

Hans Branner og Klaus Holleufer (red.)

Demokrati i krise?

**Fire samfundsfaglige perspektiver
på de aktuelle trusler mod
vores styreform**

**Demokrati i krise? Fire samfundsfaglige perspektiver på de aktuelle
trusler mod vores styreform**

© 2023 Hans Branner og Systime

Denne bog er beskyttet i medfør af gældende dansk lov om ophavsret.
Kopiering må kun ske i overensstemmelse med loven. Det betyder fx,
at kopiering til undervisningsbrug kun må ske efter aftale med
Copydan Tekst og Node.

Redaktion: Klaus Holleufer

Grafisk tilrettelæggelse og produktion: Systime

Omslagsillustration: Systime og iStockphoto.com/chipstudio

1. udgave, 1. oplag

ISBN 978-87-433-2364-8

systime 

Sonnesgade 11

DK-8000 Aarhus C

Tlf.: 70 12 11 00

systime.dk

En del af Gyldendal-gruppen 



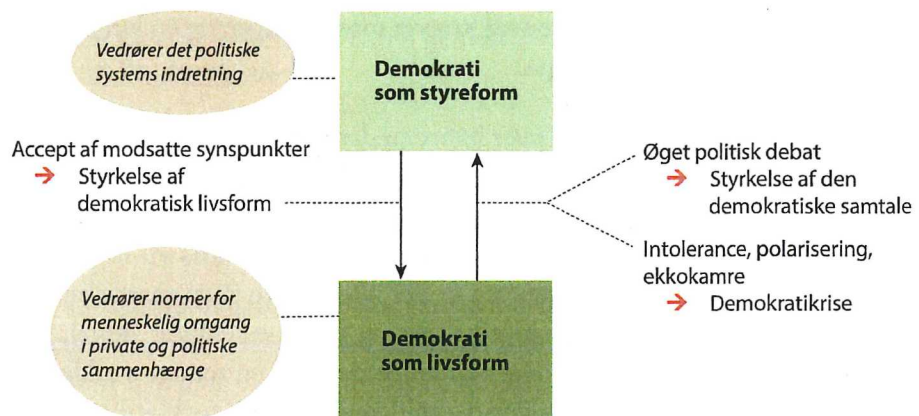
Vi tænker på miljøet og trykker kun de bøger, som er solgt.
Alle bøger trykkes på miljøvenligt papir.

Introduktion til demokratibegrebet

Der findes næppe et stærkere plusord i den politiske verden end demokrati. Hvis man spørger danskere, er der kun få der ikke forbinder noget positivt med begrebet. Og for langt de fleste overgår det begreber som f.eks. kapitalisme og velfærdsstat i positiv ladning. Både opdragelsen i hjemmet og undervisningen i skolen bidrager til at netop demokrati bliver et naturligt plusord. Og som voksen tages det for givet at magtudøvelse på fællesskabets vegne kun kan finde sted efter valghandlinger hvor alle borgere har stemmeret.

Trods forskellige styreformer verden over er demokratibegrebet næsten overalt også et positivt ladet ord. 500 filosoffer og samfundsforskere fra alle egne af kloden blev kort efter 2. Verdenskrig stillet spørgsmålet: "Hvad er demokrati?". Det eneste de kunne blive enige om var at demokratiet var noget positivt. Man kan med rette spørge om svaret ville være helt det samme i dag, men under alle omstændigheder vidner undersøgelsen om at den betydning der tillægges demokratibegrebet spænder meget vidt. Og at det derfor også er svært at svare på hvad der tænkes på med demokratiets nuværende krise.

Figur 0.2: Demokrati som styreform og som livsform



Figuren skal vise at de to måder at praktisere demokratiet på gensidigt er forbundne – og som regel forstærker hinanden. Det er således et helt centralt element i demokratiet som styreform at den frie og åbne kamp mellem forskellige synspunkter er afgørende for hvem der kommer til at besidde regeringsmagten og dermed også for de beslutninger der træffes på samfundets vegne. Gennem accepten af modsatte synspunkter er styreformen dermed med til at forstærke den demokratiske samtale, der er et af de centrale elementer i demokratiet som livsform. Omvendt kan livsformen også virke forstærkende på styreformen, men – som vist til højre i figuren – kan det modsatte også være tilfældet. Den digitale udvikling og fremvæksten af sociale medier kan have en effekt der går begge veje (se kapitel 19).

