ændringer i kædens nationale og internationale omgivelser. Mange af ændringerne er ikke specielt danske, men udtryk for tendenser, der også præger mange andre lande. De indebærer, at flere eksterne aktører kan begrænse spillerummet i den parlamentariske styringskæde. Interesseorganisationerne er velkendte deltagere i det politiske spil, men har dog snarest mistet indflydelse i de seneste årtier. Medierne har derimod fået øget indflydelse på den politiske dagsorden. Domstolene har ligesom Nationalbanken understreget deres selvstændighed. Selvstændige offentlige virksomheder, privatiseringer og markedsorienterede løsninger har fulgt en neoliberal international tendens, og EU-medlemskabet har skabt nye udfordringer for vælgere, partier og politiske institutioner. Til disse nye rammebetingelser kommer ændringer af mere intern karakter i relationerne mellem styringskædens aktører.

På de givne betingelser fungerer den politiske magt- og ansvarskæde i almindelighed godt i Danmark. Det største problem er den ofte konstaterede uenighed mellem vælgerne og partiernes repræsentanter i Folketinget, hvad angår udviklingen i den europæiske integration. Folketinget har ikke mistet magt til regeringen i de seneste årtier. Tværtimod fremtræder Tingt som et aktivt og stærkt parlament. En analyse af det norske Stortings udvikling nåede frem til en lignende konklusion og fandt oven i købet grund til at spørge, om Stortinget havde udviklet en for stærk og detaljeret kontrol med regeringen (Nordby, 2000). Uanset om det samme spørgsmål er berettiget i Danmark, må kraftigt understreges, at Folketingets stærke placering i høj grad skyldes mindretalsparlamentarismen. Alle former for kontrolmidler er principielt set til stede, hvad enten regeringen har eget flertal eller ej, men udnyttelsen og effekten af dem er størst, når regeringen ikke ved egne stemmer kan afværge et politisk angreb. Flertalsregeringer ændrer i virkeligheden problemstillingen en del – givet en høj grad af partidisciplin – fordi regeringer med flertal står stærkt i forhold til Folketinget. Det ændrer dog

ikke ved, at ministrene fortsat skal have tilslutning fra i det mindste deres egne partigrupper i Folketinget.

Indførelse af politisk udnævnte „særlige rådgivere“ er et forsøg på at tilfredsstille et rådgivningsbehov, vel at mærke uden for det almindelige embedsmandshierarki. Flere undersøgelser viser endvidere, at ministrene i de seneste årtier har styrket deres rolle med „karrierekontrol“ via afskedigelser, forflyttelser og forfremmelser af embedsmænd. Derudover har ministeren en lang række instrumenter til kontrol med sine embedsmænd, hvoraf en del svarer til dem, Folketinget benytter over for ministeren. Ministre kan ganske vist opleve særlige problemer i forhold til selvstændige virksomheder i den grå zone, men bortset fra mulige problemer i forbindelse med beslutningsprocessen i EU-spørgsmål, tyder alt i øvrigt på, at ministrenes kontrol med embedsmænd i hvert fald ikke er blevet mindre i de sidste årtier.

Så vidt denne bog kan bidrage til at belyse den indledningsvis (kap. 1) nævnte bekymring for det danske folkestyres udvikling og aktuelle situation, er hovedbudskabet, at situationen ikke er så faretruende, som man undertiden får indtryk af. På mange mere konkrete punkter er der imidlertid stof til overvejelser i diskussioner om folkestyrets fremtid. Det gælder blandt andet mediernes rolle, selvstændige statslige virksomheder, EU-medlemskabet og anvendelsen af folkeafstemninger i den forbindelse, rekrutteringen af folketingsmedlemmer, parlamentarismens virkemåde og udviklingen i forholdet mellem ministre og embedsmænd.

NOTER

- 1 Dette spørgsmål behandles udførligere i en antologi om magtbegrebet (Magtudredningen, under udgivelse, 2003).

