

Essay

Hvad er demokratisk repræsentation?

Af Alice el-Wakil, Adjunkt,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Christian F. Rostbøll, Professor,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet



Magtudredningen 2.0

Repræsentation anses almindeligvis for at være en væsentlig del af demokratiet. Dette essay undersøger forbindelsen mellem repræsentation og demokrati. Hvorfor, hvornår og hvordan understøtter og opretholder repræsentation demokratiet?

Vores udgangspunkt er, at repræsentation ikke nødvendigvis er demokratisk. Repræsentation kan tage mange former: Et flag kan repræsentere fred eller en nationalstat; et maleri kan repræsentere en guitar; en advokat kan repræsentere sin klient; og folkevalgte kan repræsentere borgerne. Disse praksisser illustrerer forskellige måder at forstå repræsentation på, som alle har det til fælles, at de "gør noget nærværende, som alligevel *ikke* er nærværende bogstaveligt eller faktisk" (Pitkin 1967, 8-9, egen oversættelse) - fred, en guitar, en klient eller borgere.

At beskrive en praksis som repræsentation eller en person som en repræsentant betyder ikke, at det nødvendigvis er en god eller demokratisk praksis eller aktør. Et symbol kan være ekskluderende; et maleri kan kommunikere forkerte oplysninger; en advokat kan fejle i forsvaret for sin klient; og folkevalgte kan træffe beslutninger, der skader borgerne - selv når de er engageret i at gøre noget nærværende, som ikke bogstaveligt talt er til stede. Repræsentation og repræsentanter er derfor ikke værdifulde i sig selv. Om repræsentation er værdifuld, afhænger af dens kvalitet. Om repræsentanter er demokratiske, afhænger af deres handlinger. Mere specifikt vil det afhænge af, om de fremmer *demokratisk* repræsentation.

Hvornår er repræsentationspraksis demokratisk? I det følgende introducerer vi bidrag fra politisk teori for at besvare dette spørgsmål. Først forklarer vi, hvad der gør repræsentation demokratisk. Derefter gennemgår vi tre mere konkrete måder, hvorpå demokratisk repræsentation kan forstås. De to første er udbredte måder at forstå repræsentation på, men vi argumenterer for, at de ikke er tilstrækkelige til at bedømme, om en repræsentationspraksis er demokratisk. Den tredje er mere overbevisende. Vi slutter af med at understrege, hvad vi har brug for at vide for at bestemme den demokratiske karakter af specifikke repræsentationspraksisser.

Repræsentation og demokrati

Der er tre kerneprincipper, som politiske systemer skal opfylde for at tælle som demokratiske systemer (Warren 2017):

1. *Myndiggjort inklusion*, hvor alle mennesker, hvis liv er påvirket af en beslutning, skal inkluderes i det politiske system som ligeværdige og bemyndiges til at handle og deltage i beslutningstagningen.
2. *Kollektiv dagsordensfastsættelse og viljesdannelse*, hvor diskursive processer skal gøre det muligt for disse mennesker at definere og lære om politiske spørgsmål og koordinere med andre for at danne kollektive dagsordener og løsninger.
3. *Kollektiv beslutningstagning*, hvor hele samfundet skal have kapacitet til at træffe beslutninger om at løse kollektive problemer, som respekteres og implementeres som sådan i systemet.

Repræsentationspraksis kan bidrage til at realisere disse principper på to måder (Pitkin 1967; Plotke 1997). For det første kan repræsentanter fremme inddragelse af borgerne ved at repræsentere og forsvare deres synspunkter og interesser i politiske debatter og beslutningsfora. Denne form for "substantiel repræsentation" sker, når repræsentanterne handler i de repræsenteredes interesse - alle de repræsenterede, forstået som ligeværdige borgere.

For det andet kan repræsentation styrke borgerne ved at give dem ressourcer - f.eks. til at godkende bestemte aktører som deres repræsentanter, kræve begrundelser fra dem, anfægte beslutninger, som de finder problematiske, og trække støtten til disse repræsentanter tilbage. Repræsentation er altså demokratisk i det omfang, borgerne - de repræsenterede - har rettigheder og procedurer til rådighed til at spille en aktiv rolle.

