

Essay

Det danske demokrati i komparativt perspektiv: Landvindinger, status og udfordringer

Af David Delfs Erbo Andersen,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Svend-Erik Skaaning,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Magtudredningen 2.0



Indledning

Hvordan har det danske demokrati udviklet sig? Hvor demokratisk er Danmark i dag? Hvilke udfordringer står det danske demokrati overfor? Det er store spørgsmål, som har dannet grundlag for megen debat og en række mytedannelser. På den ene side siges det danske demokrati at være stærkt udfordret og i tilbagegang, mens det på den anden side også fremhæves som et eksempel til efterfølgelse af andre lande. I dette essay leverer vi et kort og foreløbigt bud på svar med udgangspunkt i en liberal demokratiforståelse, der betoner en række fundamentale demokratiske institutioner som frie, inklusive valg, politiske friheder (ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og organisationsfrihed) samt magtdeling. Det er en underliggende præmis for essayet, at vi bedst kan forstå det danske demokrati ved at sammenligne det med den demokratiske udvikling og status i andre lande.

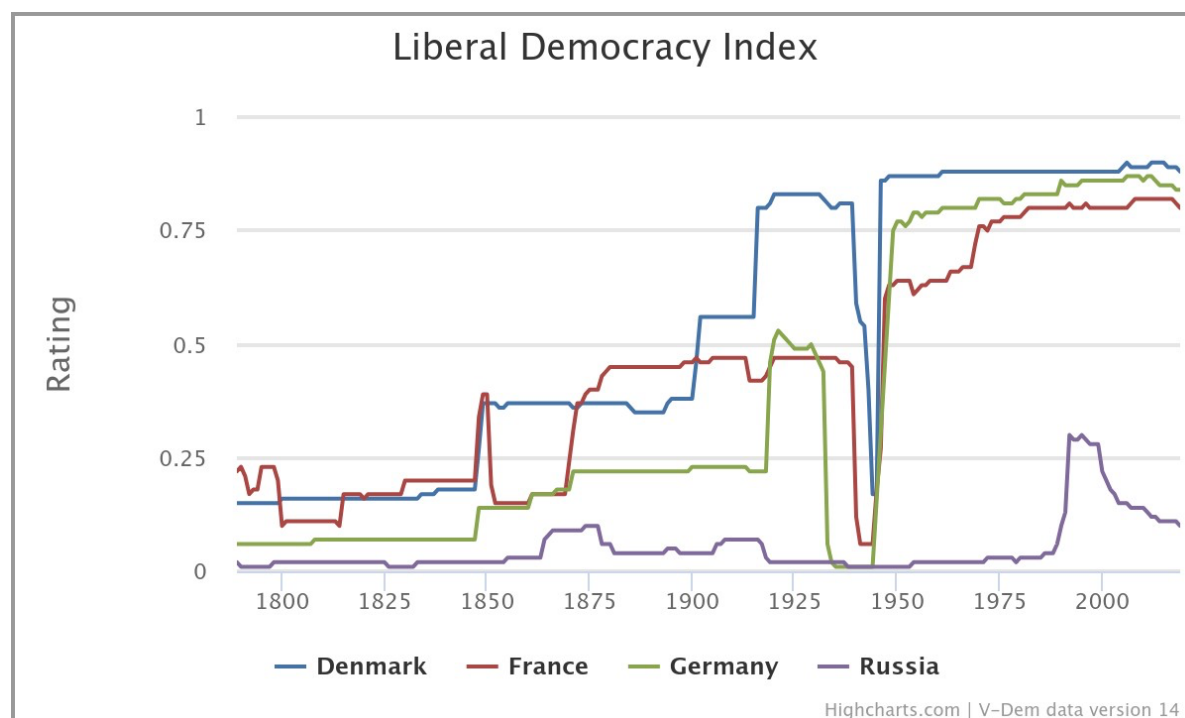
Det danske liberale demokratis baggrund og udvikling

