

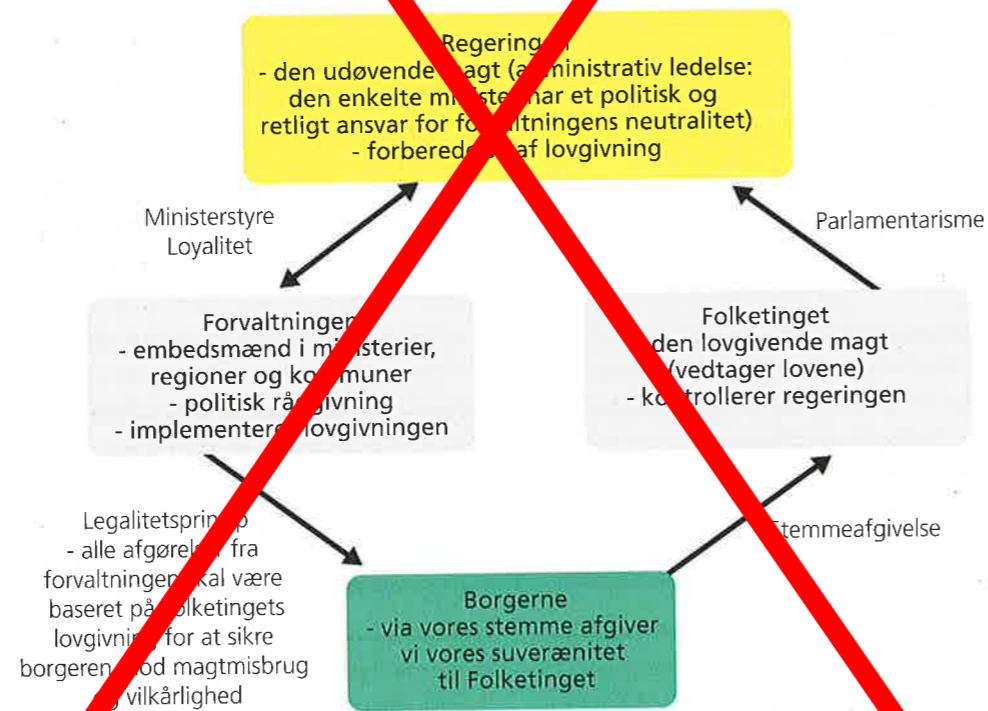
Tekstboks 6.1 Den parlamentariske styringskæde

I den politiske videnskab taler man om den **parlamentariske styringskæde**, der er en beskrivelse af, hvordan demokratiet ideelt set bør fungere. Den foreskriver, at al magt udspringer af folkets suverænitet.

Figur 6.5 skal ikke ses som en beskrivelse af virkeligheden, men som et udtryk for en vurdering af, hvordan tingene bør hænge sammen. Hvis man sammenholder ovenstående idealmode med virkeligheden, optræder styringskæden måske snarere som i figur 6.6.

At en lang række aktører har indflydelse på styringskæden, mener nogle er helt naturligt. Andre mener, at det er problematisk, at så mange aktører, der ikke er folkevalgte i Danmark, har så stor indflydelse på den politiske beslutningsproces. Senere i kapitlet vender vi for eksempel tilbage til, hvordan både EU og FN har indflydelse på de politiske beslutninger, der træffes i Danmark. På den måde kan man anskue de to opstillede styringskæder som henholdsvis en *formel* og en *reel* styringskæde.