Det er indlysende at den brede opbakning hænger sammen med at demokratibegrebet kan tillægges et meget forskelligt indhold. I Danmark har det således længe været almindeligt anerkendt at demokrati kan forstås på to stærkt afvigende måder: Som en *styreform* og som en *livsform*. Der et hovedsageligt i den første betydning, der vedrører det politiske systems indretning, at demokratiets tilstand undersøges i denne bog. Den anden form – der især omtales i de sociologiske kapitler i DEL 4, men også i DEL 2 – vedrører normer for menneskelig omgang i både private og politiske sammenhænge (se figur 0.2). I begge udgaver af demokrati kan man i dag tale om en krise. Og, som det fremgår af figuren, påvirker de to former gensidigt hinanden mht. at forstærke og formindske krisen.

TRE TRADITIONELLE UDGAVER AF DEN DEMOKRATISKE STYREFORM

Direkte/indirekte demokrati

Kernen i demokratiet er befolkningens deltagelse i landets styrelse. Det kan ske direkte ved at alle væsentlige spørgsmål afgøres ved afstemninger hvor alle stemmeberettigede deltager; eller indirekte ved at befolkningen vælger repræsentanter der stemmer på deres vegne. Den første form var den oprindelige i oldtidens Grækenland, men lader sig kun vanskeligt gennemføre i nutidens demokratier med store befolkninger. I stedet dominerer det indirekte demokrati, dog med elementer af direkte demokrati i form af folkeafstemninger under særlige omstændigheder, der bl.a. kan fremgå af forfatningen (i Danmark især grundlovens §42).

Parlamentarisk/præsidentielt demokrati

I et parlamentarisk demokrati gælder borgernes valg til de styrende organer kun den lovgivende forsamling (i Danmark Folketinget). Valgets resultat, hvilket normalt vil sige styrkeforholdet mellem de politiske partier, er bestemmende for hvilken regering der dannes. Regeringens udnævnelse kan ske enten på grundlag af positiv parlamentarisme, hvor et flertal i den lovgivende forsamling skal bifalde dens dannelse; eller på grundlag af negativ parlamentarisme, der indebærer at et flertal ikke er imod dens dannelse. I et præsidentielt demokrati vælger borgerne udover den lovgivende forsamling også lederen af den udøvende magt, der har titel af præsident. I modsætning til det parlamentariske system kan præsidenten ikke væltes af den lovgivende forsamling men kun af befolkningen ved et efterfølgende direkte valg.

Konkurrence- /deltagelsesdemokrati:

Forskellen mellem de to former vedrører omfanget af befolkningens deltagelse i demokratiet. I konkurrencedemokratiet er deltagelsen hovedsageligt begrænset til de valghandlinger der normalt gennemføres med flere års mellemrum. Betegnelsen hidrører fra at der ved disse valg finder en konkurrence sted mellem politiske partier. For at tale om et deltagelsesdemokrati kræver det at befolkningen i større eller mindre omfang løbende er aktivt engageret i politik og i styringen af de fællesskaber de indgår i. Det kan dreje sig om medlemskab af foreninger med politiske mål, aktivitet på sociale medier og i forbindelse med demonstrationer samt deltagelse i de demokratiske processer der foregår i virksomheder, institutioner og lokalsamfund. Deltagelse ses som et mål i sig selv og ikke som ved konkurrencedemokratiet kun som et middel til udvælgelse af politiske ledere.

Men også som styreform henviser demokratibegrebet til forskellige udgaver af demokratiet (se boks). Når vi i denne bog retter interessen mod demokratiets krise, er de demokratiformer der er omtalt i boksen, mindre relevante. De tre sondringer og de seks former vedrører ikke de trusler mod demokratiet der normalt forbindes med demokratiets krise. Fra det moderne demokratis indførelse i slutningen af det 18. århundrede og senere udbredelse i hele den vestlige verden har det antaget former tilpasset det enkelte land, og ingen af disse former er nødvendigvis udtryk for et mere ægte demokrati end et andet. Den krise for demokratiet vi i dag taler om, vedrører ikke fordele og ulemper ved de seks demokratiformer der fremgår af boksen. De bygger alle på nogle fælles principper som kendetegner den form der normalt omtales som det **liberale demokrati**. Og det er krisen for denne demokratiform bogen handler om.