Repræsentation kan betragtes som demokratisk, når den opfylder disse to generelle betingelser, nemlig når den fremmer en substantiel repræsentation af alle borgers interesser, og når der er processer til rådighed for borgerne til at påvirke deres repræsentanters adfærd.

Hvad betyder det mere konkret? Hvordan kan vi identificere mere eller mindre demokratiske former for repræsentation? I det følgende diskuterer vi tre muligheder.

Mulighed 1: Repræsentation er demokratisk, når repræsentanternes beslutninger afspejler de repræsenteredes synspunkter

Et udbredt svar på spørgsmålet om, hvad demokratisk repræsentation er, lægger vægt på *kongruens* (overensstemmelse) mellem repræsentantens beslutninger og de repræsenteredes beslutninger: Repræsentation er demokratisk, når beslutningstagerne vedtager love og politikker, der afspejler de repræsenteredes synspunkter.

Denne definition kan synes at være i direkte overensstemmelse med betingelsen om substantiel repræsentation, der blev introduceret ovenfor. Den har dog flere begrænsninger (Mansbridge 2003; Sabl 2015).

Afviser pluralisme. I moderne samfund præget af pluralisme er det ekstremt sjældent, at de repræsenterede deler de samme synspunkter. Folk er med rimelighed uenige om, hvad der er de mest presserende problemer, hvad der er de mest hensigtsmæssige løsninger, og hvilke værdier der bør prioriteres i udvælgelsen og implementeringen af disse løsninger. Det tvinger os til at spørge: Hvis kongruens er det, der gør repræsentation demokratisk, *hvis* synspunkter skal repræsentanterne så afspejle? Der findes ikke noget samlet "de repræsenteredes holdning", som repræsentanterne bare kunne følge og implementere. Det ville være ekskluderende kun at følge en del af borgernes synspunkter og ignorere resten. I stedet for blot at afspejle de repræsenteredes synspunkter kræver den reelle repræsentation af alle borgere, at demokratiske repræsentanter i deres overvejelser inkluderer mangfoldigheden af synspunkter blandt de repræsenterede og vedtager kompromiser, der er acceptable for alle - selv hvis det indebærer, at de ender med forslag, der ikke afspejler nogens tidligere synspunkter.

Antager allerede eksisterende synspunkter. En anden begrænsning ved kongruenssynspunktet er, at det antager, at borgerne har synspunkter, som blot kan afspejles af repræsentanterne. Men ingen har færdige holdninger til alle politiske

spørgsmål. I den politiske praksis er det gennem offentlige og politiske debatter, at folk lærer, at nogle emner eksisterer, lærer, hvad de er, afgør, om disse emner er vigtige for dem, og måske om de er værd at mobilisere sammen med andre om (Saward 2010; Disch 2011). Denne konstruktivistiske dimension af meningsdannelsen betyder, at der nogle gange simpelthen ikke er nogen klare synspunkter, som repræsentanterne kan spejle. Desuden betyder det, at repræsentanter og andre deltagere i offentlige debatter kan forsøge at manipulere borgernes synspunkter. Mens det bedste middel mod sådanne forsøg på manipulation sandsynligvis er en diversificering af de synspunkter, der udtrykkes i den offentlige debat, tydeliggør dette, at substantiel repræsentation ikke er en afspejling af allerede eksisterende synspunkter, men snarere resultatet af en proces, hvor demokratiske repræsentanter støtter borgerne i at danne kvalificerede synspunkter.

Tillader passive borgere. En tredje grund til at afvise kongruensdefinitionen af demokratisk repræsentation er, at den ignorerer den anden betingelse for, at repræsentation er demokratisk: Den kræver ikke nogen form for deltagelse fra borgernes side. Der er ikke behov for valg, ret til at protestere eller mulighed for, at de repræsenterede kan udtrykke uenighed for at kvalificere repræsentanter som demokratiske. Det er nok, at de beslutninger, de træffer, afspejler borgernes synspunkter. Som følge heraf ville det være muligt for en computer at være en mere demokratisk repræsentant end folkevalgte, hvis den var i stand til at vedtage love og politikker, der bedre afspejler de repræsenteredes synspunkter. Men denne form for umyndiggørelse af borgerne ville stride mod et demokratisk kerneprincip.

