

Essay

Et stærkt Folketing under pres

Af Peter Bjerre Mortensen, professor
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Helene Helboe Pedersen, professor
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet



Magtudredningen 2.0

Danmark er et parlamentarisk system, hvilket betyder, at Folketinget er den demokratiske kerneinstitution, som binder borgere og magtudøvere sammen. Folketingets medlemmer er direkte valgt af vælgerne, og regeringen udgår af Folketinget. Det er dermed Folketinget og ikke borgerne, som fyrrer og hyrer regeringsmedlemmerne - de absolutte toppolitikere i Danmark. Det er desuden Folketinget, som sikrer, at flere synspunkter bliver hørt, når lovgivning med konsekvens for alle borgere og virksomheder bliver debatteret og vedtaget. Mister Folketinget magt og legitimitet, svækkes det repræsentative demokrati.

Målt ud fra dets institutionelle ressourcer er Folketinget blandt de stærkeste parlamenter i verden (Sieberer 2011; Fish & Kroenig 2012). Grundloven og Forretningsordenen for Folketinget sikrer tilsammen, at Folketinget selv kan sætte sin dagsorden, har mange muligheder for at føre kontrol med regeringen, og alene med simpelt flertal kan afsætte en minister eller hele regeringen. Folketinget har som institution de politiske muskler til at udøve magt i lovgivningsprocessen. De institutionelle magtressourcer skal dog aktiveres for at få effekt. Det er Folketingets medlemmer, der skal bringe de institutionelle magtmidler i brug. I den sammenhæng er der grund til at overveje, om Folketinget er kommet under nye former for pres, som udfordrer dets styrke.

I dette essay fremhæver vi en række punkter, hvor vi vurderer, at Folketinget i særlig grad er kommet under pres - både udefra og indefra - og hvor der er særlig grund til at interessere sig for, hvordan de opståede ubalancer kan rettes op. Vi skelner mellem ydre og indre presfaktorer og giver afslutningsvist et bud på centrale spørgsmål, der bør afdækkes i en analyse af Folketingets magt og magtudøvelse.

Et ydre pres

Presset på Folketinget kommer udefra, fra regering, vælgere, medier og EU. Presset fra regeringen hænger sammen med, at regeringen i sammenligning med Folketinget har en betydelig større og stigende administrativ støtte (Dybvad-udvalget 2023; Pedersen 2023; Pedersen 2020). Folketinget har ikke ressourcer til at udvikle og omsætte politiske ideer til egentlige politiske forslag, og medlemmer er udfordrede i håndteringen af det store materiale og den omfattende information, som ligger til

grund for beslutninger om lovgivning eller kontrol med regeringen. Stigningen i Folketingets ressourcer har ikke matchet stigningen i antallet af ansatte i centraladministrationen, som servicerer regeringen. Trods Folketingets formelle magt over dagsordenen er det reelt regeringen, som svinger taktstokken ved at fremsætte lovforslag til Folketingets behandling. I de senere år er der desuden tegn på, at regeringen i stigende grad fremskynder lovgivningsprocessen i Folketinget blandt andet ved brug af hastebehandlinger og ikrafttrædelsesdatoer, som kræver hurtig behandling (Herby 2023). Det er dog værd at bemærke, at regeringen alene kan gøre det med Folketingets accept. Formelt er det Folketinget, som fastsætter processen for behandlingen af et lovforslag.

Presset fra vælgerne kommer fra, at flere vælgere skifter parti og først sent i valgkampen bestemmer sig for, hvem de vil stemme på (Hansen 2024). Det bidrager til at øge konkurrencen mellem og indenfor partierne. Særligt nye folketingsmedlemmers mandat er i stigende grad usikkert, hvilket kan tilskynde til fokus på aktiviteter rettet imod at skabe opmærksomhed fra vælgerne, frem for parlamentariske aktiviteter (Pedersen 2022). Desuden er tilliden til partier (Kölln & Pedersen 2024) og politikere (Stubager et al. 2021) lav blandt særligt nogle vælgergrupper, og utilfredse vælgere har fået en ny platform til at udtrykke deres misfornøjelse med politikerne. På sociale medier modtager danske politikere et meget betydeligt antal grove eller truende beskeder (Analyse & Tal 2021). Mængden og karakteren kan lede til utryghed eller ubehag ved det politiske arbejde, hvilket kan svække politikernes energi og motivation til at engagere sig i det politiske arbejde, blandt andet i Folketinget.

