

Demokrati og politisk deltagelse

Palle Svensson

Professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Kan den politiske styreform i Danmark bedst betegnes som et konkurrencedemokrati eller et deltagerdemokrati, og hvilken demokratimodel er i grunden mest ønskværdig? Gennem en diskussion af to demokratiopfattelser (demokratisk revisionisme og radikalt demokrati) redegør professor Palle Svensson for hovedstrømningerne i dansk demokratiteori siden Anden Verdenskrig. Med afsæt i denne diskussion konkluderer han, at Danmark formentlig bedst kan betegnes som et repræsentativt demokrati med fokus på elitekonkurrence.

Ud fra ideale forestillinger om demokrati er folkets deltagelse i det politiske liv uomgængelig. Når Robert A. Dahl opstiller kriterier for en genuin demokratisk proces, er effektiv deltagelse ofte fremført som det første kriterium (1989: 109). Det indebærer, at hver enkelt medlem af folket, hver enkel borger, gennem hele beslutningsprocessen skal have tilstrækkelige og lige muligheder for at udtrykke sine synspunkter. Deltagelse og muligheden for at udtrykke sine præferencer er en forudsætning for, at borgernes interesser kan blive taget ligeligt i betragtning, når der træffes politiske beslutninger. Det er en forudsætning for, at det er folket, der styrer sig selv.

Nu er det imidlertid sådan, at det ideale demokrati ikke er realiseret nogen steder i større samfund. Folket styrer i realiteten ikke nogen steder, heller ikke i Danmark. Hvad vi i daglig tale kalder demokrati, er en tilnærmelse til folkeligt selvstyre, en tilnærmelse som politologer med et udtryk formuleret af Robert A. Dahl kalder et polyarki. Hvis man vil understrege, at dette styre foregår inden for retsstatens rammer, kan man tale om et liberalt demokrati (Møller & Skaaning, 2014: 75-79). Det er en indirekte styreform, hvor beslutningerne ikke tages af folket selv, men af repræsentanter valgt af folket; hvor 'folket'

bestemmes gennem den lige og almindelige valgret; og hvor beslutningsprocesser og valg foregår under respekt for en række medborgerlige friheder, først og fremmest ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed.

Men hvor meget og hvordan bør folket deltage i dette indirekte demokrati? Det er der langt fra enighed om. Nogle mener, at folket blot skal udpege de politiske ledere, mens andre lægger vægt på, at folket også bør deltage i det politiske liv mellem valgene. To hovedopfattelser af demokrati og folkestyre står her over for hinanden. I en dansk sammenhæng peges der gerne på Alf Ross og Hal Koch som talsmænd for de to hovedopfattelser. Alf Ross lagde hovedvægten på de politiske institutioner og demokrati som *folkestyre*. Efter hans opfattelse var folkets primære funktion „at give Føreremnerne den bedste Chance for at gøre sig gældende, derved at Folket vælger sine Førere i offentlig Konkurrence om Vælgernes Tillid“ (1946: 300). Demokrati ses her som elitekonkurrence i modsætning til autoritære og totalitære styreformer, hvor den regerende elite ikke udfordres offentligt af konkurrerende eliter. Hal Koch lagde derimod hovedvægten på deltagelse og samtale og på demokrati som *folkestyre*. Han tog afstand fra forestillinger om et styre ved en elite, uanset om denne elite var valgt demokratisk eller ej, og hans forsvarede folkets aktive deltagelse i det politiske liv: „Det er samtalen (dialogen) og den gensidige forståelse og respekt, som er demokratiets væsen“ (1945: 16). Demokrati ses her ikke som elitekonkurrence men som et deltagelsesdemokrati.

I det første afsnit af denne artikel tages de to hovedopfattelser op til nærmere behandling, idet der redegøres for, hvordan den første hovedopfattelse af demokrati som elitekonkurrence udviklede sig i den internationale teori i perioden efter Anden Verdenskrig. Der redegøres videre for, hvordan den anden hovedopfattelse af demokrati som et deltagelsesdemokrati udviklede sig som en kritik af den første hovedopfattelse. Det vises i denne forbindelse,

hvordan man ud fra de to hovedopfattelser ser forskelligt på den politiske deltagelses ønskelighed og funktioner. I det andet afsnit gennemgås derefter de forskellige former for politisk deltagelse, og hvordan deltagelsesbegrebet i den politologiske og sociologiske forskning er blevet udviklet til at omfatte stadig flere aktivitetsformer. I det tredje afsnit gennemgås den politiske deltagelses omfang og fordeling i Danmark, og denne gennemgang danner i det fjerde og sidste afsnit grundlag for en diskussion af, i hvilket omfang deltagelsesdemokratiet i dag ligger til grund for det danske demokrati.