Dette betyder ikke, at kongruens er irrelevant, når man skal vurdere, hvor demokratisk en repræsentationspraksis er. Det er et demokratisk problem, hvis en regering konstant går imod borgernes udtrykte præferencer over tid uden at være i stand til overbevisende at retfærdiggøre deres synspunkter over for de repræsenterede (Pitkin 1967, 210). At identificere demokratisk repræsentation med kongruens alene indfanger dog ikke fuldt ud, hvad demokratisk repræsentation er.

Mulighed 2: Repræsentation er demokratisk, når repræsentanterne er som os

En anden fremtrædende måde at definere demokratisk repræsentation på er, at det betyder, at repræsentanterne deler vigtige karakteristika med de repræsenterede - når de ligner dem på relevante og præcise måder, som "deskriptive repræsentanter". Metaforen er igen en spejling af de repræsenterede, men i stedet for at få deres synspunkter spejlet i repræsentanternes beslutninger, er det deres fysiske eller socioøkonomiske karakteristika, der skal spejles.

Deskriptiv repræsentation kan symbolisere demokratiske principper om myndiggjort inklusion eller kollektiv beslutningstagning: Når alle sociale kategorier er proportionalt repræsenteret i magtpositioner, udtrykker det en anerkendelse af alle borgeres lige status og af, at hele samfundet træffer beslutninger i fællesskab. At se "folk som os" i magtpositioner er især vigtigt for marginaliserede grupper eller grupper, der tidligere har været udelukket fra politiske rettigheder, som f.eks. kvinder - og det kan tjene til at rette op på sådanne uretfærdige udelukkelsesstrukturer (Phillips 1995; Mansbridge 1999).

Men ligesom kongruens er deskriptiv repræsentation ikke nødvendigvis demokratisk. *Tillader passive borgere.* At definere demokratisk repræsentation på denne måde ville for det første gentage det tredje problem, der blev nævnt ovenfor, og overtræde den anden betingelse for demokratisk repræsentation: Hvis man kun fokuserer på nøjagtigheden af den deskriptive repræsentation, betyder det, at vi kan have demokratisk repræsentation med helt passive borgere.

Bygger på essentialisme. For det andet indebærer det at sætte lighedstegn mellem deskriptiv og demokratisk repræsentation, at repræsentanter, der ligner de mennesker, de repræsenterer, ikke behøver at handle på nogen bestemt måde. De repræsenterer demokratisk alene i kraft af, at de deler karakteristika med de repræsenterede. Dette synspunkt kan dog kun forsvares, hvis vi tror, at alle mennesker, der ser ens ud, tænker ens: at alle kvinder har de samme præferencer, at alle arbejdere deler de samme bekymringer, osv. Denne essentialisme er et meget usandsynligt synspunkt, som f.eks. ignorerer, at der både findes kvinder, som er for og imod abort.

En bedre grund til at fremme deskriptiv repræsentation - hvilket kan indebære både at inkludere underrepræsenterede minoriteter og at ekskludere overrepræsenterede grupper (Dovi 2009; Murray 2014) - er, at folk, der deler en lignende position i samfundet, er mere tilbøjelige til at have lignende bekymringer eller perspektiver, især når der opstår nye problemer. Derfor kan et parlament, der proportionelt afspejler mangfoldigheden i den befolkning, det repræsenterer, øge chancerne for, at der tages hensyn til hele befolkningens bekymringer og krav i beslutningsprocessen. Desuden kan deskriptive repræsentanter være bedre i stand til at aktivere borgere, der er mere marginaliserede, fordi de lettere kommer i kontakt med dem, hvilket kan fremme myndiggjort inklusion (Dovi 2002). Men det betyder, at hvorvidt deskriptive repræsentanter kan betragtes som *demokratiske* repræsentanter, vil afhænge af, hvad de (kan) opnå. Derfor er det ikke tilstrækkeligt at undersøge, om politiske forsamlinger er deskriptivt repræsentative; vi bør også undersøge, i hvilket omfang de rent faktisk fremmer interesser og synspunkter hos alle grupper i samfundet, og om disse grupper kan komme til orde og blive lyttet til i diverse repræsentationsprocesser.