Men hvad forstås så ved det liberale demokrati?

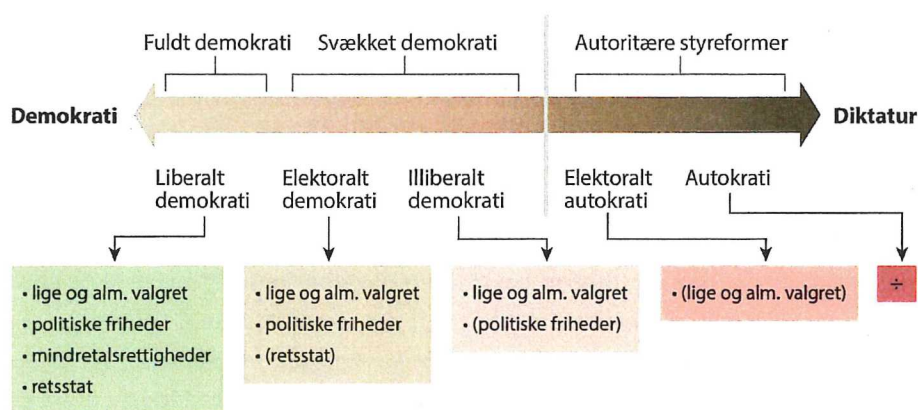
Det liberale demokrati og dets konkurrerende styreformer

Det er lettest at forstå indholdet i det liberale demokrati hvis man sammenligner det med andre styreformer, herunder andre der også benævnes demokratier. En sådan sammenligning er foretaget i figur 0.3, hvor det liberale demokrati er placeret i den ene ende af en akse med diktaturet i den anden ende.

Den krise for demokratiet der tages op i de følgende kapitler, vedrører bevægelsen fra venstre mod højre på figurens akse. Mest åbenlyst opstår krisen hvis flere og flere stater der hidtil har været demokratiske i en af de tre former

der er angivet på akse, overgår til autokratiske styreformer (krydser den fuldt optrukne lodrette streg). Det er en udvikling der har været undervejs i de seneste årtier, og som især vil blive omtalt i del 1. Men der er i stigende grad kommet opmærksomhed på den mindre bevægelse væk fra det liberale demokrati over til de to andre demokratiformer på akse (den brede vandrette pil). Der sker en glidning fra det fulde demokrati til det svækkede demokrati – uden at resultatet i første omgang er overgang til autokrati. I bogen er det det liberale demokrati der betragtes som det fulde, og når noget af dets indhold tømmes, opstår en mindre synlig side af den nuværende demokratikrise, men en side der er mindst lige så alvorlig som overgangen til autokratisk styre.

Figur 0.3: Graden af demokrati i forskellige styreformer



Bevægelsen fra venstre mod højre er på figuren (udover dobbeltpilen) illustreret ved at kasserne under betegnelserne for de 5 viste styreformer bliver gradvist mindre. Med parenteserne er angivet at kravene til de pågældende elementer i styreformen kun delvist er opfyldt. I Polen er domstolenes uafhængighed af regeringsmagten således blevet undergraved, og landet er derfor kun delvist en retsstat. I Ungarn er udviklingen mod autokrati gået længere. Der afholdes stadig valg hvor alle har stemmeret, men ytringsfriheden er stærkt begrænset gennem indgreb over for medierne. I det elektorale autokrati holdes også valg (f.eks. i Rusland og Iran), men valgmulighederne er på forhånd bestemt af magthaverne.