Politisk deltagelse og demokratisk teori

Man har diskuteret demokrati lige siden antikken. Det falder uden for denne artikels rammer at redegøre for de mange tanker, der i tidens løb er formuleret om dette emne (se herom Hansen, 2012; Møller & Skaaning, 2014: 33-69). Retter vi opmærksomheden mod den moderne demokratiske teori og synet på politisk deltagelse, kan man som sagt tale om en debat mellem to hovedopfattelser, der også kan betegnes som henholdsvis den demokratiske revisionisme og det radikale demokrati.

Baggrunden for denne debat har dels været visse udviklingstendenser inden for den politiske videnskab og dels udviklingen i det omgivende samfund. I årene efter den 2. verdenskrig fik vælgeradfærdsforskningen et opsving i forbindelse med anvendelsen af nye metoder i form af interviews med tilfældigt udvalgte stikprøver af vælgere. Dataindsamlingen skulle foregå sådan, at det indsamlede materiale kunne kvantificeres og analyseres ved hjælp af stadig mere avancerede statistiske teknikker. Man fik på den måde efterhånden en ret grundig beskrivelse af vælgernes politiske holdninger og adfærd. Det var i det store og hele et ret pessimistisk billede, der blev tegnet af de almindelige vælgere evne til at leve op til demokratiske idealer om folkets selvstyre. Navnlig i USA fandt man, at vælgere langt fra var så velinformerede, interesserede og aktive, som man kunne forvente i et velfungerede demokrati. Ikke desto mindre mente man at kunne konstatere, at USA og andre vestlige lande var i stand til at fungere på en stabil og effektiv måde. Man hæftede sig i den forbindelse ved, at man under autoritære og totalitære styreformere som det fascistiske Italien, det nazistiske Tyskland og det stalinistiske Sovjetunionen søgte at øge den politiske deltagelse i form af massesmøder, parader og andre former for statsdirigeret massemobilisering. Disse iagttagelser rejste spørgsmål som: Hvis det ikke er de politisk interesserede og aktive borgere, der er det bærende i demokratiet, hvad er det så? Er en høj grad af politisk deltagelse virkelig det centrale i demokratiet?

Besvarelsen af sådanne spørgsmål førte til formuleringen af en ny opfattelse af den politiske deltagelses be-

tydning i et demokratisk samfund. Denne reformulering blev formuleret på baggrund af erfaringerne fra mellemkrigstiden og støttet af vælgeradfærdsforskningens resultater i efterkrigstiden, og den blev snart fremherskende inden for den vestlige politiske videnskab. Den kom til at indgå i et sæt af ideer, der kan betegnes „demokratisk revisionisme“, fordi den hviler på Joseph A. Schumpeters kritik og revision af, hvad han kaldte den „klassiske“ demokratiske teori, der angiveligt havde lagt vægt på folkets egen afgørelse af de politiske spørgsmål. Ifølge den demokratiske revisionisme skal det definerende for en demokratisk styreform ikke findes i folket og blandt vælgere, men derimod på eliteplanet. Demokratier adskiller sig fra autoritære og totalitære styreformere ved, at der er en fredelig konkurrence om magtpositionerne. De vestlige demokratier var „pluralistiske“, fordi de var to- eller flerpartisystemer i modsætning til etpartisystemerne i det fascistiske Italien, nazistiske Tyskland og stalinistiske Sovjetunionen. Schumpeter formulerede sin demokratimodel således: „Den demokratiske metode er det institutionelle arrangement for at nå frem til politiske beslutninger, hvorved individer opnår magt til at afgøre sagerne gennem en konkurrencepræget kamp om folkets stemmer“ (1942: 269).

Gennem 1960'erne og 1970'erne blev denne demokratiske revisionisme og opfattelse af demokrati som et realistisk konkurrencedemokrati udsat for kritik fra politologer, som kan kaldes „radikale demokrater.“ Her kan C.B. Macpherson (1977) nævnes som en central repræsentant.