Presset fra medierne bidrager til tempoet og udsatheden i politik. Massemediernes sendeflader er udvidet, så nyheder opdateres døgnet rundt. Nye medieplatforme, og i særdeleshed sociale medier, gør det ligeledes muligt for politikere at bidrage direkte til den konstante nyhedsstrøm. Der er i stigende grad konkurrence om synlighed i massemedier og på sociale medier samtidig med, at betydningen heraf opfattes som mere afgørende for at klare sig i den intensiverede konkurrence om vælgerens gunst. Udviklingen i sendeflader og medieteknologier gør det muligt "at være på" hele tiden og øger udsatheden for chikanerende adfærd. Hastigheden i den offentlige debat på

diverse medieplatforme passer ikke godt til en langsommelig parlamentarisk proces, og dermed presses Folketinget som arena for omtanke og oplyst dialog og samtale.

Endelig er der sket en udvikling i EU, som udfordrer Folketingets parlamentariske kontrol. Over tid er der sket en markant vækst i EU-reguleringen, og der er samtidig sket en bevægelse fra EU-lovgivning ved direktiver til regulering ved forordninger, som til en vis grad begrænser adgangen til parlamentarisk kontrol (Blom-Hansen 2021, 208). Det presser både Folketingets mulighed for at præge reguleringen, inden den vedtages, og det presser Folketingets mulighed for efterfølgende at føre kontrol med udmøntning og implementering af EU-reguleringen. Folketinget får, også på dette område, hjælp af berørte virksomheder og interesseorganisationer, som råber vagt i gevær, hvis de vurderer, at reguleringen bliver trukket i en retning, som der ikke er politisk-parlamentarisk opbakning til. Men det udelukker ikke, at væsentlige områder kan gå under radaren. Politisk opmærksomhed er en knap ressource, og som det konkluderes i Blom-Hansen m.fl. (2021, 209), er der på dette område en ubalance mellem den politisk-parlamentariske, den administrative og den korporative proces.

Et indre pres

Indefra presses Folketinget af partipolitisk opsplitning og fra en centraliseret kommunikation og politikudvikling. Mange små partier og i nogle perioder flere løsgængere vanskeliggør den partipolitiske arbejdsdeling, som er nødvendig for folketingsmedlemmernes mulighed for at sætte sig ind i vanskelige politiske sagområder. Hvis hver enkelt politiker skal håndtere flere ordførerskaber, bliver der mindre tid til hvert ordførerskab, og partiernes og folketingsmedlemmernes stillingtagen risikerer at blive mindre velinformeret og oplyst.

Tidspresset i politiske forhandlinger og udfordringer forbundet med at dække flere ordførerskaber og udvalgsmedlemsskaber er en problemstilling, som Folketinget selv har haft fokus på i flere år. Udvalget for Forretningsordenen har fx udviklet et kodeks for den gode forhandling, som blandt andet handler om, at møder skal indkaldes i god tid, dagsordenen skal være kendt på forhånd og materiale til mødet omdelt senest 24 timer før mødets start (Udvalget for Forretningsordenen 2021). Desuden har udvalget udarbejdet forslag om at reducere antallet af udvalgsmedlemmer og genoverveje

praksis for nedsættelse af udvalg (Udvalget for Forretningsordenen 2022). Folketingets ledelse er således bevidst om problemstillingerne, men praksisformer er vanskelige at regulere, hvis ikke alle partier og politikere støtter op. For eksempel kan det være tillokkende at møde op hos ministeren til forhandling og få indflydelse eller opbygge fordelagtige relationer, selvom om kodeksets principper ikke er overholdt. Hvis Folketingets praksisformer skal ændres, kræver det fælles fodslag blandt partier og politikere, som konkurrerer om at realisere deres politiske ideer og vinde opbakning blandt vælgerne.