For at forstå den nyere side af krisen er det vigtigt at gøre sig klart hvori forskellen mere præcist består mellem det liberale demokrati og de andre udgaver af den demokratiske styreform. I alle de tre udgaver medtaget på akse afholdes der regelmæssige valg hvor borgernes valgret er lige og almindelig. Det er endvidere et centralt kendetegn ved enhver type demokrati at sådanne valg er afgørende for hvem der skal besidde de vigtigste politiske magtpositioner i samfundet, herunder især regeringsmagten. Men for at tale om et *liberalt* demokrati er det langt fra nok at der eksisterer forfatningsbestemmelser om at regeringens udnævnelse sker på

grundlag af et mandat fra befolkningen, og at mandatet jævnlige skal fornyes gennem nye valghandlinger.

Tre typer forskelle er afgørende for at kunne skelne mellem demokratityperne.

(1) Den ene vedrører parentesens om 'politiske friheder' under det illiberale demokrati. De politiske friheder omfatter først og fremmest ytringsfriheden, foreningsfriheden og forsamlingsfriheden. Uden *ytringsfrihed* er det ikke muligt for borgerne frit at kunne give deres meninger til kende og for medierne at kunne operere frit og uafhængigt af regeringsmagten. Uden *foreningsfrihed* vil myndighederne kunne forbyde dannelsen af politiske partier i opposition til magthaverne, og også andre civilsamfundsorganisationer, som f.eks. fagforeninger og miljøbevægelser, kan få vanskeligheder med at udøve deres aktiviteter. Og uden *forsamlingsfrihed* kan der blive stillet hindringer op for at mennesker med fælles holdninger kan mødes og styrke deres sammenhold, retten til at demonstrere vil kunne blive begrænset, og valgkampe vil være henvist til medier, hvis indhold kan være kontrolleret af den siddende regering.

Det fremgår at uden disse tre friheder vil resultatet af regelmæssige valg med deltagelse af alle borgere ikke nødvendigvis afspejle de holdninger der eksisterer i befolkningen. Højest sandsynligt vil det modsatte være tilfældet. I et illegitimt demokrati, som p.t. er herskende i Ungarn (se kapitel 11), er de politiske friheder ikke helt afskaffet, men de er indskrænket så meget at valghandlinger i højere grad bliver en blåstempling af de siddende magthavere end et reelt valg mellem alternative politiske retninger. Ofte går indskrænkningerne mest ud over ytringsfriheden, hvilket sker ved at regeringen sikrer sig kontrollen med de vigtigste TV-kanaler og aviser gennem udnævnelsen af loyale ledere og redaktører. Det sker samtidig med at oppositionelle medier på forskellig måde undertrykkes uden helt at blive forbudt. Under sådanne vilkår bliver demokratiet, som vi normalt forstår det, en facade uden reelt indhold.

(2) Den anden forskel viser sig når vi sammenligner det liberale demokrati med det elektorale demokrati. Her er de politiske friheder – i modsætning til i det illegitime demokrati – fuldt ud bevaret. Valghandlingen og de vilkår der gælder for dens udøvelse, lever op til de standarder der gælder i det liberale demokrati. Men i lighed med det illegitime demokrati er både mindretals- og retsstatsgarantier fraværende.

Selv om et demokrati er karakteriseret ved frie valg, kan det alligevel være mangelfuldt. Et valg gennemføres jo for at afgøre hvem, eller hvilke politiske konstellationer, der kan opnå flest stemmer. Men hvis flertallets magt bliver

enerådende, risikerer et mindretals rettigheder at blive tilsidesat. Og det har fra begyndelsen af det moderne demokratis historie været et af kendetegnene ved det liberale demokrati at mindretal ikke måtte undertrykkes.