Macpherson rejste for det første spørgsmålet, om en beskrivelse, en forklaring og en retfærdiggørelse er det samme. Schumpeter's model er nemlig en blanding af disse elementer. Som en beskrivelse af de eksisterende vestlige styreformere er modellen ret dækkende. Så længe man har et økonomisk system, der hviler på markedskræfterne og dermed fremmer et menneskesyn, der ser mennesker som forbrugere, er denne beskrivelse af det politiske system stort set i orden. Som det økonomiske system hviler på konkurrence mellem vareproducenter på markedet, således hviler også det politiske system på konkurrence, her mellem politiske partier på et politisk marked.

Som en forklaring lider modellen imidlertid af visse mangler. Menneskesynet – at mennesker i det store og hele er uinformerede og passive – og samfundssynet – at samfundet er et marked – holder ikke for en nærmere prøvelse. Påstanden om en uforanderlig menneskelig karakter er problematisk. Mange mennesker ønsker faktisk at deltage; uddannelses- og informationsniveauet er stigende i den brede befolkning; og de grundlæggende – liberalistiske – principper accepteres ikke af alle. Staten er desuden vokset i omfang, idet stadig flere områder

reguleres, og staten har påtaget sig produktion af serviceydelser, der i vidt omfang ikke fordeles over et marked.

Analogien mellem det perfekte – økonomiske – marked og det politiske marked holder heller ikke. Det politiske system er højst et oligopol. Der er ikke mange, men kun få udbydere af politiske „varer“, og derfor er der ikke tale om reel konkurrence. Jo mere konsensus om rammerne betones, og jo færre partier, der findes, desto færre valgmuligheder har vælgerne. Borgernes efterspørgsel på markedet – altså vælgerne efterspørgsel på det politiske marked – bestemmes desuden af deres *effektive* efterspørgsel. Der er i realiteten ikke tale om et princip om „en mand en stemme“, men snarere om velorganiserede interessers dominans.

Som en retfærdiggørelse er modellen efter Macphersons opfattelse helt utilstrækkelig. Den „klassiske“ model, der afvises, er en blanding af Rousseau og utilitaristerne. Schumpeters alternative model er et forskønnet og idealiseret billede af, hvordan det politiske system fungerer i USA og Storbritannien. Forbrugerne og vælgerne er langt fra suveræne i deres valg mellem henholdsvis varer og partier. Derfor afspejler den opnåede „ligevægt“ heller ikke borgernes virkelige interesser. Den ligevægt, der måtte kunne opnås, hviler på ulighed mellem samfundets medlemmer. Under alle omstændigheder strider modellen med det grundlæggende humanistiske og demokratiske princip om, at alle mennesker har ret til at bruge og udvikle egne muligheder.

I det hele taget er det en misforståelse at opfatte „klassikerne“, som om de beskriver faktiske tilstande. De opstillede tværtimod demokrati som et ideal, som man burde stræbe efter at realisere i så høj grad som muligt. Derfor slutter Schumpeter fra „er“ til „bør“, idet han først beskriver de politiske forhold i de lande, som antages at være demokratiske, og derefter slutter han sig til, at de karakteristiske træk i disse lande er definerende for demokratiet.

For at undgå denne fejlslutning har Robert A. Dahl foreslået, at man kalder de faktiske eksisterende „demokratier“ for polyarkier, medens ordet „demokrati“ forbeholdes den mere ideale proces, der bygger på princippet om folkeligt selvstyre og politisk lighed.

Deltagelsens ønskelighed og funktioner

Forskellen mellem demokrati som elitekonkurrence og demokrati som folkelig deltagelse kommer til udtryk i synet på deltagelsens ønskelighed og dens funktioner.

Demokratiske revisionister finder ikke, at en høj grad af politisk deltagelse er ønskelig. Den er i bedste fald spild af borgernes tid og i værste fald farlig for demokratiet. En vis politisk apati og lav grad af deltagelse – eller i hvert fald et heterogent vælgerkorps, hvor kun nogle få

er meget aktive, de fleste forholdsvis passive og nogle helt passive – er derimod ønskelig, fordi apati og passivitet antages at kunne bidrage til demokratiets stabilitet og funktionsmåde, dels som regulator mellem modsatrettede målsætninger (for eksempel magt og styring over for lydhørhed), dels som et filter, der sorterer mennesker med udemokratiske holdninger fra at deltage i den politiske proces. Endelig kan apati tages som udtryk for passiv konsensus og almindelig tilfredshed med den aktuelle politik (Almond & Verba, 1965, jf. Lewin, 1970: 82-108).