På tidspunktet for de liberal-demokratiske revolutioner i USA (1776) og Frankrig (1789) hørte Danmark – sammen med blandt andet Rusland – formelt set til gruppen af de mest enevældige europæiske lande, der ikke havde nogen form for repræsentation eller magtdeling i moderne forstand. Der var hverken en liberal forfatning eller borgerlige frihedsrettigheder, et valgt parlament eksisterede ikke, og regeringen blev udelukkende udpeget af og stod til ansvar over for kongen. Det ændrede sig med Grundlovens indførelse i 1849, hvor Danmark dog ikke blev et demokrati selv i meget snæver forstand. Først i 1901 blev der indført parlamentarisme, således at regeringen primært stod til ansvar over for Folketinget, og princippet var i øvrigt omtvistet helt indtil Anden Verdenskrig. I 1901 overgik man desuden fra åben til hemmelig stemmeafgivning, og det varede endnu længere, inden lige og almindelig valgret blev introduceret, så også kvinder og folk i privat tjeneste (1915) samt modtagere af fattighjælp (1933) formelt set blev fuldgældige, politiske medborgere. Med den nye grundlov i 1953 fandt det danske demokrati den formelle indretning, som danner rammen om dets funktion i dag (Friisberg 2016; Knudsen 2006; Svensson 1996: kap. 3).

I figur 1 kan man se, hvordan de nævnte reformer har afspejlet sig i ændringer i demokratiniveauet over tid. Den eneste meget markante tilbagegang var under den tyske besættelse, hvor det danske demokrati godt nok fortsatte med væsentlige

begrænsninger i de første år, men efter bruddet med besættelsesmagten den 29. august i 1943 blev det sat helt ud af kraft indtil befrielsen og et nyt folketingsvalg i 1945.

Figur 1: Demokratiniveau i Danmark, Frankrig, Tyskland og Rusland, 1789-2023



Note: Tyskland før 1871 henviser til Preussen. Rusland mellem 1917 og 1991 henviser til Sovjetunionen.

Der har været mange bud på grundlaget for den forholdsvis tidlige, udrådte og succesfulde udvikling af det danske demokrati. Ny forskning har fremhævet, at fredelige landbrugsreformer i 1700- og 1800-tallet bidrog til et særligt forhold mellem stat og samfund. De kom til at udgøre et gunstigt fundament for demokratiske fremskridt i Danmark (og de andre skandinaviske lande) i modsætning til de fleste andre lande i Europa – og resten af verden for den sags skyld. Baggrunden for de forholdsvis omfattende og fredsommelige landbrugsreformer var en rekruttering til den centrale administration baseret på evner frem for personlige kontakter og statslig (frem for aristokratisk) kontrol over lokaladministrationen. Det sikrede en relativt upartisk udformning og implementering af politiske beslutninger. Disse forhold sikrede ikke bare fremvæksten af en velfungerende retsstat, men også gode rammebetingelser for et livligt civilsamfund og velorganiserede partier. Civilsamfundet og partierne pressede på for reformer og fik efterhånden succes med det, uden at

processen blev karakteriseret af radikale opstande eller voldsom undertrykkelse, som det var tilfældet de fleste andre steder, såsom Frankrig og Tyskland (Andersen 2024).

Status

Hvis vi ser nærmere på opfyldelsen af institutionelle krav for et liberalt demokrati, viser diverse tværnationale datasæt, at Danmark klarer sig rigtig godt i forhold til andre lande (se tabel 1). Top-10-placeringer på de udvalgte opgørelser – typisk i den øvre ende sammen med andre nordiske lande – tyder på, at det danske demokrati har en høj kvalitet og er robust.