LITTERATUR

- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspertes i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Alivizatos, Nicos C. (1995). „Judges as Veto Players“, pp. 566–589 i Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Andersen, Johannes, Ann-Dorthe Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Torpe (1993). *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Systime.
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke*. Århus: Systime.
- Andersen, Jørgen Goul (1999). „Folket og eliterne. Om meningsdannelse på masse- og eliteniveau“, pp. 52–69 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udformning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Jørgen Goul (2000). „Magt og afmagt: Nyt perspektiv på ‘political efficacy’“, pp. 123–152 i Jørgen Goul Andersen, Lars Torpe & Johannes Andersen. *Hvad folket magter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, Jørgen Goul (2002). „Danskerne, Europa og det ‘demokratiske underskud’“, pp. 32–67 i Thomas Pedersen (red.). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Andeweg, Rudy (1995). „The Reshaping of National Party Systems“, pp. 58–78 i Jack Hayward (ed.). *The Crisis of representation in Europe*. London: Frank Cass.
- Beretning (1997). *Beretning afgivet af Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark den 19. marts 1997*. København: Folketinget 1996–97.
- Bergman, Torbjörn (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation*. Umeå: Department of Political Science.
- Bergman, Torbjörn & Erik Damgaard (eds.) (2000). *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass. Også som særnummer af *Journal of Legislative Studies*, 6, 1 (spring 2000).
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller & Kaare Ström (eds.) (2000). *Special issue: Parliamentary Democracy and the chain of delegation, European Journal of Political Research*, 37, 3: 255–429.
- Bernhard, William (1998). „A Political Explanation of Variations in Central Bank Independence“. *American Political Science Review*, 92, 2: 311–327.

- Betænkning og indstilling (1972). *Betænkning og indstilling om ændring af forretningsordenen for Folketinget*, afgivet af udvalget for forretningsordenen 31. august 1972.
- Betænkning nr. 1315 (1996). *Betænkning om undersøgelsesorganer*. København: Statens Information.
- Betænkning nr. 1354 (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd*. København: Statens Information.
- Betænkning nr. 1366 (1998). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*. København: Statens Information.
- Beyme, Klaus von (1983). „Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties“, pp. 341–367 i Hans Daalder & Peter Mair (eds.). *Western European Party Systems*. London: Sage.
- Bille, Lars (1997). *Partier i forandring. En analyse af danske partiorganisationers udvikling 1960-1995*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bille, Lars (2000). „A power centre in Danish politics“, pp. 130–144 i Knut Heidar & Ruud Koole (eds.). *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*. London: Routledge.
- Bille Lars & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Binderkrantz, Anne & Helle Carlsen (2002). „Når sammenholdet brydes: splittelser af partier i Danmark“. *Politica*, 34, 2: 168–185.
- Birch, Anthony H. (1971). *Representation*. London: Macmillan.
- Birch, Anthony H. (1993). *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge.
- Blom-Hansen, Jens (1998). „Kommunalt selvstyre under ansvar“, pp. 30–60 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Jens Bejer Damgaard, Peter Nannestad, Thomas Pallesen & Lars Dahl Pedersen. *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Blom-Hansen, Jens (2000). „Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings“. *Scandinavian Political Studies*, 23, 2: 157–181.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (red.) (1999). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Carsten Daugbjerg (1999a). „Magtens organisering“, pp. 205–216 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Worsøe Laursen (1999). „Økonomisk politik: Interesseorganisationerne sat uden for døren?“, pp. 180–204 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.

- Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.) (2002). *Traditionelle og ultraditionelle organisationsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime.
- Borre, Ole (2001). *Issue Voting. An Introduction*. Århus: Aarhus University Press.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Århus: Aarhus University Press.
- Boston, Jonathan (1998). *Governing under Proportional Representation: Lessons from Europe*. Wellington: Institute of Policy Studies.
- Bruun, Finn (2000). „Den professionelle forvaltning: Fra embede til arbejde“, pp. 193–220 i Peter Bogason (red.). *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Buksti, Jacob A. (1980). „Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen“, pp. 9–33 i Jacob A. Buksti (red.). *Organisationer under forandring*. Århus: Forlaget Politica.
- Buksti, Jacob A. (1984a). „Interesseorganisationer i politik“, pp. 50–79 i Erik Damgaard (red.). *Dansk demokrati under forandring*. København: Schultz.
- Buksti, Jacob A. (1984b). *Organisationernes folk*. Århus: Forlaget Politica.
- Buksti, Jacob (2000). Interview i *Administrativ Debat* 3: 1–4.
- Buksti, Jacob A. & Lars Nørby Johansen (1979). „Organisationssystemet i Danmark“, pp. 223–263 i Mogens N. Pedersen (red.). *Dansk politik i 1970'erne*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Busck, Lars (1988). *Folketingets kontrol med forvaltningen*. København: Gad.
- Carlsen, Bent (2001). „Den moderne domstol“. *Administrativ Debat* 1: 5–7.
- Christensen, Bent (1985). *Nationalbanken og forvaltningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1996). „Skandalesager og embedsmandsansvar“. *Politica* 28, 3: 255–270.
- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (1999a). „Folketingets kontrol med regeringen“, pp. 201–225 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Christensen, Jens Peter (1999b). „Grundloven – en tidssvarende ramme om det politiske liv?“, pp. 27–43 i *Folkestyrets lov. Grundloven 150 år*. København: Aschehoug.
- Christensen, Jens Peter (2000). „Folketingets syn på dommerstanden“, pp. 439–454 i Peter Garde, Claus Larsen & Bjarne Pedersen (red.). *Dommeren i det 20. århundrede*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jens Peter (2001). „Statsrevisorerne og ministrenes ansvar“, pp. 200–246 i *Statsrevisorerne 150 år*. København.
- Christensen, Jens Peter (2002). „Spindoktorer – et uansvarligt element i statsforvaltningen?“, pp. 129–137 i Henrik Qvortrup (red.). *Exit Nyrup. Tværsnit af folketingsvalget 2001*. København: Høst & Søn.

- Christensen, Jens Peter & Erik Damgaard (1999). „Institutionerne“. Folketinget: Konference om behovet for en grundlovsrevision.
- Christensen, Jens Peter & Michael Hansen Jensen (1999). „Højesterets dom i Tvind-sagen“. *Ugeskrift for Retsvæsen* 22: 227–237.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). „Corporatism, Administrative Regimes and the Mis-Management of Public Funds“. *Scandinavian Political Studies*, 16, 3: 201–225.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999a). „Statslige selskaber og privatisering“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 80, 3: 175–199.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999b). „Political Responsiveness in a Merit Bureaucracy“. Århus: Institut for Statskundskab.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Thomas Pallesen (1998). „Dansk og decentraliseret“, pp. 9–29 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Jens Bejer Damgaard, Peter Nannestad, Thomas Pallesen & Lars Dahl Pedersen. *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (1999). *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Thomas Pallesen (2001). „Institutions, distributional concerns, and public sector reform“. *European Journal of Political Research*, 39, 2: 179–202.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Thomas Pallesen (2001a). „The Political Benefits of Corporatization and Privatization“. *Journal of Public Policy* 21, 3: 283–309.
- Christiansen, Peter Munk (1996). „Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer“. *Politica* 28, 3: 271–285.
- Christiansen, Peter Munk (1998). „Interesseorganisationer, centraladministration og udviklingen af nye indflydelsesstrategier“, pp. 119–154 i Karsten Ronit (red.). *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway“. *Scandinavian Political Studies* 22, 3: 195–221.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- CONV 369/02. Bruxelles: Det europæiske Konvent.
- Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