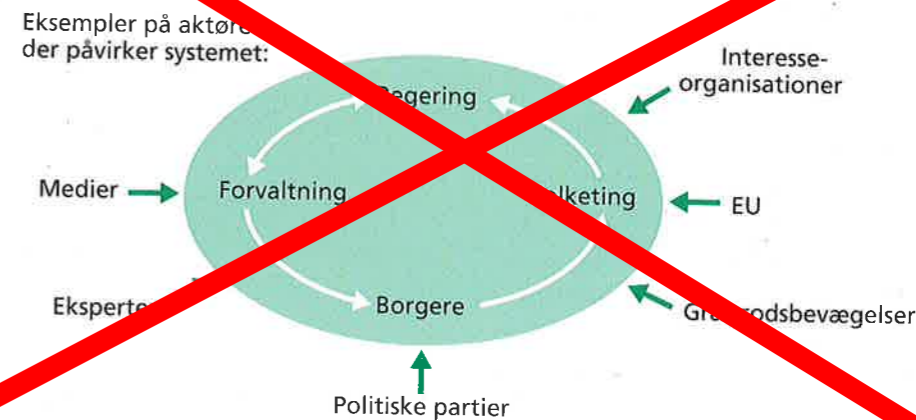
Figur 6.5 Den normative styringskæde – altså hvordan det bør se ud



Tilhængerne af **deltagelsesdemokratiet** går modsat ind for en så stor folkelig deltagelse i det repræsentative demokrati

som muligt. Det kan ske via aktiv deltagelse i partier, interesseorganisationer og græsrodsbevægelser, ved deltagelse i

Figur 6.6 Den parlamentariske styringskæde – en mere virkelighedsnær version



offentlige debatter, i bestyrelser i skolebørneinstitutioner osv.

Ifølge deltagelsesdemokratiet bør den politiske aktivitet være en *livsform*, idet aktiv deltagelse og politiske samtaler giver borgerne større erfaring med og viden om, hvor de har mulighed for at påvirke det politiske liv. På den måde mener man, at borgerne bliver mere tilknyttede med både politiske processer og beslutninger, der kommer ud af disse, fordi de selv er en del af processen.

Når man i et land konkret udformer sit repræsentative demokrati, er der flere spørgsmål, man skal tage stilling til.

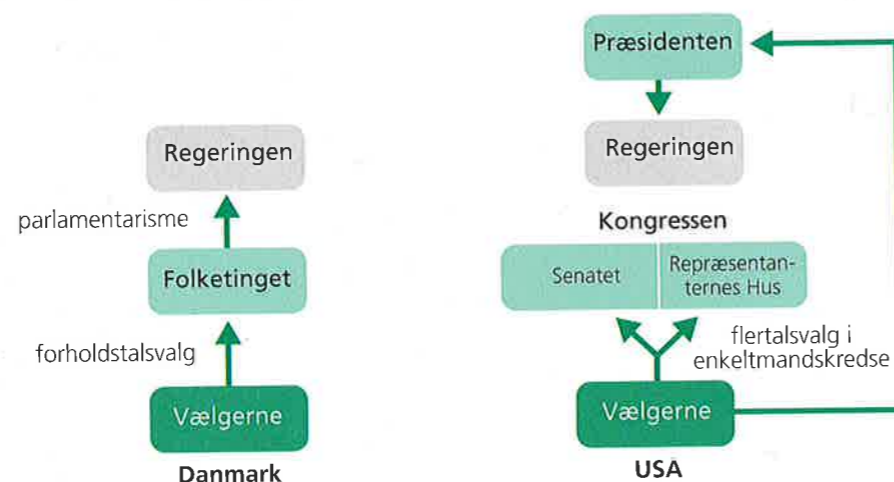
Hvilken valgmode skal man anvende? Skal det være **forholdstalsvalg** eller **flertalsvalg i enkeltmandskredse**? (se også afsnit 6.4).

Skal landets *parlament* opdeles i ét eller to kamre (afdelinger)? Og ikke mindst: Hvordan skal regeringen udpeges?

Danmark og USA er to lande, som begge lever op til de demokratiske standarder, selv om de har valgt hver deres svar på de tre spørgsmål.