I forlængelse af dette ser vi et pres, der udspringer af mere centraliserede beslutningsprocesser i Folketinget. Arbejdet i Folketinget har traditionelt været analyseret ud fra en sektormodel, hvor arbejdet og indflydelsen på gruppernes løbende beslutninger er fordelt på de enkelte ordførere og ministre. Allerede den første magtudredning viste dog tegn på, at flere politiske aftaler blev forhandlet i relativt lukkede forhandlingsforløb med deltagelse af partiernes topfolk (Larsen og Goul Andersen 2004, 293-294). Desuden blev der påvist en tendens til, at finanslovsforhandlingerne blev udbredt til at dække flere områder og blev brugt til at indgå større politiske reformer (Christiansen 2005; Loftager 2004; Frandsen 2006). Den tendens er fortsat siden, og der er flere eksempler på, at det er forhandlere fra partierne i Folketinget, der har ønsket at flytte igangværende forhandlinger over i Finansministeriet, og det kan således ikke blot ses som en centraliseringsstrategi fra regeringens side (Christensen og Mortensen 2022). Hvad end årsagen til denne udvikling er, rejser det spørgsmålet, om Folketingets samlede ressourcer bruges godt nok.

Aktiveres Folketingets styrke?

Flere iagttagere peger på, at Folketinget til trods for dets institutionelle styrke er et presset parlament (Hansen & Flindt 2018; Nielsen 2021; Lauritzen 2023; Altinget 2024). Men der mangler mere systematiske analyser, som over tid og på tværs af indikatorer kan dokumentere, hvordan Folketingets kerneopgaver – lovgivning, regeringskontrol og debat – påvirkes af det indre og ydre pres.

Sådan en analyse af Folketingets magt og magtudøvelse kan med fordel både se på institutionelle magtbeføjelser, ressourceallokering, lovgivningsprocesser og folketingsmedlemmers mulighed for og interesse i at engagere sig i de parlamentariske opgaver, som ikke nødvendigvis giver megen offentlig synlighed, og som ikke nødvendigvis giver points i kampen om regeringsmagten. Vi ved, at Folketinget har den potentielle magt, men vi ved meget lidt om, hvordan og om den magt aktiveres eller svækkes af relativt begrænsede ressourcer, forjagede lovgivningsprocesser og den konstante konkurrence om vælgernes opbakning.

Det er i afdækningen af Folketingets styrke vigtigt at have blik for, at demokratisk legitimitet og folkelig opbakning også kræver, at det politiske system er i stand til at levere effektive, gennearbejdede og informerede løsninger på relevante og væsentlige samfundsudfordringer (Rothstein 2009). Det indebærer, at udmålingen af Folketingets styrke ikke blot kan baseres på, hvor mange ressourcer – fx tid, personale, penge – der investeres i det parlamentariske arbejde. Vurderingen må også have blik for kvaliteten af det parlamentariske arbejde, ultimativt kvaliteten af lovgivningen. Som den svenske politolog, Bo Rothstein, formulerer det (Rothstein 2009, 311):

"Legitimacy turns out to be created, maintained, and destroyed not at the input but at the output side of the political system. Hence, political legitimacy depends at least as much on the quality of government than on the capacity of electoral systems to create effective representation."