- Dahl, Robert A. (1990). *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1991). *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1974). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Damgaard, Erik (1975). „The Political Role of Nonpolitical Bureaucrats in Denmark“, pp. 275–292 i Mattei Dogan (ed.). *The Mandarins of Western Europe*. New York: Sage Publications.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (red.) (1979). *Folketingsmedlemmer på arbejde*. Århus: Forlaget Politica.
- Damgaard, Erik (red.) (1980). *Folkets veje i dansk politik*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1981). „Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?“. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2: 396–411.
- Damgaard, Erik (1982). *Partigrupper, repræsentation og styring*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1984). „Partier og demokratisk styring“, pp. 80–104 i Erik Damgaard (red.). *Dansk demokrati under forandring*. København: Schultz.
- Damgaard, Erik (1985). „Folketinget, partigrupperne og de stående udvalg“. *Politica* 17: 536–543.
- Damgaard, Erik (1990). „Parlamentarismens danske tilstande“, pp. 15–44 i Erik Damgaard (red.). *Parlamentarisk forandring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damgaard, Erik (1992). „Denmark: Experiments in Parliamentary Government“, pp. 19–49 i Erik Damgaard (ed.). *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damgaard, Erik (ed.) (1992). *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Damgaard, Erik (1994). „Parliamentary Questions and Control in Denmark“, pp. 44–76 i Matti Wiberg (ed.). *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Damgaard, Erik (1995). „How Parties Control Committee Members“, pp. 308–325 i Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Damgaard, Erik (1999). „Parlamentarismens udvikling“, pp. 49–70 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Damgaard, Erik (2000). „Minority Governments“, pp. 353–369 i *Festschrift for Dag Anckar*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Damgaard, Erik (2000a). „Parliament and Government“, pp. 265–280 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.

- Damgaard, Erik (2000b). „Denmark: The Life and Death of Government Coalitions“, pp. 231–263 i Wolfgang C. Müller & Kaare Strøm (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik (2001). „Folketingsudvalgenes kontrol med regeringen og ministrene“, pp. 89–116 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen. Hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik (2002). „Tilløb til en magtudredning“, pp. 229–242 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Birgit Møller (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik & Kjell A. Eliassen (1979). „Lovgivning, interesseområder og politisk segmentering“, pp. 289–319 i Mogens N. Pedersen (red.). *Dansk politik i 1970'erne*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik, Peter Gerlich & Jeremy J. Richardson (eds.) (1989). *The Politics of Economic Crisis. Lessons from Western Europe*. Aldershot: Avebury.
- Damgaard, Erik & Asbjørn Sonne Nørgaard (2000). „The European Union and Danish Parliamentary Democracy“, pp. 33–58 i Torbjörn Bergman & Erik Damgaard (eds.). *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- Dansk Økonomi*, september (1985). København: Akademisk Forlag.
- Daugbjerg, Carsten (1999). „Landbrugspolitik: Stabilitet eller forandring?“, pp. 107–127 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Dethlefsen, Claus (1999). „Folketingets arbejdsformer“, pp. 133–164 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Due, Johannes (1996). „Topembedsmænds politiske rådgivning“. *Politica* 28, 3: 286–296.
- Eliassen, Kjell A. & Mogens N. Pedersen (1978). „Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway“. *Comparative Studies in Society and History* 20: 286–318.
- Elklit, Jørgen (red.) (1990). *De politiske partier – nu og i fremtiden*. København: Lin-tas/GR.
- Elklit, Jørgen (2000). *Danske valgsystemer: Fordelingsmetoder, spærreregler, analyseredskaber*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Engell, Hans (2002). Interview i *Administrativ Debat* 1: 1–6.
- Esaiaasson, Peter (2000). „How Members of Parliament Define Their Task“, pp. 51–82 i Peter Esaiaasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Esaiaasson, Peter & Sören Holmberg (1996). *Representation From Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.