Som vi kan se af figur 6.7, har Danmark forholdstalsvalg og USA flertalsvalg i enkeltmandskredse. Endvidere har vi i Danmark, i et forsøg på at opnå en så smidig og effektiv lovgivningsproces som mulig, valgt at placere alle de valgte repræsentanter i ét kammer (Folketinget), mens USA's parlament (Kongressen) er opdelt i to kamre. I USA er dette valgt, fordi man ville sikre sig en ekstra grundig behandling af lovene. Endelig er der en vigtig forskel i den måde, de to landes regeringer udpeges på. I Danmark har vi et **parlamentarisk demokrati**, hvilket betyder, at det er os vælgere, der afgør, hvem der skal i Folketinget. Vi vælger dog ikke direkte, hvem der skal danne regering. Det finder partierne i Folketinget ud af. I USA, derimod, afgør vælgerne direkte, hvem der skal være præsident, og efter valget udpeger han så den regering, han vil stå i spidsen for. Det giver efter amerikansk opfattelse præsidenten et stærkere demokratisk grundlag at arbejde ud fra. Man kalder den amerikanske demokratiform for et **præsidentssystem**.

Figur 6.7 To politiske systemer: Danmarks og USA's



Kilde: Figuren er udarbejdet af Jacob Graves Sørensen.

6.3 Magt i politik – og i andre sammenhænge

Som tidligere nævnt indgår der i Eastons definition af politik ordene "autoritativ" og "med gyldighed for samfundet". Når regeringen og Folketinget (autoriteterne) har truffet nogle beslutninger, sætter de sig igennem, så beslutningerne får gyldighed for samfundet – autoriteterne anvender altså magt. I spillet mellem partierne, i forholdet mellem regeringen og Folketinget, ja inden for al politik, er magt et centralt begreb. Der findes imidlertid mange forskellige typer af magt, hvilket fremgår af tekstboks 6.2. Her er magttypene eksemplificeret ved relationer mellem to personer (A og B). Det kan være to "almindelige" danskere eller to politikere – men helt tilsvarende magtmekanismer gælder, hvis A og B i stedet betegner to partier, to stater eller andre politiske aktører.

Som det fremgår af tekstboks 6.2, er magt ikke bare et centralt begreb i politik, men inden for alle de tre samfundsfaglige

hovedområder, som vi behandler i denne bog. Hvem har magten i familien, i klassen, på skolen, i virksomheden, på fodboldholdet osv.? Men tilbage til politik og magt. Under enevælden var der hos kongerne samlet en enorm mængde magt: Kongen udformede samfundets regler, kongen stod også for at gennemføre dem, og endelig var det kongen, der selv bedømte, om nogen havde overtrådt reglerne. Det gav muligheder for magtmisbrug – og disse muligheder blev ofte udnyttet. For at undgå dette fremsatte franskmanden Charles Montesquieu (jævnfør afsnit 5.1) i 1748 den idé, at man burde opdele den politiske magt i flere uafhængige magtpoler: den **lovgivende magt**, den **udøvende magt** og den **dømmende magt**. Disse tre magtpoler kunne så kontrollere og afbalancere hinanden. Montesquieus **magtdelingslære** fik stor betydning senere i 1700-tallet i forbindelse med udformningen af den amerikanske forfatning og i forbindelse med den franske revolution.

Tekstboks 6.2 Magt – forskellige magtbegreber

Overordnet skelner vi mellem to **magtformer**, direkte og indirekte magt:

- **Direkte magt** (åbenlys magtform): Person A får person B til at gøre noget, B ellers ikke ville have gjort. A er på den måde aktiv og lægger et synligt pres på B, for eksempel ved at true med sanktioner.
- **Indirekte magt** (indforstået magtform): Person B indretter sig efter person A, fordi A har mulighed for at sanktionere B. A er på den måde inaktiv, og B indretter sig, fordi B frygter, at det vil have negative omkostninger i fremtiden, hvis B ikke indretter sig. Indirekte magt kan imidlertid antage forskellige former, herunder:

- **Bevidsthedskontrollerende magt** (magt som manipulation): A manipulerer med B's viden, så B opfatter A's opfattelser og interesser som sine egne.
- **Diskursiv magt** (magt som italesættelse): A taler om virkeligheden på en bestemt måde til B, og sammen skaber de en fælles meningshorisont, der får B til at handle på bestemte måder.
- **Institutionel magt** (magt gennem socialisering): Gennem socialisering indlærer B en række normer, regler, forventninger og rutiner, som udgør rammen for, hvad der er acceptabelt og uacceptabelt. A er med til at socialisere B, men A lærer B rammerne uden at tænke over det, blandt andet fordi A selv har indlært rammerne og opfatter dem som selvfølgelige.

I USA, se igen figur 6.7, fik Kongressen den lovgivende magt, præsidenten blev tildelt den udøvende magt, og domstolene fik den dømmende magt. Amerikanerne kalder denne magtdeling for "**checks and balances**"-systemet. Da Danmark i 1849 fik sin første grundlov, var magtdelingen ikke helt så klar, og det gælder for så vidt stadig: Regeringen har den udøvende magt, domstolene den dømmende magt, mens den lovgivende magt deles af Folketinget og regeringen.

6.4 Valg og vælgere

Vælgerne er basis i et demokrati. I Danmark har de borgere valget til Folketin-

get, som er fyldt 18 år, har dansk statsborgerskab og bopæl i Danmark. De krav opfyldes af cirka 4,15 millioner danskere, og rigtig mange af dem deltager i valgene, der som tidligere nævnt finder sted mindst hvert fjerde år. Således har stemmeprocenten til folketingsvalgene i de sidste 40 år svinget lidt op og ned mellem 83 % og 89 %.

Nogle vælgere stemmer på det samme parti ved valg efter valg – de kaldes **kernevælgere** – mens andre løbende flytter deres stemme fra et parti til et andet, alt efter hvor de mener, deres interesser bliver bedst varetaget – de kaldes **marginalvælgere**. Se også figur 6.8. Da partierne stort set kan være sikre på at få deres ker-

6.6 Regering og Folketing

I Danmark har regeringen som nævnt den udøvende magt, mens den lovgivende magt varetages af regeringen og Folketinget i fællesskab. Montesquieus magtdelingslære er altså ikke klart gennemført her i landet, men magtpolernes gensidige kontrol og afbalancering fungerer dog. Folketinget har 179 medlemmer – 175 er valgt i selve Danmark, 4 i Grønland og på Færøerne.

I større sager er der sjældent tale om en enig lovgivende forsamling, fordi man grundlæggende kan opdele Folketinget i to grupper: **regeringspartierne** og **oppositionspartierne**, som har hovedansvaret for hver sin opgave. Regeringspartierne er de partier, som har fundet sammen om at danne regering, og de er sammen med regeringen drivkraften i den opgave, der består i at producere love. Oppositionspartierne (opposit = modsat; de sidder over for/modsat regeringspartierne i folketingsalen) er de partier, som ikke har medlemmer i regeringen. De har hovedansvaret for Folketingets kontrol med regeringen (regeringspartierne kritiserer jo nødvendigvis deres egen regering), men har til gengæld svært ved at samle flertal til at føre egne lovforslag igennem. Selve **lovgivningsprocessen** i Danmark har vi illustreret i figur 6.12.