Dette syn på den politisk deltagelse er udtryk for, at den ikke ses som en demokratisk værdi i sig selv, men vurderes ud fra den måde, hvorpå den kan bidrage til det politiske systems stabilitet og funktionsevne.

Det politiske systems demokratiske karakter bestemmes derimod ud fra graden af elitekonkurrence.

Radikale demokrater finder derimod, at en høj grad af politisk deltagelse i sig selv er ønskelig og faktisk demokratiets centrale kendetegn. Graden af demokrati måles på den politiske deltagelses omfang. Når demokratiske revisionister og radikale demokrater er så uenige om politisk deltagelse skyldes det i vidt omfang, at de ser forskelligt på deltagelsens funktioner, dels hvad der motiverer mennesker til at deltage i politiske aktiviteter, dels hvilke konsekvenser denne deltagelse har eller formodes at have.

Med hensyn til motivationen for politisk deltagelse sondres der gerne mellem deltagelsens instrumentelle og ekspressive funktioner (Milbrath, 1965: 12; Lively, 1975: 133f). Den instrumentelle deltagelse er et middel, som retter sig mod et mål. Motivationen for at være politisk aktiv kommer fra de resultater, som man forventer, vil komme ud af aktiviteten. Den politiske deltagelse ses som en omkostning, et nødvendigt onde, som man må acceptere, hvis man vil opnå et bestemt gode, som typisk vil være at få indflydelse på de beslutninger, som de politiske myndigheder træffer.

Den ekspressive deltagelse er derimod politisk aktivitet for dens egen skyld. Den politiske deltagelse forbindes med den mulighed for at udtrykke sig, som ligger i sproget, kommunikationen og samvirket med andre mennesker. Borgerne deltager i politiske aktiviteter; fordi de føler, at selve aktiviteten er værdifuld; fordi man lever op til en pligtfølelse; fordi det er sjovt og spændende; eller fordi det tilfredsstiller et socialt behov.

Med hensyn til konsekvenserne af politisk deltagelse sondres der gerne mellem effekten på den politiske beslutningsproces og effekten på deltagerne selv (Lively, 1975: 132). Effekten på den politiske beslutningsproces kaldes deltagelsens beskyttende funktion, fordi den drejer sig om, i hvilket omfang borgerne gennem deres politiske aktivitet er i stand til at beskytte sig mod vilkårlig

magtudøvelse fra myndighedernes side og deres mulighed for at varetage deres interesser over for myndighederne. Borgerne kan søge deres interesser varetaget ved at kommunikere ønsker og krav til de politiske myndigheder og ved at true med eller faktisk nægte politikerne genvalg, hvis de ikke er tilstrækkeligt lydhøre over for de formulerede ønsker og krav.

Politisk deltagelse kan også have en anden effekt, som drejer sig om deltagelsens konsekvenser for deltagerne selv. Man taler så om deltagelsens uddannende funktion, fordi det antages, at deltagelsen ikke blot ændrer deltagernes karakter, men også medfører en udvikling af deltagernes intellektuelle og moralske egenskaber. Denne teoretiske antagelse kan føres tilbage til John Stuart Mill (Mansbridge, 1999: 306), men i vore dage er det først og fremmest de radikale demokrater, der har taget denne teori til sig. Accepten eller forkastelsen af denne teori er en af de centrale grunde til uenigheden mellem på den ene side talsmænd for et deltagelsesdemokrati (participatory democracy) og et samtaledemokrati (deliberative democracy) og på den anden side demokratiske revisionister.

Radikale demokrater finder en høj grad af politisk deltagelse ønskelig, fordi de finder alle de fire funktioner vigtige: folket får mulighed for at udfolde sig socialt gennem den ekspressive funktion; folket får gennem deltagelsen et instrument, der kan bruges til at øve indflydelse på myndighedernes beslutninger; folket kan gennem deltagelsen have held til beskytte sine interesser; og folket kan gennem den uddannende funktion opnå bedre indsigt i og forståelse af de politiske beslutninger, der sætter rammerne for dets livsudfoldelse. Demokratiske revisionister finder derimod ikke en høj grad af politisk deltagelse ønskelig. Nogle ser ligefrem fordele ved en vis apati i folket, og de tillægger alene deltagelsen en instrumentel funktion, idet de ser den som en omkostning, der skal kunne betale sig i form af en effektiv beskyttelse af egne interesser over for myndighederne. Denne debat rejser spørgsmålet om, hvilke aktiviteter der skal henregnes til den politiske deltagelse.