Litteratur

- Altinget (2024) Rasmus Nielsen: Er Kongehuset virkelig samfundets ryggrad? Prøv med Folketinget. [Rasmus Nielsen: Er Kongehuset virkelig samfundets ryggrad? Prøv med Folketinget - Altinget - Alt om politik: altinget.dk](#)
- Analyse & Tal (2021) Angreb i den offentlige debat på Facebook [PowerPoint-præsentation \(ogtal.dk\)](#)
- Blom-Hansen, Jens., Christensen, Jørgen Grønnegård, Grøn, Caroline Howard, Jensen, Michael Hansen & Mortensen, Peter Bjerre (2021). *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. DJØF forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2022). Centraladministrationen efter årtusindskiftet. Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier.
- Christiansen, F. J. (2005). Aftaler på tværs af sektorer i Folketinget. *Politica*, 37(4), 423-439.
- Dybvadudvalget (2023). Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier
- Fish, M. S., & Kroenig, M. (2009). *The handbook of national legislatures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frandsen, A. (2006). *Politik i praksis*. Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Eva Kjer & Flindt, Morten (2018) *Det forsømte Folketing. En opsang til folkestyret*, København: Gyldendal
- Hansen, K. M. (2024). Vælgervandringer og valggeografien i Hansen, K. M. og Stubager, R. (red.) *Partiledernes kamp om magten. Folketingsvalget 2022*, København: Djøf Forlag, s. 41-74.
- Herby, Jonas (2023) En forhastet lovgivning, *Administrativ Debat 2*. [En forhastet lovgivning | Administrativ Debat \(tidsskrift.dk\)](#)
- Kölln, A.K. & Pedersen, H. H. (2024). Virtuous Party Linkage: Deeloping a data-Based Analytical Model to Explain Voters' Attitudes towards Political Parties, *European Journal of Political Research* (forthcoming)

- Larsen, C. A., & Andersen, J. G. (2004). *Magten på Borgen: En analyse af beslutningsprocesser i større politiske reformer*. Aarhus Universitetsforlag.
- Lauritzen, Karsten (2023). *Lad det gå langsomt. Et opgør med en usund politisk kultur*, København: Forlaget 28B
- Loftager, J. (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Aarhus Universitetsforlag
- Nielsen, Sigge Winther (2021) *Entreprenørstaten. Hvorfor vælgernes ønsker forsvinder op i den blå luft – og hvordan vi fikser det*. København: Gads Forlag
- Pedersen, Helene Helboe (2020). The Parliament (Folketinget): Powerful, professional, and trusted? i Christiansen, Peter Munk, Elklit, Jørgen & Nedergaard, Peter (red.) *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford: Oxford University Press, s. 88-106
- Pedersen, Helene Helboe (2022). *Politiker: Dilemmaer i politisk repræsentation*. København: Djøf Forlag.
- Pedersen, Helene Helboe (2023). Denmark's Parliamentary Administration i Christiansen, T., Griglio, E. og Lupo, N. (red.) *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, New York: Routledge, pp. 211-221
- Rothstein, Bo (2009). "Creating political legitimacy: Electoral democracy versus quality of government." *American behavioral scientist*, 53(3), 311-330.
- Sieberer, U. (2011). The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis. *West European Politics*, 34(4), 731-754.
- Stubager, Rune; Hansen, Kasper Møller, Lewis Beck, Michael S. & Nadeau, Richard (2021) *The Danish Voter. Democratic Ideals and Challenges*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Udvalget for Forretningsordenen (2021). Beretning om kodekser for den gode forhandling mellem Folketingets partier og regeringen og for det gode møde i Folketinget.
<https://www.ft.dk/samling/20211/almdel/UFO/bilag/29/2491912.pdf>
- Udvalget for Forretningsordenen (2022). Beretning om visse ændringer i Folketingets udvalgsstruktur. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20211SS00022>

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvad er vilkårene for Folketingets arbejde i det 21. århundrede?

Kommissoriet for Magtudredningen 2.0 afspejler en opfattelse af et stigende pres på folketingsmedlemmerne og en stigende kompleksitet i lovgivningsarbejdet. Dette tema sætter fokus på folketingsmedlemmerne og deres arbejdsvilkår, motivationer og forståelser og spørger, i hvilken grad disse udgør en udfordring for demokratiets legitimitet og levedygtighed. Temaet handler om, hvilke motivationer og problemforståelser (eksempelvis opfattelser af politiske emner og borgerne) der driver de folkevalgte, samt hvordan magtforholdene er i de parlamentariske processer. Temaet undersøger også, i hvilken grad ændrede rammevilkår som personificering og professionalisering udfordrer politikernes mulighed for at levere effektiv og retfærdig problemløsning. Sidstnævnte handler både om de enkelte politikeres arbejdsvilkår og systematiske skævheder i muligheden for at udføre hvervet på tværs af f.eks. køn, socioøkonomi og etnicitet.