Her kan man for det første se, at processen logisk kan opdeles i fire faser, og for det andet, hvilke aktører der er de vigtigste i hver fase. De fire faser er:

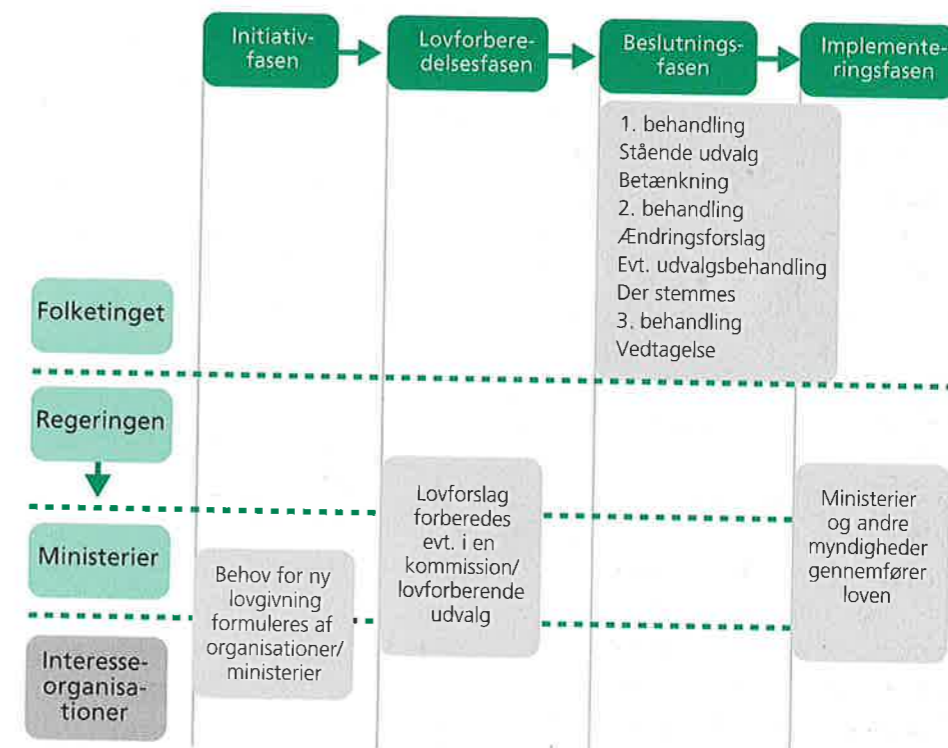
■ **Initiativfasen** – nogen skal tage et initiativ for overhovedet at starte processen. Initiativer til nye lovforslag kan komme

fra blandt andet interesseorganisationer, men det mest almindelige er, at de kommer fra et ministerium. EU kan have vedtaget et direktiv (en beslutning, der forpligter de 28 (snart 27) medlemslandes parlamenter til at lave lovgivning på et bestemt område), helt nye behov kan være opstået på grund af for eksempel ny teknologi, eller der kan være behov for at ændre allerede eksisterende love.

■ **Lovforberedelsesfasen** – inden man træffer beslutninger om noget, bør man sætte sig grundigt ind i den pågældende sag. Det sørger regeringen for – langt de fleste lovforslag kommer fra regeringen – enten ved at sætte embedsmændene i det relevante ministerium til at arbejde med forslaget, eller i større sager ved at lade en kommission bestående af embedsmænd, repræsentanter for interesseorganisationerne og andre eksperter kulegrave området. De skal blandt andet se på de økonomiske og miljømæssige konsekvenser af forskellige alternative løsninger.

■ **Beslutningsfasen** – først her bliver lovforslag fremlagt i Folketinget. Her skal et lovforslag igennem tre behandlinger, før det kan blive til lov. Ved førstebehandlingen udtaler partierne sig om principperne i lovforslaget, under andenbehandlingen kan de komme med ændringsforslag, og ved tredjebehandlingen stemmes der om lovforslaget. Mellem de tre behandlinger arbejder et af Folketingets stående udvalg med lovforslaget, og de skriver en betænkning (en rapport på eksempelvis 100-150 sider), inden forslaget går videre i processen. Efter en eventuel vedtagelse ved tredjebehandlingen bliver lovforslaget

Figur 6.12 Lovgivningsprocessen i Danmark



Kilde: Figuren er udarbejdet af Jacob Graves Sørensen.

sendt til dronningen, og efter offentliggørelse i Folketingstidende træder loven i kraft.