Former for politisk deltagelse

Inden for statskundskaben og den politiske sociologi sonderes der gerne mellem individuel og kollektiv adfærd. Der er ikke tale om nogen logisk sondring, således at menneskers aktiviteter enten er det ene eller det andet. Sondringer er derimod udtryk for, at man kan interessere sig for forskellige sider af virkeligheden. Al menneskelig adfærd er i en vis forstand individuel, fordi det er de enkelte mennesker, der er aktive. Samtidig er næsten al menneskelig aktivitet kollektiv i den forstand, at den forekommer i en social sammenhæng. Ved studiet af in-

dividuel adfærd interesserer man sig for, hvordan de enkelte mennesker – eller snarere kategorier af mennesker som de unge eller kvinderne – handler, mens man ved studiet af kollektiv adfærd interesserer sig for, hvordan grupper handler. Forståelsen af politisk deltagelse har gradvis udviklet sig fra at omfatte former for individuel til også at omfatte former for kollektiv adfærd.

I den traditionelle udforskning af politisk deltagelse koncentrerede man sig om de politiske valg og de aktiviteter, som havde forbindelse med borgernes valgdeltagelse og partivalg. Lester W. Milbrath (1965: 18) opstillede således er hierarki, der omfattede alle de deltagelseformer, som han fandt relevante. Nederst i hierarkiet, lige over de helt passive borgere, placerede han „tilskueraktiviteterne“, der omfattede valgdeltagelse og deltagelse i politiske diskussioner om valg. Midt i hierarkiet placerede han „overgangsaktiviteterne“, der omfattede deltagelse i politiske møder, økonomiske bidrag til opstillede kandidater og personlig henvendelse til politikere og embedsmænd. Endelig bestod det øverste lag af „gladiatoraktiviteterne“, der omfattede partimedlemskab, indsamling af penge og opstilling som kandidat til politiske poster. Derimod indtog Milbrath ikke deltagelse i politiske demonstrationer, fordi han mente, at de politiske adfærdsformer ikke blot skulle være lovlige, men også nyde almindelig anerkendelse som normale. Protestaktioner og strejker for ikke at tale om voldelige handlinger var derfor udelukket.

Efter de politiske begivenheder i 1960'erne og 1970'erne som borgerretsbevægelser, studenteroprør og protester mod Vietnamkrigen begyndte forskerne at udvide forståelsen af politisk deltagelse. Sidney Verba og Norman H. Nye (1972: 2) definerede således politisk deltagelse som handlinger, der har til formål at påvirke beslutninger, der indebærer en autoritativ fordeling af værdier med gyldighed for samfundet, uanset om de træffes af de valgte politiske myndigheder. Desuden begyndte man at interessere sig for protestaktiviteter som en form for politisk deltagelse. Alan Marsh formulerede en sondring mellem på den ene side konventionel eller ortodoks adfærd og på den anden side ukonventionel eller uortodoks adfærd – en sondring der i en vis udstrækning hvilede på en sondring mellem lovlige og ulovlige politiske aktiviteter. Mere konkret rangordnede han ti former for protestadfærd fra de mest accepterede til de mindst accepterede (Marsh, 1977: 39-54; jf. Borre og Eliason, 1983 om protestaktivitet i Danmark).

Inddragelsen af protestaktiviteter betød en væsentlig udvidelse af det tidligere ret snævre deltagelsesbegreb, men rummede også visse problemer. For det første omfattede begrebet en række aktivitetsformer, som optræder ret sjældent og kun omfatter få mennesker. For det andet omfattede protest og konfrontation kun et aspekt af de

adfærdsformer, som vandt frem. Man har her talt dels om græsrodsdeltagelse, dels om „det lille demokrati“.