Tabel 1: Top-10 placeringer på diverse mål for demokratiniveau

	Liberal Democracy Index (Coppedge et al. 2024); 0-1		Total Political Rights and Civil Liberties (Freedom House 2024); 0-100		Robust Democracy Ranking (SGI 2022); 0-10		Constraints on Government Powers (World Justice Project 2023); 0-1	
1	Danmark	0,88	Finland	100	Sverige	9,29	Danmark	0,95
2	Sverige	0,86	New Zealand	99	Finland	9,15	Norge	0,92
3	Estland	0,84	Sverige	99	Norge	8,91	Finland	0,92
4	Schweiz	0,84	Norge	98	Danmark	8,90	Tyskland	0,86
5	Norge	0,84	Canada	97	Estland	8,86	Sverige	0,86
6	Irland	0,83	Danmark	97	Schweiz	8,81	Nederlandene	0,85
7	New Zealand	0,83	Irland	97	Tyskland	8,73	New Zealand	0,85
8	Finland	0,82	Luxembourg	97	Irland	8,27	Østrig	0,84
9	Costa Rica	0,82	Nederlandene	97	New Zealand	8,24	Irland	0,83
10	Belgien	0,81	San Marino	97	Canada	8,04	Estland	0,83

Ser man nærmere på figur 1 ovenfor, kan der ikke aflæses væsentlige forværringer i det danske demokratiniveau i de seneste år, hvor der ellers har været tendens til global tilbagegang, som også har præget en række europæiske lande såsom Polen og Ungarn (Møller & Skaaning 2024). Det høje og konstante niveau gælder i øvrigt for såvel valgenes kvalitet som respekt for politiske friheder og kontrol med regeringsmagten.

De flotte placeringer på ranglisterne betyder dog ikke, at de danske demokratiske institutioner er perfekte, eller at de ikke kan forbedres. Gennemsigtighed i forvaltningen er et af de områder, der har mødt kritik. I en vurdering af OECD-landes Access to Government Information (SGI 2022) er det kun Estland, Finland, Litauen og

Norge, der opnår en højere score (10=maksimum) end Danmark (9), og i en global rangering af Open Government (World Justice Project 2023) ligger Danmark nummer to omgivet af andre nordiske lande. På den baggrund kunne man få det indtryk, at kritikken er forfejlet. Men særligt når det gælder aktindsigt i forbindelse med politiske beslutningsprocesser, er der et klart forbedringspotentiale (Jørgensen 2014; 2019; Koch & Gottrup 2019; Krunke 2015).

Begrænsninger i valgretten er et andet område, hvor det danske demokrati er blevet udsat for kritik. Cirka 10 % af de voksne personer med fast ophold i Danmark (heraf en overvægt af folk fra andre europæiske lande) har ikke valget til folketingsvalg, fordi de ikke er danske statsborgere. Andelen er i samme størrelsesorden for Sverige og Norge og omkring det halve for Finland. Derudover har danske statsborgere bosiddende uden for Rigsfællesskabet – med få undtagelser – ikke ret til at stemme, mens de andre nordiske lande er mindre restriktive.

Tabel 2: Valget for statsborgere i udlandet og bosiddende ikke-statsborgere til nationale parlamentsvalg i høj kvalitetsdemokratier

		Valget for bosiddende ikke-statsborgere	
		Ja	Nej
Valget for statsborgere i udlandet	Ja	Chile, New Zealand	Australien, Belgien, Canada, Costa Rica, Estland, Finland, Island, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige
	Nej	Uruguay	Danmark, Irland

Det er meget omdiskuteret, hvilke standarder der bør gælde (Altman 2022; Lippert-Rasmussen & Bengtson 2021; Michel & Blatter 2021). Men det ses tydeligt i tabel 2 (baseret på Altman 2022), at Danmark sammen med Irland skiller sig ud blandt andre høj kvalitetsdemokratier ved at være restriktiv på begge områder.