- Esaiasson, Peter & Knut Heidar (eds.) (2000a). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Esaiasson, Peter & Knut Heidar (2000b). „Learning from the Nordic Experience“, pp. 409–438 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Eulau, Heinz & Paul D. Kaps (1977). „The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness“. *Legislative Studies Quarterly*, 2, 3:233–254.
- Finansministeriet (1998). *Aftaler om finansloven for 1999*. København.
- Finansministeriet (1999). *Aftaler om finansloven for 2000*. København.
- Finansministeriet (2000). *Aftaler om finansloven for 2001*. København.
- Folketinget efter valget 2001. København: Folketinget, Kommunikations- og IT-afdelingen.
- Folketingets håndbog 1977. København: Schultz.
- Folketingets Ombudsmands beretning for året 2001 (2002). København: Schultz.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). „Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'“. *Journal of Public Policy*, 21, 1: 53–70.
- Greve, Carsten (1999a). „Privatiseringspolitik: Fra stabilitet til usikkerhed i offentlige virksomheders politik-netværk“, pp. 163–179 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Greve, Carsten (1999b). „Demokratiske udfordringer i den grå zone mellem offentligt og privat“, pp. 267–279 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Greve, Carsten (2000). *Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2002). *Privatisering, regulering og demokrati*. Århus: Magtudredningen.
- Grib, Peter Egemose (2000). *Partisystemet under forandring*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Gaasholt, Øystein & Lise Togeby (1995). *I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*. Århus: Forlaget Politica.
- Hague, Rod & Martin Harrop (2001). *Comparative Government and Politics*. Houndmills: Palgrave.
- Hammond, Thomas H. (1996). „Formal Theory and the Institutions of Governance“. *Governance* 9, 2: 107–185.
- Hansen, Bernhard (2002). *Party Activism in Denmark. A Micro Level Approach to a Cross-sectional Analysis of the Correlates of Party Activism*. Århus: Institut for Statskundskab. Ph.d.-afhandling.

- Hardarson, Ólafur (2000). „Might and Right: Views of Power in Society“, pp. 281–309 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Heidar, Knut (2000). „Parliamentary Party Groups“, pp. 183–209 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Hennelund, Lars & Per Schwartz (1995). „Medlemsindflydelse i danske politiske partier“. *Politica* 27, 4: 401–417.
- Hjarvard, Stig (1999). „Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation“, pp. 30–51 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hoffmeyer, Erik (1992). „Økonomisk politik og politisk stabilitet“, pp. 113–121 i Niels Helveg Petersen (red.). *På sporet af den nye grundlov*. København: Gyldendal.
- Holm, Hans Henrik (1989). „A Democratic Revolt? Stability and Change in Danish Security Policy 1979–1989“. *Cooperation and Conflict* 24, 179–197.
- Holmberg, Sören (2000). „Issue Agreement“, pp. 155–179 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Holmberg, Sören & Peter Esaiasson (1988). *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Hornbech, Birthe Rønn (2001). „Forfatningskamp“, kronik i *Politiken* 10. september.
- Hougaard, Jakob (2002). „Politikeren på scenen“, pp. 63–86 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Højbjerg, Erik & Dorthe Pedersen (2002). „Det danske koordinationssystem“, pp. 63–117 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægred & Ove K. Pedersen (2001). „Ulike vejer til Europa“, pp. 239–276 i Bengt Jacobsson, Per Lægred & Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jarlov, Carsten, Lars Nørby Johansen & Ole P. Kristensen (1979). „Offentlige udvalg 1946–75“, pp. 264–288 i Mogens N. Pedersen (red.). *Dansk politik i 1970'erne*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Jensen, Henrik (1995). *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Henrik (1999). „Folketingets partigrupper“, pp. 103–129 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.

- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Jesper Bo (1989). *Liberalisering af de finansielle markeder*. Århus: Institut for Statskundskab.
- Jensen, Jørgen Albæk (1997). *Parlamentarismens statsretlige betydning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Jørgen Albæk (2001). „Folketinget og udenrigspolitikken“, pp. 117-146 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen. Hvem tog magten?*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, Lotte (1999). „Boligpolitik: Den organiserede boligbevægelse og institutionaliseringen af den boligpolitiske forestilling“, pp. 84-106 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Jensen, Lotte (2000). „Finansministeriet“, pp. 209-248 i Tim Knudsen (red.). *Regering og embedsmænd*. Århus: Systime.
- Jensen, Torben K. (1993). *Politik i praxis. Aspekter af danske folketingsmedlemmers politiske kultur og livsverden*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jensen, Torben K. (1995). „Partierne, Europaudvalget og europæiseringen“. *Politica* 27, 4: 464-479.
- Jensen, Torben K. (1999). „Dänemark: Berufspolitik in einer egalitären politischen Kultur“, pp. 87-113 i Jens Borchert (Hrsg.). *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske und Budrich.
- Jensen, Torben K. (2000). „Party Cohesion“, pp. 210-236 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Jyllands-Posten*.
- Karvonen, Lauri (2001). „Partival och personval“, pp. 23-62 i Dag Anckar, Lauri Karvonen & Guy-Erik Isaksson. *Vägar förbi och genom partier*. Stockholm: SNS Förlag.
- Katz, Richard S. (1986). „Party Government: A Rationalistic Conception“, pp. 31-71 i Francis G. Castles & Rudolf Wildenmann (eds.). *Visions and Realities of Party Government*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Kelstrup, Morten (2001). *Demokratisk Union*. København: Europabevægelsen.
- Kiewiet, D. Roderick & Mathew D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kirk, Anders & Tim Knudsen (1997). „Danske ministres parlamentariske baggrund og erfaring i perioden 1848-1994“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 78, 2: 81-97.
- Kjær, Rasmus Steen (2002). „Journalisten som politisk aktør“, pp. 119-150 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kjøller, Klaus (2001). *Spindoktor*. København: Aschehoug.

- Knudsen, Tim (2001). „Statsrevisorerne i dag“, pp. 130–178 i *Statsrevisorerne 150 år*. København.
- Knudsen, Tim (red.) (2000). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Koch, Ida Elisabeth & Jens Vedsted-Hansen (2001). „Judicialised Protection of International Human Rights and the Issue of Power Balance“, pp. 175–217 i Martin Scheinin (ed.). *Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives*. Nordisk Ministerråd.
- Kristensen, Ole P. (1979). „Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 60, 1: 69–98.
- Krogh, Torben (1998). *Farvel til partierne*. København: Gyldendal.
- Kaarsted, Tage (1964). *Regeringskrisen 1957*. Århus: Universitetsforlaget.
- Kaarsted, Tage (1968). *Påskekrisen 1920*. Århus: Universitetsforlaget.
- Kaarsted, Tage (1988). *Regeringen, vi aldrig fik. Regeringsdannelsen i 1975 og dens baggrund*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Laursen, Søren (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Laver, Michael & Norman Schofield (1991). *Multi-party Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Nordstedts.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson & Birgitta Swenborg (2000). *Politisk makt med oklart ansvar*. Ekonomirådets rapport 2000. Stockholm: SNS Förlag.
- Lund, Anker Brink (1999). „Journalistroller i det redigerede samfund“. *Politica* 31, 2: 133–146.
- Lund, Anker Brink (2001). „Forskning om medier og demokrati“. *Danske Dagblades Forenings debatserie* 16.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt. Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lund, Anker Brink, Katrine Nielsen Jensen & Kalle Marosi (2001). *Danskernes syn på medier og demokrati*. Odense: Syddansk Universitet. (http://www.journalism.sdu.dk/forsk_syn_paa_medier_og_demokrati.shtml).
- Lykkesøft, Mogens (1999). Interview i *Administrativ Debat* 3: 1–6.
- Mair, Peter (1994). „Party Organizations: From Civil Society to the State“, pp. 1–22 i Richard S. Katz & Peter Mair (eds.). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski & Susan C. Stokes (1999). „Introduction“, pp. 1–26 i Adam Przeworski, Susan C. Stokes & Bernard Manin (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Marcussen, Martin (2000). *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union*. Aalborg: Aalborg University Press.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet. Game over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin & Karsten Ronit (2003). „Konklusioner, hypoteser og udfordringer“, kap. 9 i Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.). *Internationalisering af offentlig forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Matthews, Donald R. & Henry Valen (1999). *Parliamentary Representation. The Case of the Norwegian Storting*. Columbus: Ohio State University Press.
- Meyer, Poul (1970). *Offentlig forvaltning*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Miller, Warren E., Roy Pierce, Jacques Thomassen, Richard Herrera, Sören Holmberg, Peter Esaiasson & Bernhard Wessels (1999). *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1999). „Kommunestyret i Danmark“, pp. 415–443 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Müller, Wolfgang C. (2000). „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work“. *European Journal of Political Research* 37, 3:309–333.
- Müller, Wolfgang C. & Kaare Strøm (eds.) (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang C. & Kaare Strøm (eds.) (2000). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Møller, Lone Boelt & Jacob G. Nielsen (2001). *De nationale parlamenter og europæisk integration – et komparativt studie af EU-beslutningsprocessen i det danske, svenske og finske parlament*. Århus: Institut for Statskundskab, speciale.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971–1979*. Århus: Aarhus University Press.
- Nannestad, Peter (1999). *Solidaritetsens pris. Holdningen til indvandrere og flygtninge i Danmark 1987–1993*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Narud, Hanne Marthe & Henry Valen (2000). „Does Social Background Matter?“, pp. 83–106 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.
- Narud, Hanne Marthe & Henry Valen (2001). „Coalition Membership and Electoral Performance in Western Europe“. Paper, APSA Annual Meeting, San Francisco, August 30 – September 2.
- Narud, Hanne Marthe, Mogens N. Pedersen & Henry Valen (eds.) (2002). *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. Odense: University Press of Southern Denmark.