Jørgen Goul Andersen var den første, der herhjemme beskrev græsrodsdeltagelsens omfang og udbredelse i forskellige sociale grupper. I bogen *Folkets veje i dansk politik* (1980: 103) definerede han deltagelse i græsrodsaktioner som „en aktivitet, der tilsigter at påvirke offentlige myndigheders beslutninger eller at protestere over sådanne i en bestemt sag, gennem direkte, kollektiv handling, på interesseområder, der ligger uden for produktionssfæren og ikke organiseres på grundlag af det sociale netværk her.“ Palle Svensson og Lise Togeby konkluderede i en gennemgang af deltagelseslitteraturen, at der med inddragelse af græsrodsdeltagelsen var sket et væsentligt fremskridt med hensyn til udforskningen af politisk deltagelse. Græsrodsbegrebet var bedre end protestbegrebet og aktionsbegrebet i stand til at opfange det „nye“ i de politiske aktiviteter. Det åbnede op for en forståelse af, at politisk deltagelse ikke nødvendigvis behøver at være kortsigtet, målrettet og med en beskyttende effekt, men også kan være langsigtet og med en uddannende effekt. Desuden pegede de på, at der ikke tilstrækkeligt præcist var skelnet mellem *græsrodsorganisationer* (udforsket af Peter Gundelach, 1980) og *græsrodsdeltagelse*. Protester og aktioner omfattede kun en del af græsrodsaktiviteterne, og disse aktiviteter var ikke nødvendigvis styret af græsrodsorganisationer. Svensson og Togeby foreslog derfor græsrodsdeltagelse defineret som „deltagelse i kollektive politiske aktiviteter, der er åbne for alle, og som ikke er forbeholdt medlemmer af bestemte grupper og organisationer.“ Græsrodsdeltagelse blev på den baggrund operationaliseret som deltagelse i demonstrationer, folkemøder, andre offentlige møder, egentlige aktioner, underskriftsindsamlinger samt at give økonomisk støtte (Svensson & Togeby, 1986: 69 og 80).

Synet på politisk deltagelse har været under forandring, og stadig flere former for adfærd er blevet inddraget under begrebet. Det er karakteristisk for de hidtil omtalte former for politisk deltagelse, at de vedrører påvirkning af de politiske myndigheder og deres beslutninger, direkte eller indirekte (via den offentlige opinion), på kort eller lang sigt (via holdningsændringer i befolkningen.) Den seneste udvikling af begrebet afspejler en stigende bevidsthed om, at politik ikke blot skal besluttet, men også føres ud i livet. Politiske beslutninger skal implementeres for at få virkning. Mens politisk deltagelse længe fokuserede på politikens inputside, har man siden 1990'erne udvidet opmærksomheden til også at omfatte outputsiden. Generelt defineres politisk deltagelse så som alle de handlinger, der søger at påvirke det endelige udfald af politik (Parry, Moyser & Day, 1992, jf. Togeby et al., 2003: 55). Mere konkret kan man sondre mellem de formelle og uformelle former for påvirkning af implementeringen. Den formelle påvirkning af regelansværelsen sker i form af borgernes deltagelse i brugerbestyrelser i offentlige institutioner som skoler og børnehaver og i form af samarbejdsudvalg, der inddrager de ansatte i virksomheder og offentlige institutioner. De uformelle former er blevet kaldt „det lille demokrati“, fordi de omfatter de mere situationsbestemte aktiviteter om enkeltsager i det nære samfund. Med denne udvidelse bliver begrebet politisk deltagelse ganske omfattende, og det kan blive vanskeligt at afgrænse politisk deltagelse i forhold til andre former for adfærd og at afgrænse de enkelte former for politisk deltagelse i forhold til hinanden. Jørgen Goul Andersen har søgt at opstille en typologi, som angiveligt er en grov opdeling og med uskarpe grænser mellem mange af typerne (2004: 31f). Den anvendes i det følgende til en beskrivelse af den politiske deltagelses omfang og fordeling i Danmark.

		Kollektiv handling		Individuel handling	
		<i>Kollektivt sigte</i>		<i>Individuelt sigte</i>	
Inputsiden: påvirke reglers tilblivelse	<i>Formaliseret</i>	Partideltagelse; Deltagelse i foreninger med politisk sigte	Valgdeltagelse		
	<i>Uformel/ situationsbestemt</i>	Deltagelse i græsrodsaktioner	Underskriftsindsamling; økonomiske bidrag		
		Kontakt politiker/ embedsmænd, medier mv. på vegne af gruppe	Kontakt politiker/ embedsmænd i sag af kollektiv interesse; læserbrev	(Kontakt politiker/ embedsmænd)	
Outputsiden: påvirke forvaltning af regler	<i>Formaliseret</i>	Brugerbestyrelser; samarbejdsudvalg			
	<i>Uformel/ situationsbestemt</i>	„Lille demokrati“: uformel brugerindflydelse; uformel indflydelse på arbejdspladsen	Politisk forbrug („lille demokrati“)	„Lille demokrati“ kontakt politiker/ embedsmænd/offentlig ansat i rent personlig sag	

Deltagelsens omfang og fordeling i Danmark

Beskrivelsen i det følgende hviler på hovedresultaterne fra Magtudredningen (Togeby et al., 2003) og på Jørgen Goul Andersens bog *Et ganske levede demokrati* (2004), som danner grundlag for Magtudredningens konklusioner på dette område.