Mangel på kontrol med støtte til politiske partier er det sidste område, som vi tager op, da de danske regler er blevet kritiseret for ikke at leve op til internationale kriterier (CREGO 2018). Ekspertvurderinger af Disclosure of Campaign Donations (Coppedge et al. 2024) viser, at Danmark med en score på 1,82 (hvor skalaen går fra 0 til 4) halter noget efter mange andre lande såsom Belgien (3,38), Canada (2,96), Finland (2,87), Norge (2,76) og Tyskland (2,76). En anden opgørelse, som dækker lovgivningen i 34

europæiske lande, leverer yderligere opbakning til kritikken. Her er Danmark ligefrem bundskraber sammen med Holland og Schweiz, når det gælder kategorien Bans and Limits on Private Income under emnet Political Finance (EUROPAM 2017).

Udfordringer

Danmark har ikke været udsat for nævneværdig demokratisk tilbagegang i de seneste år. Men der er mange andre historiske og nyere eksempler på, at demokratiet er blevet undermineret, som vi kan anvende til at danne os et overblik over mulige faresignaler. Det er i den forbindelse vigtigt at fastholde, at forbedringspotentialer med hensyn til diverse demokratiske institutioner ikke nødvendigvis er tegn på en decideret demokratisk krise. Det vil ofte være andre fænomener, som udgør de væsentligste trusler. En lang række kriseindikatorer er blevet foreslået i den akademiske og offentlige debat, herunder fald i antallet af partimedlemmer, øgede vælgervandringer, en stigning i antallet af partier og faldende stemmeandel for gamle mainstreampartier. Disse tendenser afspejler imidlertid ikke direkte kvaliteten af de demokratiske institutioner, og man kan heller ikke konstatere en entydigt negativ påvirkning i systematiske komparative analyser. Nedenfor gengiver vi derfor hoveddimensionerne fra et af de mere velfunderede bud på kriseindikatorer, der fokuserer på fundamentale udfordringer af demokratiske kerneværdier og institutioner (Levitsky & Ziblatt 2018):

- 1) Politiske ledere og grupper afviser (eller udviser svag forpligtelse til) de demokratiske spilleregler.
- 2) Politiske ledere og grupper benægtter politiske modstanderes legitimitet.
- 3) Politiske ledere og grupper udviser tolerance over for – eller opfordrer til – vold.
- 4) Politiske ledere og grupper udviser villighed til at indskrænke civile frihedsrettigheder for politiske modstandere, herunder medierne.

Med udgangspunkt i diverse tværnationale datasæt kan vi konstatere, at Danmark kun i meget lille omfang er ramt af intense udfordringer på disse dimensioner (Møller & Skaaning 2024). Der er stor opbakning og forpligtelse til demokratiske spilleregler på tværs af det politiske spektrum og på tværs af samfundslag. Ekstrem politisk polarisering og anti-demokratiske bevægelser har ikke vundet stærkt fodfæste. Derudover hører det til sjældenhederne, at der udøves voldelig statsundertrykkelse eller politisk vold fra aktører i civilsamfundet, og der er bred enighed om, at fredelige

midler er det eneste legitime middel til at løse interne politiske konflikter. Endelig er der ikke umiddelbart forsøg på at ensrette mediebilledet og indskrænke politiske modstanderes borgerrettigheder – trods den omfattende kritik af den såkaldte Koran-lov, der begrænser "utilbørlig" behandling af hellige skrifter.

De fleste steder, hvor demokratiet er gået tilbage, er det sket som følge af militærkup eller gennem gradvis magtkoncentration på foranledning af den siddende regering. I Danmark er der ikke tradition for, at militæret blander sig i valghandlingen eller regeringsdannelsen, hvorfor militærkup eller andre former for illegitim politisk indblanding fra militærets side forekommer meget usandsynlig. Tilsvarende er der ikke udsigt til en flertalsregering baseret på et enkelt parti med anti-demokratiske tendenser, som har været udgangspunktet for nylige demokratiske tilbageskridt i lande som Polen, Ungarn, Serbien, El Salvador, Venezuela, Indien og Tyrkiet.