- Nedergaard, Peter (2000). *Organiseringen af Den europæiske Union*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Nielsen, Finn Sivert & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Gorm Toftegaard (2001). „Domstolene som den tredje statsmagt“, pp. 147–180 i Gorm Toftegaard Nielsen (red.). *Parlamentarismen. Hvem tog magten?* Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, Lars Nordskov (1999). „Kvalitet i lovgivningen“, pp. 167–199 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Nordby, Trond (2000). *I politikens centrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider“, pp. 36–60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, byråkrati og korporativisme“, pp. 13–114 i Johan P. Olsen (red.). *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pallesen, Thomas (1999). „Sundhedspolitik: Hvad udad tabes, må indad vindes“, pp. 127–145 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Pedersen, Mogens N. (1979). „The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility“. *European Journal of Political Research* 7, 1: 1–26.
- Pedersen, Mogens N. (1983). „Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948–1977: Explorations in Explanation“, pp. 29–66 i Hans Daalder & Peter Mair (eds.). *West European Party Systems*. London: Sage.
- Pedersen, Mogens N. (2000). „Coalition Formation Processes in Danish Politics: Reflections on Norms, Procedures and Processes“, pp. 371–384 i *Festschrift for Dag Anckar*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Pedersen, Mogens N. (2001). *The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics*. Odense: Syddansk Universitet. Political Science Publications No. 2/2001.
- Pedersen, Mogens N. (2002). „Denmark: The Interplay of Nominations and Elections in Danish Politics“, i Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pedersen & Henry Valen (eds.). *Party Sovereignty and Citizen Control*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Pedersen, Ove K. (2000). „Den demokratiske mellemtid. Den politiske dagsorden – en ny institution“, pp. 274–322 i Ove K. Pedersen, Peter Kjær, Anders Esmark, Maja Horst & Erik Meier Carlsen. *Politisk Journalistik*. Århus: Forlaget Ajour.
- Pedersen, Ove K. (2002). „Transnationalisering og parlamentarisk styreform – Syv demokratiske udfordringer“, pp. 315–338 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Petersson, Olof (1987). *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Tøgeby & Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Karl Magnus Johanson, Ulrika Mörth & Daniel Tarschys (2001). *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin & Hanne Marthe Narud (2002). *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: UCLA Press.
- Politiken*.
- Politiske ledelsesforhold i centraladministrationen* (1979). København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Pontoppidan, Niels (2001). „Domstolene i skudlinien“, interview i *Administrativ Debat* 1: 1–5.
- Porsdam, Helle (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Ranney, Austin (1954). *The Doctrine of Responsible Party Government*. Urbana: The University of Illinois Press.
- Rasch, Bjørn Erik (2000). *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ Politik 1*. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1972). *Komparativ Politik 2*. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1985). „Finanslovforkastelse i dansk parlamentarisme: Normer og konsekvenser“. *Historie. Jyske Samlinger*, Ny række 16, 1: 56–118.
- Rasmussen, Erik (1989). „Partiernes adfærd ved den endelige afstemning om finansloven: Stiltfærdig jordfæstelse af en parlamentarisk norm“. *Politica* 21: 165–173.
- Rasmussen, Hanne (1998). „Politiske forlig og aftaler“, pp. 83–98 Hanne Rasmussen (red.). *Folketingets Bibliotek i 150 år*. København: Folketingets Bibliotek.
- Rasmussen, Hjalte (1999). „Folketing, EF/EU og grundlovens § 20“, pp. 371–412 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Ronit, Karsten (red.) (1998). *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rose, Richard (1969). „The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique“. *Political Studies* 17, 4: 413–445.
- Schlüter, Poul (1999). *Sikken et liv*. København: Aschehoug.
- Sidenius, Niels Chr. (1999). „Industripolitik: ‘Business as usual’?“, pp. 61–83 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Skjæveland, Asbjørn (2001). „Party Cohesion in the Danish Parliament“. *The Journal of Legislative Studies* 7, 2: 35–56.