Hvad først angår den formaliserede deltagelse på inputsiden – også kaldet de konventionelle eller ortodokse former for politisk deltagelse – står valgdeltagelsen og deltagelsen i politiske partier og foreninger i centrum.

Valgdeltagelsen ved folketingsvalgene har ikke været faldende i Danmark (Elklit et al., 2005: 21-30). Den svinger gerne omkring 86 procent: 2001: 87,1 procent; 2005: 84,5 procent; 2007: 86,6 procent; og 2011: 87,7 procent. Der er heller ikke markante sociale forskelle i valgdeltagelsen ved folketingsvalgene. De unge under 30 år og de ældre over 80 år deltager mindre end de midaldrende; vælgere med dansk herkomst deltager mere end vælgere med fremmed herkomst, navnlig vælgere fra såkaldte tredjelande (uden for Norden, Europa og Nordamerika); de veluddannede og økonomisk velstillede deltager mere, mens vælgere, der modtager sociale ydelser (som kontanthjælp og førtidspension), deltager mindre. Derimod er der ikke længere forskel mellem kvinders og mænds valgdeltagelse, og de sociale forskelle er alt i alt forholdsvis små (Elklit et al., 2005: 59-92). Deltagelsen ved kommunalvalg og valg til Europaparlamentet er lavere end ved folketingsvalg, men heller ikke markant faldende. Ved kommunalvalg ligger den på omkring 70 procent: 2005: 69,5 procent; 2009: 65,8 procent og 2013: 71,9 procent. Deltagelsen ved valg til Europaparlament har over en længere årrække været faldende således fra 52,9 procent i 1994 til 50,5 procent i 1999 og 47,9 procent i 2004, men er de sidste to gange holdt oppe ved samtidige folkeafstemninger – i 2009 (om tronfølgeoven): 59,5 procent og i 2014 (om patentdomstolen): 56,3 procent.

Mens deltagelsen i valg har været nogenlunde stabil, har deltagelsen i de politiske partier været faldende. Såvel medlemstallet som aktiviteten i partierne har været faldende siden begyndelsen af 1990'erne (Goul Andersen, 2004: 87). Som den eneste form for politisk deltagelse er partierne forblevet mandsdominerede. Mens partideltagelse tidligere var med til at udligne de sociale forskelle i den politiske deltagelse, synes dette ikke længere at være tilfældet, idet de højtuddannede er begyndt at deltage mere end de kortvarigt uddannede (Goul Andersen, 2004: 89).

Medlemskabet af frivillige foreninger har fra slutningen af 1970'erne frem til 2000 været stigende, idet det gennemsnitlige antal af voksne danskers medlemskab er steget fra 2,9 til 3,3. Kun to typer af foreninger, nemlig fagforeninger og religiøse organisationer, har haft tilbagegang. Den aktive deltagelse i foreningerne er ikke gået

tilbage, men har ikke fulgt med i det stigende medlemstal (Goul Andersen, 2004: 102f). De unge, kvinderne og de kortvarigt uddannede har traditionelt været mindre med i foreningslivet. Mens aldersforskellen og i nogen grad uddannelsesforskellen er bevaret, er kønsforskellen forsvundet. Og selv om visse socialt dårligt stillede stadig er mindre aktive, er hovedtendensen en udligning af de sociale forskelle i foreningslivet (Goul Andersen, 2004: 109 og 123).