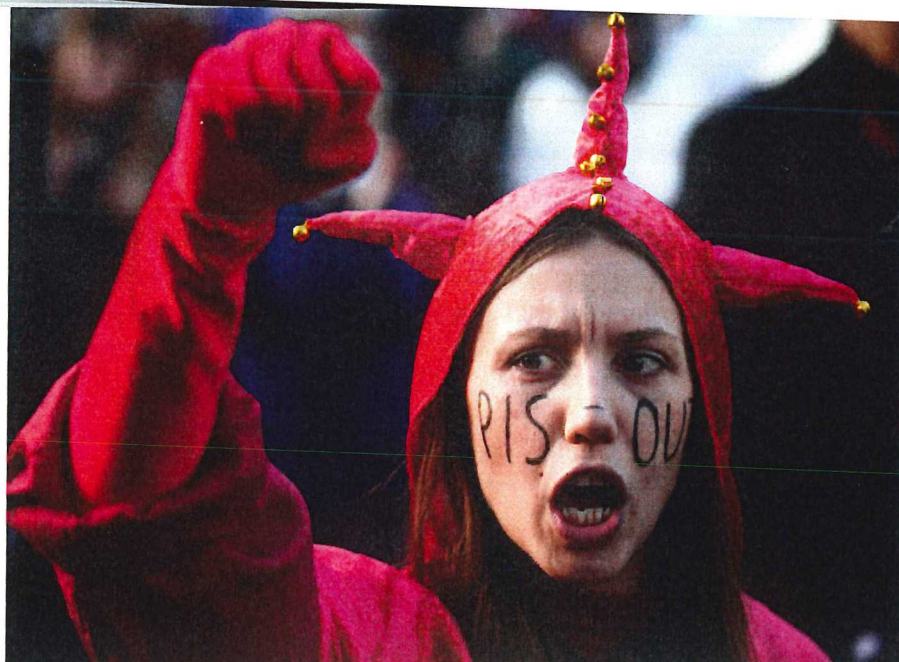
FLERTALLET HAR IKKE ALTID RET

“ Ofte har man – til stor skade for demokratiets anseelse – betragtet selve afstemningen som det væsentlige. Var en ting blot vedtaget ved afstemning, var der ingen tvivl om dens berettigelse. Så var demokratisk set alt i orden. Så let går det imidlertid ikke. Ellers ville der ikke – demokratisk set – være noget at bebrejde nazismen i Tyskland, og der findes adskillige stater, hvor enhver afstemning, hvis den da overhovedet er mulig, ville medføre et rent autoritært styre. Værre er det imidlertid, at man ud fra denne overvurdering af "afstemningen" næsten med indre nødvendighed tvinges over i den konsekvens, som mere end noget andet har bidraget til at bringe demokratiet i vanry, nemlig den påstand, at det altid er flertallet der har ret. For enhver, der tænker sig lidt om, er dette jo en uhyrlighed. Der er ingen tvivl om, at flertallet i Tyskland før krigen ville nægte jøderne eksistensret og fratage dem deres besiddelser. Måske eksisterer et sådant flertal stadig. Om så 99% af hele jordens befolkning var således indstillet, ville antisemitisme i den form ligefuldt vedblive at være både forbryderisk og uforeneligt med demokratiet.

Uddrag af Hal Koch: "Hvad er demokrati" (1945)

En sådan garanti findes i visse stater som forfatningsbestemmelser, andre steder i mere uformel form indbygget i den demokratiske kultur. Men i langt de fleste liberale demokratier er mindretalsgarantien i dag desuden en del af staternes retligt bindende internationale, forpligtelser. I den forbindelse er der især grund til at fremhæve **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention** fra 1950 med tilknyttet domstol og for EU-landene **Charteret om grundlæggende rettigheder** som alle medlemmer er underskrivere af. I Europa er betydningen af menneskerettigheder, herunder beskyttelse af mindretal, en del af den historiske arv fra begivenhederne under 2. Verdenskrig og årene forud. Og deres håndhævelse har i de vestlige demokratier i efterkrigstiden været anset for en uadskillelig del af demokratiet.

(3) Det liberale demokrati adskiller sig herudover fra både det illegitime og elektorale demokrati i kraft af dets karakter af at være en retsstat. Man kan sige at en retsstat er med til at udbygge de friheds- og **mindretalsrettigheder** der netop er omtalt. Et centralt træk ved retsstaten er domstolens uafhæn-



Domstolenes manglende uafhængighed har givet anledning til store demonstrationer i de polske byer. Billedet er fra en demonstration i Krakow vendt mod at **forfatningsdomstolen** (med regeringsudpegede dommere) har givet regeringen medhold i sine stramninger af abortlovgivningen. Sloganet på kinderne henviser til regeringspartiet Lov og Retfærdighed, på polsk forkortet PiS.

gighed af regeringsmagten, hvilket mindsker myndighedernes mulighed for at tilsidesætte rettighederne.