Til gengæld er mange af de væsentligste institutioner herhjemme indrettet på en måde, der gør dem yderst sårbare, hvis det alligevel skulle ske. Eksempelvis er det Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der står for afholdelsen af folketingsvalg, folkeafstemninger, valg til kommunalbestyrelser og regionsråd samt valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet. Samme ministerium administrerer også den statslige partistøtteordning, fungerer som sekretariat for Valgnævnet og er ansvarligt for indsamling af vælgererklæringer for partier, som ønsker at stille op til folketingsvalg og valg til Europarlamentet. De fleste andre steder lader man en uafhængig valgkommission stå for den slags. Kunsten er så at sikre, at medlemmerne både er kompetente og upartiske i deres udførelse af opgaverne.

Et lignende eksempel er udpegningen af dommere, som formelt set udpeges af regeringen via justitsministeren (efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet). Endelig er det forholdsvis enkelt for en regering med stærk opbakning i Folketinget at udskifte embedsmænd og medlemmer af diverse bestyrelser, herunder for public service-medier. Disse procedurer og institutioner giver under visse omstændigheder mulighed for magtkoncentration, som kan misbruges af en regering til at underminere kontrol og fastholde magten på udemokratisk vis. Selvom man bør være påpasselig med at ændre noget, der fungerer fint i dag, kan det være risikabelt at udskyde forebyggende justeringer til et tidspunkt, hvor det muligvis er for sent.

Konklusion

Udviklingen af det danske demokrati var forholdsvis fredsommelig og stabil. Den byggede på en relativt upartisk stat, som faciliterede tillid og samarbejde med kræfter i civilsamfundet, der via politiske partier pressede på for demokratiske reformer. Samlet set er de danske liberal-demokratiske institutioner i dag karakteriseret ved et højt kvalitetsniveau i forhold til de fleste andre lande i verden trods nogle skønhedspletter. De danske demokratiske institutioner står ikke umiddelbart over for fundamentale udfordringer, når man ser på gængse faresignaler. Men vi ved fra andre steder, at dette hurtigt kan ændre sig, og at det kan være farligt at stole for meget på frivillig overholdelse af demokratiske normer, eftersom magt har en udpræget tendens til at korrumpere.

På denne baggrund kunne det være interessant, hvis Magtudredningen 2.0 gav anledning til refleksioner over muligheder for at justere visse elementer af den institutionelle ramme for det danske demokrati. Baseret på systematiske analyser af positive og negative erfaringer fra andre steder – historiske såvel som nutidige – kan man forsøge at finde modeller, der minimerer risikoen for magtmisbrug uden at underminere den eksisterende præstationsevne og de valgte politikeres legitime ret til at træffe beslutninger. Her kunne det blandt andet være interessant at se på muligheden for en mere uafhængig valgkommission, hvor et skridt på vejen kunne være etablering af en mere selvstændig enhed såsom Valgdirektoratet i Norge eller Valgmyndigheten i Sverige. Danmark kan også lade sig inspirere af Norge og Sverige med hensyn til større gennemsigtighed i forbindelse med politiske beslutningsprocesser og partistøtte, hvilket ville kræve revisioner af Offentlighedsloven og Partistøtteloven. Et andet område, der fortjener mere belysning og diskussion, er, hvorvidt valgretten til folketingsvalg bør udvides til at omfatte (flere) udlandsdanskere og/eller folk uden dansk statsborgerskab med fast ophold i Danmark. I den sammenhæng vil det også være oplagt at se nærmere på skævheder i valgdeltagelsen mere generelt, og hvordan de eventuelt kan mindskes.