- Skjæveland, Asbjørn (2002). *Government Formation in Denmark 1953-1998*. Århus: Institut for Statskundskab. Ph.d.-afhandling.
- SOU (1990). *Statens offentliga utredningar 1990:44. Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Stockholm.
- Strøm, Kaare (1995). „Parliamentary Government and Legislative Organisation“, pp. 51-82 i Herbert Döring (ed.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Ström, Kaare (2000). „Delegation and accountability in parliamentary democracies“. *European Journal of Political Research* 37, 3: 261-289.
- Svensson, Palle (1982). „Party Cohesion in the Danish Parliament during the 1970s“. *Scandinavian Political Studies* 5, 1: 17-42.
- Svensson, Palle (1988). „Parliament and Foreign Policy Making in Denmark“. *Irish Studies in International affairs* 2, 4: 19-39.
- Svensson, Palle (1999). „Folkeafstemninger“, pp. 283-311 i *Folketingets Festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.
- Svensson, Palle (2002). „Parlamentarismens forudsætninger og konsekvenser: Det alternative flertal i Danmark i 1980'erne med særligt henblik på formuleringen af udenrigspolitikken“, pp. 182-194 i Eivind Smith (red.). *Grundlagens makt*. Stockholm: SNS Förlag.
- „Sådan lovgiver EU“ (2002). *Småtryk fra folketinget* 4. København: Folketinget.
- Saalfeld, Thomas (2000). „Members of parliament and governments in Western Europe: Agency Relations and problems of oversight“. *European Journal of Political Research* 37, 3: 353-376.
- Tate, Katherine (2001). „The Political Representation of Blacks in Congress: Does Race Matter?“. *Legislative Studies Quarterly* 26, 4: 623-638.
- Thomsen, Jens (2000). „Livet uden for Euroen“, pp. 161-166 i Peter Nedergaard, Erik Boel & Lars barfoed (red.). *Den europæiske nødvendighed*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Wessels, Bernhard (1999). „System Characteristics Matter. Empirical Evidence from Ten Representation Studies“, pp. 137-161 i Warren E. Miller et al. *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Worre, Torben (1970). „Partigrupperne i Folketinget: Et magtcentrum i dansk politik“. *Økonomi og Politik* 44, 2: 143-188.
- Worre, Torben (1982). *Det politiske system i Danmark*. København: Akademisk Forlag.
- Wängnerud, Lena (2000). „Representing Women“, pp. 132-154 i Peter Esaiasson & Knut Heidar (eds.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press.

Zahle, Henrik (1999). „Om domstolenes forfatning“, pp. 313–340 i *Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999*. København: Folketingets Præsidium.

Østergaard, Hans Henrik Høgsbro (1998). *At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998*. København: Finansministeriet.

Årbog og Registre 2000-01 (2001). København: Folketingets Præsidium.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. APRIL 2003

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Tølelyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djæficerings – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

www.ps.au.dk/magtudredningen