Generelt er det kendetegnende for en velfungerende retsstat at der er retlig kontrol med regeringsmagten. To principper skal være opfyldt for at tale om en retsstat: (1) love binder magthaverne, (2) alle er lige for lovene. Principperne betyder – hvis de efterleves til fulde – at de love der vedtages af det folkevalgte parlament også i praksis bliver overholdt, og at det ikke uden hjemmel i lovene er muligt at favorisere visse grupper eller personer fremfor andre. Det sidste betyder f.eks. at korruption er ulovligt. Retsstaten, herunder den uafhængige domstolsmagt, er således en underbygning af den demokratiske samfundsorden. Uden retsstaten risikerer man en svækkelse af demokratiet.

Det perfekte demokrati findes ikke

En af de forskere der i de sidste hundrede år har beskæftiget sig mest med demokratiet som samfundsform er amerikaneren Robert A. Dahl (1915-2014). Hans fokus har i høj grad været på manglerne ved de eksisterende demokratier, hvilket dog ikke forhindrede ham i at foretrække demokratiet frem for alle andre alternativer (se boks). Men netop hans interesse for demokratiets mangler har betydet at han har forfulgt en tredje tilgang til demokratibegrebet – hverken som styreform eller som samtaleform, men som ideologi. For Dahl er den demokratiske samfundsform en idealtilstand der aldrig vil kunne opnås, men som man vil kunne stræbe efter som et mål

for derved nå så tæt på idealtilstanden som muligt. Han indførte begrebet polyarki (græsk for 'de manges styre') som betegnelse for de faktisk eksisterende styreformer som almindeligvis regnes for demokratiske.

HVORFOR DEMOKRATI?

Overskriften er titlen på den danske retsfilosof Alf Ross' bog fra 1946, hvor demokratiet som styreform tages op til en grundig undersøgelse. Bogen er et modstykke til Hal Kochs bog "Hvad er demokrati?" fra 1945. Robert Dahl beskæftigede sig med det samme spørgsmål og kom frem til følgende 10 fordele der kendetegner demokratiet fremfor alle andre styreformer:



Robert A. Dahl, kendt amerikansk demokratiforsker.

- Demokratiet bidrager til at forhindre et styre af grusomme og ryggløse autokrater.
- Demokrati garanterer sine borgere et antal fundamentale rettigheder, som ikke-demokratiske systemer ikke yder og ikke kan yde.
- Demokrati sikrer sine borgere et større mål af personlig frihed end noget muligt alternativ.
- Demokrati hjælper folk med at beskytte deres egne fundamentale interesser.
- Kun et demokratisk styre kan yde den maksimale mulighed for at borgerne kan udfolde selvbestemmelsesrettens frihed – dvs. at leve under love som de selv har valgt.
- Kun et demokratisk styre kan yde de maksimale muligheder for at udvise moralsk ansvarlighed.
- Demokrati fremmer menneskelig udvikling i højere grad end noget muligt alternativ.
- Kun et demokratisk styre kan fremme en relativ høj grad af politisk lighed.
- Moderne repræsentative demokratier udkæmper ikke indbyrdes krige.
- Lande med demokratiske regeringer har en tendens til at være mere velstående end lande med ikke-demokratiske regeringer.

Her fra Palle Svensson: Robert A. Dahl (2011).

Begrebet polyarki har aldrig vundet udbredelse uden for snævre fagkredse, men det er egnet som udgangspunkt for at overveje (uden nøje at følge Dahl) nogle af de forhold der betyder at også de fungerende, liberale demokratier er behæftet med en række "demokratiske" mangler og derfor ikke lever op til idealforestillingen om demokrati.