■ **Implementeringsfasen** – loven skal nu føres ud til samfundets borgere. Det sørger det relevante ministerium for sammen med andre myndigheder: regioner, kommuner mv., og helt nede på street level medvirker gymnasielærere, plejehjems-personale osv. til lovens gennemførelse. Interesseorganisationerne kan med deres ekspertise også spille en betydningsfuld rolle i denne fase.

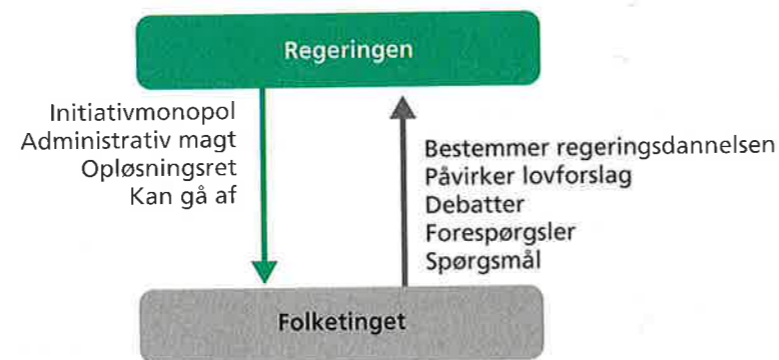
Her vil den vågne læser bemærke, at den danske lovgivningsproces passer perfekt

ind i Eastons model over det politiske system, jævnfør figur 6.1.

Oppositionspartierne tager sig som nævnt af Folketingets anden hovedopgave: Kontrollen med regeringen. I figur 6.13 kan man se, hvilke midler Folketinget kan bruge til denne kontrol – samt regeringens kontrolmidler over for Folketinget, som vi vender tilbage til lidt senere.

Den nok vigtigste kontrolfaktor er, at Folketingets partier efter et valg indgår i det taktiske spil om, hvilke partier der skal danne regering. Derudover kan oppositionen prøve at påvirke regeringens lovforslag, og den kan under debatter sætte regeringen under pres i offentligheden.

Figur 6.13 Folketingets og regeringens indbyrdes kontrolmidler



Kilde: Figuren er udarbejdet af Jacob Graves Sørensen.

Forespørgselsdebatter er noget af Folketingets tunge skyts, for under dem kan regeringen eventuelt komme ud for, at et flertal i Folketinget erklærer mistillid til regeringen, og så må den gå af. Spørgsmål er derimod blot små nålestik, som får et kort svar fra en minister. **Regeringen** består af cirka 20 ministre, som hver har et ministerium under sig. De 20 ministerier kaldes tilsammen for centraladministrationen, der omfatter flere tusinde embedsmænd, dvs. at man her har opsamlet en stor mængde ekspertise (en vigtig magtressource), som ministrene kan anvende i lovgivningsarbejdet og de andre aktiviteter, de deltager i.

Tidligere forklarede vi forskellene mellem parlamentariske demokratier og præsidentalsystemer. I politiske systemer med parlamentarisme stemmer vælgerne ikke direkte om, hvem der skal sidde i regeringen. Det finder partierne i landets parlament ud af. Men faktisk findes der to former for parlamentarisme.

I lande med **positiv parlamentarisme** skal det/de partier, der danner regering, fra starten have et flertal i parlamentet bag

sig, mens de regeringsdannende partier i lande med **negativ parlamentarisme** kan nøjes med ikke at have et flertal i parlamentet *imod* sig. I Danmark har vi negativ parlamentarisme, og i tekstboks 6.3 kan man se, at det giver flere muligheder for at danne regering, end hvis vi havde et system med positiv parlamentarisme.