Litteratur

- Altman, David (2022). "Adjusting democracy indices to the age of mass migration: voting rights of denizens and expats." *Contemporary Politics* 28(4): 408-428.
- Andersen, David Delfs Erbo (2024). "Impartial Administration and Peaceful Agrarian Reform: The Foundations for Democracy in Scandinavia." *American Political Science Review* 118(1): 54-68.
- Coppedge, Michael; John Gerring, Carl Henrik Knutsen; Staffan I. Lindberg & Jan Teorell et al. (2024). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v14*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://doi.org/10.23696/mcwt-fr58>
- CREGO (2018). *Sixth Interim Compliance Report on Denmark: Transparency of Party Funding*, <https://rm.coe.int/sixth-interim-compliance-report-on-denmark-incriminations-ets-173-and-/16808b07df>
- EUROPAM (2017). *European Public Accountability Mechanisms*, <https://europam.eu/>
- Freedom House (2024). *Freedom in the World Survey 2024*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2024/mounting-damage-flawed-elections-and-armed-conflict>
- Friisberg, Claus (2016). *Dansk demokrati: Idé og praksis 1835 til ca. 1973*. Varde: Vestjysk Kulturforlag.
- Jørgensen, Oluf (2014). "Offentlighed i Norden – Offentlige eller hemmelige dokumenter og data: Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler." *Nordicom* 3, https://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/nordicom_information_offentlighed_i_norden.pdf
- Jørgensen, Oluf (2019). *Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper*, <https://www.aabenhedstinget.dk/wp-content/uploads/2020/06/Hemmeligholdelse-i-strid-med-demokratiske-principper.pdf>
- Koch, Pernille & Rikke Gottrup (2019). "Reversible Transparency: A Study of the New Danish Access to Information Act." *European Public Law* 2: 205-227. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Public+Law/25.2/EUR O2019014>
- Knudsen, Tim (2006). *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk.

- Krunke, Helle (2015). "Freedom of information and Open Government in Denmark: Progress or deterioration?" *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts: International Journal of Open Government* 2015: 65-76.
- Levitsky, Steven & Daniel Ziblatt (2018). *How Democracies Die: What History Reveals About our Future*. New York: Viking.
- Lippert-Rasmussen, Kasper & Andreas Bengtson (2021). "The Problem(s) of Constituting the Demos: A (Set of) Solution(s)." *Ethical Theory and Moral Practice* 24(4): 1021-1031.
- Michel, Elie & Joachim Blatter (2021). "Enfranchising immigrants and/or emigrants? Attitudes towards voting rights expansion among sedentary nationals in Europe." *Ethnic and Racial Studies* 44(11): 1935–1954.
- Møller, Jørgen & Svend-Erik Skaaning (2024). *Democratization and Autocratization in Comparative Perspective: Concepts, Currents, Causes, Consequences, and Challenges*. London: Routledge.
- SGI (2022). *Sustainable Governance Indicators 2022*, <https://www.sgi-network.org/2022/>
- Svensson, Palle (1996). *Demokratiets krise? En debat- og systemanalyse af dansk politik i 1970'erne*. Aarhus: Politica.
- World Justice Project (2023). *2023 WJP Rule of Law Index*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

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 8 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan sikres den demokratiske repræsentation i det 21. århundrede?

Der er tegn på, at det eksisterende demokrati er blevet mindre repræsentativt, og at der er grupper, der ikke føler sig repræsenterede. Kun tre procent af befolkningen er i dag medlem af et politisk parti. Temaet undersøger derfor nye forståelser af repræsentation og demokratiske innovationer, eksempelvis borgersamlinger, borgerforslag og lokale vejledende folkeafstemninger. Desuden belyses udviklingen i den deskriptive repræsentation mellem borgerne, de partiaktive og beslutningstagerne i forhold til eksempelvis køn, alder, etnicitet, socialklasse og bopæl. Denne udvikling rejser en række spørgsmål: Hvorfor og på hvilken måde er repræsentativiteten forandret? Hvilke ændringer sker der i de politiske partier? Er nye inddragelsesformer mere repræsentative og hvordan kan de sameksistere med de gamle institutioner (Folketing, kommunalbestyrelse med videre)?