Det gælder for det *første* det forhold at kravene til det liberale demokrati ikke omfatter de sociale og økonomiske vilkår der gælder i et samfund, herunder især fordelingen af de økonomiske goder. En meget skæv indkomst- og formuefordeling, der er kendetegnende for mange demokratier, kan betyde at den valget der i princippet skulle sikre alle borgeres lige muligheder for at øve indflydelse på samfundets anliggender, undergraves. Pengenes rolle under valgkampe er et af de mest åbenlyse udtryk for hvor stor betydning den skæve ressourcefordeling har for resultaterne af demokratiske valg. Reklamer på TV og på sociale medier koster penge og undersøgelser viser at de også har en effekt; og her kan private donorer med store økonomiske ressourcer i baghånden få afgørende indflydelse på hvem der vinder valg. Senere står de valgte politikere så i et afhængighedsforhold af donorerne, hvilket er med til at påvirke deres stemmeafgivning i de demokratiske organer. Men ulige sociale og økonomiske vilkår kan også medføre at graden af valgdeltagelse bliver skævt fordelt på grupper i samfundet, og at der er store forskelle på den enkelte vælgers evne til at vurdere konsekvenserne af de politiske forslag der er til debat.

For det *andet* vedrører kravene til det liberale demokrati kun de organer der tager sig af den politiske styring af samfundet, herunder de forvaltninger der sorterer under dem. I Danmark er det regering, folketing og domstole samt de valgte organer på kommunalt og regionalt niveau. Et stort område der er udeladt, er det demokrati der er knyttet til arbejdspladserne. Man har i den forbindelse talt om at demokratiet slutter ved fabriksporten. De vigtigste beslutninger vedrørende arbejdets tilrettelæggelse træffes af ikke-valgte ledere og direktører (manglende industrielt demokrati), og de vigtigste økonomiske dispositioner træffes af ejerne (manglende **økonomisk demokrati**). Der har været ansatser til at råde bod på disse demokratiske mangler, men i bund og grund hænger de sammen med at alle liberale demokratier i større eller mindre udstrækning bygger på en kapitalistisk produktionsmåde. Den konstante konkurrence alle virksomheder er udsat for, bliver normalt brugt som argument for at de ansattes demokratiske rettigheder på arbejdspladsen må være begrænset.

For det *tredje* – og i nær sammenhæng med de første punkter – kan der ikke mindst i demokratier være et problem med det fænomen der benævnes magteliten. Der er her tale om en løst organiseret gruppe af individer der besidder så vigtige positioner i samfundet at de uafhængigt af de valgte orga-

ner øver væsentlig indflydelse på de politiske beslutninger. Medlemmerne er hovedsageligt ledende personer fra erhvervslivet, embedskorpset og store organisationer samt fremtrædende repræsentanter for videnskab og medier, men også en række politikere kan indgå. I en undersøgelse fra 2015 er magteliten i Danmark indkredset til 423 mennesker. De er forbundet gennem en række netværk og mødes i bestyrelser, fonde og kommissioner hvor vigtige beslutninger om samfundets indretning og prioriteringer træffes. Der er således tale om magtudøvelse uden for demokratisk kontrol. Netop den åbenhed der karakteriserer demokratier og statsmagts begrænsede rolle skaber grobund for uformelle magteliter. I modsætning hertil vil magthaverne i et autoritært styre som regel have større kontrol med alle dele af samfundet og forsøge at undertrykke konkurrerende magtcentre.

Endelig for det *fjerde* er det en mangel at det liberale demokrati så ensidigt fokuserer på demokratiet som styreform og ikke på den demokratiske samtale. Mellem de to sider af demokratibegrebet er der nemlig en sammenhæng der i nyere tid er blevet stadig mere åbenlys. Bag det moderne demokrati har der altid ligget en mere eller mindre udtalt forudsætning om at det byggede på oplyste borgere. For meningsfuldt at kunne deltage i demokratiske valg kræver det kendskab til de alternativer der foreligger og et minimum af kendskab til hvad indholdet i alternativerne består af. Hertil bidrager en oplyste meningsudvekslinger – på privat plan og mellem organiserede grupper. Denne forudsætning har længe i det store og hele været opfyldt, men er med de sociale mediers opståen på vej til at blive undergravet. Ekko-kamre, 'fake news' og konspirationsteorier flourer på de nye medier og betyder at mange vælgere i deres stillingtagen styres af vildledende, manipuleret og til tider direkte usandfærdig information. Hvis denne udvikling tager overhånd, og den demokratiske samtale visner hen, mister valghandlingen sin mening.

Figur 0.4: Hvorfor er det liberale demokrati ikke et perfekt demokrati?