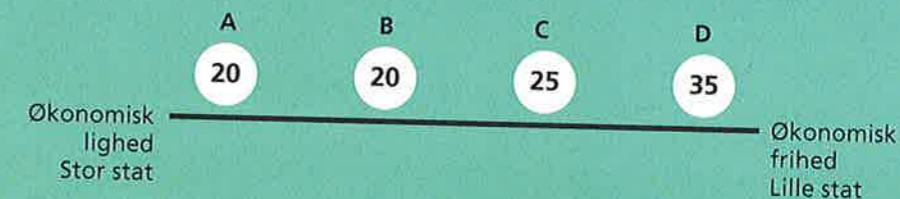
I figur 6.14 er opstillet de forskellige regeringstyper, vi kan have (og har haft) her i landet, og som det fremgår af denne figur, er **mindretalskoalitioner** langt den mest almindelige regeringstype i Danmark. Hvis en sådan regering har ét eller flere faste støttepartier, kan den føre en nogenlunde stabil politisk kurs – hvis ikke, må den zigzagge sig frem i Folketinget for at få flertal til sine lovforslag.

Regeringens andel af den lovgivende magt ligger først og fremmest i lovgivningsprocessens forberedelsesfase og i beslutningsfasen, som vist i figur 6.12.

Regeringens udøvende magt består i at *styre* landet, dvs. at den sammen med centraladministrationen og andre myndigheder skal implementere de love, Folketinget har vedtaget. Derudover repræsenterer re-

Tekstboks 6.3 Positiv og negativ parlamentarisme

I eksemplet i nedenstående figur har vi et parlament med i alt 100 mandater. Fire partier: A, B, C og D, er valgt ind med de anførte mandattal. Partierne er placeret på en venstre-højre-akse.



Generelt antager vi, at alle de tre faktorer i Molins model (se igen tekstboks 5.2 i kapitel 5) har betydning for partierne, når de skal tage stilling til, hvem der skal danne regering. Den ideologiske faktor vil så bevirke, at partier (for eksempel A og D), der ligger langt fra hinanden, ikke vil kunne danne regering sammen.

Hvis det pågældende land har *positiv parlamentarisme*, er der følgende regeringsmuligheder:

- a) C og D kan danne en flertalsregering.
- b) C eller D kan danne en mindretalsregering med det andet parti som fast støtteparti. Et fast støtteparti er villigt til at stemme for stort set alle regeringens forslag – bortset fra på nogle få

centrale områder, og det er dem, der er årsag til, at partiet holder sig uden for regeringen.

Hvis landet i stedet har *negativ parlamentarisme*, er der de samme to muligheder (a) og b) for regeringsdannelse. Men derudover er der to muligheder mere:

- c) B og C kan danne en mindretalsregering. De har ganske vist kun tilsammen 45 mandater af de 100, men A og D kan ikke blive enige om i fællesskab at lave et flertal imod regeringen.
- d) B eller C kan selv danne regering med det andet parti som fast støtteparti. A og D kan fortsat ikke blive enige om at vælte regeringen.

Kilde: Tekstboksen er udarbejdet af Jacob Graves Sørensen.

geringen Danmarks interesser over for udlandet, for eksempel i internationale organisationer som EU, NATO og FN.

Kontrolmidlerne over for Folketinget (se figur 6.13) består for det første i, at stort set kun regeringens forslag har en mulighed for at komme igennem Folketinget og blive til lov. For det andet betyder

dét, at regeringen råder over ressourcerne i centraladministrationen, at den har en stor administrativ magt. Endelig, for det tredje, kan regeringen true med at opløse Folketinget og udskrive valg, eller den kan true med blot at gå af uden nyvalg – så må oppositionen selv finde ud af, om den kan skabe en fornuftig alternativ regering.



Oppositionspartierne skal kontrollere regeringen. Det kan de blandt andet gøre ved at stille kritiske spørgsmål til en minister. Her: Johanne Schmidt-Nielsen (EL) overfor integrationsminister Inger Støjberg (V).