Mulighed 3: Repræsentation er demokratisk, når den er en gensidig proces af fælles viljesdannelse

Dette fører os til en tredje måde at forstå demokratisk repræsentation på, *rekursiv repræsentation*, som undgår begrænsningerne i de to foregående opfattelser.

Rekursiv repræsentation fremhæver den relationelle dimension af demokratisk repræsentation (Mansbridge 2019). Den insisterer på, at der skal være handlekraft fra både repræsentanternes og de repræsenteredes side (Plotke 1997). Begge parter bør bidrage til løbende kommunikation, forstået som en slags massedialog for at afgøre, hvad der er samfundets væsentlige interesser. Demokratisk repræsentation og substantiel repræsentation af alles interesser kræver, at borgerne afklarar deres interesser og danner deres syn på politiske alternativer baseret på relevant information og argumenter. Og det kræver, at repræsentanterne træffer beslutninger, som de er parate til at begrunde over for hele befolkningen, lytter til borgere såvel som civilsamfundsgrupper og embedsmænd og responderer på passende måde.

Mens både kongruenssynspunktet og det deskriptive repræsentationssynspunkt søger at afspejle noget, der allerede eksisterer (politiske præferencer og identiteter), anerkender rekursiv repræsentation, at det, der skal repræsenteres, ikke allerede er givet, men findes eller skabes i selve repræsentationsprocessen.

En god og demokratisk proces fremmer således kommunikativ udveksling og fælles viljesdannelse blandt borgere, politikere og andre relevante grupper. Den gode repræsentant er i denne optik en samtalepartner, der er åben for at lytte og lære af andre. Ideelt set bør alle borgere have lige meget magt og indflydelse, og kommunikationen bør være fri for manipulation og misinformation.

Repræsentation opfattes her som en *proces* og ikke en slutilstand. Kerneidéen er, at det afhænger af kvaliteten af denne proces, om repræsentationen er demokratisk. Det demokratiske ideal kræver, at repræsentationsprocessen giver mulighed for, at både repræsentanterne og de repræsenterede kan deltage i gensidig kommunikation. Det er vigtigt, at kvaliteten af repræsentationsprocessen vurderes over tid. Det faktum, at en beslutning truffet af folkevalgte er offentligt anfægtet på et tidspunkt, betyder ikke, at disse repræsentanter er udemokratiske; uenighed er en del af processen med demokratisk repræsentation og kollektiv viljesdannelse. Hvis uenigheden giver anledning til respektfuld og inkluderende dialog over tid, kan det snarere forstås som et bevis på demokratisk repræsentation.

Rekursiv repræsentation adskiller sig fra kongruens. Selv om det er et mål, at repræsentanterne handler i de repræsenteredes interesse og derfor advarer mod situationer med vedvarende uenighed mellem de to over tid, lægger rekursiv repræsentation vægt på processen med kollektiv menings- and viljedannelse snarere end på kongruens i resultatet. I stedet for kongruens fremmes lydhørhed og gensidig læring (Young 2000; Mansbridge 2019): De repræsenterede kan kræve mere af deres repræsentanter, som skal begrunde deres holdning eller eventuelt tilpasse deres beslutninger.

Demokratisk repræsentation sker i det rekursive perspektiv ikke kun på ét tidspunkt, men heller ikke kun på ét sted. Ligesom der er brug for tid, for at rekursiv udveksling

kan finde sted, kan input til massedialogen komme fra forskellige institutioner. En nøgleinstitution er naturligvis valg, men demokratisk repræsentation kræver interaktion mellem aktører og institutioner, der støtter og opretholder en myndiggjort befolkning og meningsdannelsesprocessen mellem valgene - såsom partier, foreninger, lobbyer, domstole, dagsordeninitiativer, borgerforsamlinger, folkeafstemninger osv.