Truslen om at udskrive valg vil regeringen naturligvis kun bruge, hvis meningsmålingerne for den selv er gode og for oppositionspartierne dårlige.

Der er flere, som har indflydelse på de politiske beslutningsprocesser i Danmark

Staten Danmark er den suveræne politiske enhed, der definerer lov og ret inden for Danmarks territoriale grænser. Den

sammenhæng er begrebet suverænitet.

Suverænitet kan forstås som den absolutte og ubegrænsede magt. Vi bruger suverænitetsbegrebet, når vi taler om den suveræne stat. En suveræne stat betyder, at staten er uafhængig af andre stater, og at den har fuld selvbestemmelsesret, anerkendes af andre stater og har magt inden for sit territorium. Det er staten Danmark, der styrer lovgivningen og regeringsudøvelsen samt administrerer den og forsøger på at sikre borgernes rettigheder og

Figur 6.14 Regeringstyper i Danmark

	Flertalsregeringer	Mindretalsregeringer
Et parti	Meget sjælden type. Sidste gang 1905-08 (en Venstre-regering).	Sidste to gange 1981-82 (Socialdemokratiet) og 2015-16 (Venstre).
Flere partier	Flertalskoalitioner. Kun to siden 1968.	Mindretalskoalitioner. Den mest udbredte type. Siden 1968 har vi haft 14 af slagsen.
Alle partier	Samlingsregeringer. Forekommer kun under krig.	Ikke mulig.

Kilde: Figuren er udarbejdet af Jacob Graves Sørensen.

opretholde deres velfærd. Staten er samfundets højest rangerende institution, og derfor den, der har det formelle ansvar for at styre samfundet. Til det formål har den monopol på voldsudøvelse, hvilket vil sige, at det kun er staten, der gennem militæret og politiet må anvende vold. Det interessante i forbindelse med lovgivning og beslutningsprocesser er, at der faktisk findes en række andre aktører, som ikke er demokratisk valgt i Danmark, som har ganske betydelig indflydelse på den lovgivning, som Folketinget vedtager. Se figur 6.15.

Danmark er medlem af Den Europæiske Union, og i den forbindelse har vi ved en række forskellige folkeafstemninger siden 1973 afgivet suverænitet (selvbestemmelsesret) til EU. Den Europæiske Union er p.t. en sammenslutning af 28 lande, men vil snart blive reduceret til 27 medlemslande (England har påbegyndt dets udtræden af EU efter Brexit den 23. juni 2016).

EU har fælles besluttende organer, som repræsenterer de tre statsmagter, som vi kender fra Danmark. EU-Kommissionen

er den udøvende magt, EU-Parlamentet og EU-Ministerrådet den lovgivende magt, mens EF-Domstolen udgør den dømmende magt. De forskellige statsmagter er placeret i henholdsvis Bruxelles, Luxembourg og Strasbourg. EU har bemyndigelse til (dvs. ret til) at "love", der gælder direkte i medlemslandene, og EU har denne ret, fordi de enkelte medlemslande, herunder Danmark, har afgivet suverænitet til EU. Vi kalder disse love, som kommer fra EU, for **forordninger**, og uanset hvad de nationale regeringer og parlamenter mener om sagen, så skal de rette sig efter forordninger fra EU. En del af EU's lovgivning kommer i form af de såkaldte **direktiver**, som er bindende mål, som de enkelte medlemslande skal opnå, men forskel fra forordningerne kan medlemslandene selv vælge den lovgivning, som vil egne sig bedst til at indfri disse målsætninger.

Der er mange diskussioner i Danmark om, hvor meget EU reelt bestemmer, og i den forbindelse præsenterede Tænketanken Europa i foråret 2015 en oversigt over perioden 2010-2015, der viste, hvor meget

Figur 6.15 Politiske beslutningsprocesser i Danmark påvirkes også af verden omkring os