I modsætning til de to første muligheder anerkender begrebet rekursiv repræsentation, at de repræsenterede er forskellige, og at deres synspunkter kan være i modstrid med hinanden. Ved at sigte mod at repræsentere alle borgere som ligeværdige, omfavner den samtale og kompromiser som metoder til at nå frem til beslutninger. Desuden inddrages og respekteres de repræsenterede som aktive og fornuftige deltagere. Repræsentanter tror måske, at de ved, hvad der er i de repræsenteredes interesse, men der bør altid være måder, hvorpå de repræsenterede kan udtrykke uenighed, når de har afklaret deres syn på et bestemt emne. I sådanne tilfælde bør der opstå en proces med gensidig udveksling og retfærdiggørelse for at understøtte en kollektiv viljesdannelsesproces.

Hvornår er repræsentation demokratisk?

De begreber, vi har beskrevet ovenfor, kan tjene som generelle værktøjer for forskere, politiske aktører og borgere til at afgøre, hvor demokratiske repræsentationsformer er i specifikke tilfælde. Som afslutning på dette essay vil vi fremhæve to forhold, som man bør være særligt opmærksom på, når man forsøger at foretage sådanne vurderinger. For det første kan demokratisk repræsentation ikke vurderes ved at se på et enkelt tidspunkt. I stedet er det en proces, der udfolder sig på mellemlang og lang sigt: Uenigheder på et tidspunkt kan blive løst gennem tilbagevendende udveksling (med forslag, reaktioner, krav, svar, retfærdiggørelse, anfægtelse, osv.) over tid.

For det andet kan den demokratiske karakter af specifikke tilfælde af repræsentation ikke vurderes ved kun at se på, om der er overensstemmelse mellem borgernes synspunkter eller personlige egenskaber og repræsentanternes synspunkter eller personlige egenskaber. Man skal også være opmærksom på repræsentationsprocessen: Er repræsentanterne lydhøre over for de repræsenterede?

Har borgerne mulighed for at deltage i repræsentationsprocessen, fremme deres interesser og vælge repræsentanter eller anfægte krav, der fremsættes i deres navn, eller beslutninger, der træffes?

Disse dimensioner er selvfølgelig ikke lette at indfange empirisk. Men det er vigtigt at indfange den relationelle og rekursive karakter af repræsentationsprocesser for at kunne svare på, hvor demokratiske de er.

(Oversat fra engelsk med hjælp fra deepL.com)

Litteratur

- Disch, Lisa. 2011. "Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation." *American Political Science Review* 105 (1): 100-114.
- Dovi, Suzanne. 2002. "Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do?" *American Political Science Review* 96 (4): 729-43. <https://doi.org/10.1017/S0003055402000412>.
- . 2009. "In Praise of Exclusion." *The Journal of Politics* 71 (3): 1172-86. <https://doi.org/10.1017/S0022381609090951>.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes.'" *The Journal of Politics* 61 (3): 628-57. <https://doi.org/10.2307/2647821>.
- . 2003. "Rethinking Representation." *American Political Science Review* 97 (4): 515-28. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>.
- . 2019. "Recursive Representation." In *Creating Political Presence: The New Politics of Democratic Representation*, edited by Dario Castiglione and Johannes Pollak, 298-338. Chicago: Chicago University Press.
- Murray, Rainbow. 2014. "Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All." *The American Political Science Review* 108 (3): 520-32.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford Political Theory. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, David. 1997. "Representation Is Democracy." *Constellations* 4 (1): 19-34.
- Sabl, Andrew. 2015. "The Two Cultures of Democratic Theory: Responsiveness, Democratic Quality, and the Empirical-Normative Divide." *Perspectives on Politics* 13 (2): 345-65. <https://doi.org/10.1017/S1537592715000079>.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Warren, Mark E. 2017. "A Problem-Based Approach to Democratic Theory." *American Political Science Review* 111 (1): 39-53. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000605>.
- Young, Iris M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

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 essay 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)?