Den uformelle og mere situationsbestemte deltagelse på inputsiden omfatter de forskellige former for græsrodsdeltagelse, herunder deltagelse i politiske aktioner, men også mere fredelige henvendelser til de politiske myndigheder. Mens danskerne sammenlignet med andre europæiske lande er ret utilbøjelige til at deltage i politiske aktioner som demonstrationer, er der i det store og hele sket en forskydning af græsrodsdeltagelsen fra mere militante til mere fredelige former og fra store landsdækkende folkebevægelser til mindre og lokale aktiviteter. Græsrodsdeltagelsen synes at have skiftet karakter fra være et led i folkelige bevægelser, hvor de var en særlig deltagelsesform under mobiliseringen af bestemte politiske kræfter, til at blive en del af borgernes mere sædvanlige politiske deltagelse (Goul Andersen, 2004: 130, 133 og 139).

På outputsiden omfatter den formaliserede deltagelse aktiviteter i brugerbestyrelser i offentlige institutioner og samarbejdsudvalg på arbejdspladsen. Disse deltagelsesformer er ikke helt så veldokumenterede som de forskellige former for deltagelse på inputsiden, og der sondres ikke altid præcis mellem de formaliserede og uformelle deltagelsesformer i „det lille demokrati“, dvs. „borgernes handlinger for at påvirke deres egen livssituation i forskellige roller, først og fremmest som brugere af offentlige serviceinstitutioner eller som ansatte på en arbejdsplads“ (Goul Andersen, 2004: 165). Sammenligner man Danmark med andre europæiske lande, ligger Danmark helt i top med hensyn til deltagelse på arbejdspladsen, idet 61 procent rapporterer at have brugt disse muligheder. Derimod ligger Danmark en smule lavere med hensyn til anvendelsen af påvirkningsmulighederne på skoler (51 procent) og navnlig i sundhedsvæsenet (21 procent.). Der har dog på alle disse områder været tale om stigende deltagelse gennem 1990'erne (Goul Andersen, 2004: 176f).

Andre former for „det lille demokrati“ som politisk forbrug anvendes også af mange. Niveauet for politisk forbrug er højt i Danmark sammenlignet med andre europæiske lande, kun Sverige og Schweiz ligger højere. Næsten hver anden (47 procent) angav i 2000 inden for de sidste tre år at have boykottet bestemte varer og/eller bevidst købt bestemte varer af politiske, etiske eller miljømæssige grunde (Goul Andersen, 2004: 145 og 150).

Sammenfattende kan man om den politiske deltagelses omfang og fordeling med Lars Torpe og Jørgen Goul Andersen sige, at umiddelbart peger mange ting på, at tilskuerdemokrati kan være en passende betegnelse for den demokratiske virkelighed i dagens Danmark. De peger dog også på, at selv om forestillingen om et tilskuerdemokrati kan anvendes som en bred metafor, er det „i så fald et tilskuerdemokrati med betydelige deltagerdemokratiske og deliberativt demokratiske elementer – ikke mindst på det lokale plan“ (Torpe & Goul Andersen, 2001: 97).

Gennemgangen af udforskningen af politisk deltagelse viser to ting. For det første har begrebet „politisk deltagelse“ været under stadig forandring over de seneste 50 år, og tendensen har været, at begrebet er blevet stadig bredere, og at skellet mellem politisk adfærd og andre former for adfærd er blevet udvisket. For det andet synes den danske udforskning af de forskellige former for politisk deltagelse at være gået i stå. Den politiske deltagelse har ikke de seneste 15 år været gjort til genstand for systematisk udforskning udover en fokusering på valgdeltagelsen (Elklit et al., 2005; Bhatti et al., 2014a og 2014 b). Grunden til den svigtende interesse for forskning i de andre former for politisk deltagelse er ikke entydig, men en mulig forklaring kan være, at kerneaktiviteterne efterhånden synes velbelyst, mens de nyere former på grænsen mellem politisk adfærd og andre former for adfærd er vanskelig at få hold på. Ikke desto mindre synes der behov for at ajourføre vor viden om både de traditionelle og konventionelle former og om nyere og grænseoverskridende former, herunder ikke mindst hvordan og i hvilket omfang de nye sociale medier finder anvendelse på det politiske område.

Ideal om deltagelsesdemokrati i Danmark?

Det kan afslutningsvis være interessant at overveje, om det danske demokrati og dets selvforståelse hviler på de radikale demokratisk ideal om deltagelse og måske ligefrem et ideal om deliberation eller om det snarere er revisionisternes opfattelse af det repræsentative demokrati og forestillingen om demokrati som elitekonkurrence, der ligger til grund. En ting er, hvordan folket faktisk deltager og ser på dette, noget andet er, hvordan det politiske system og dets ledende repræsentanter opfatter sig selv, og hvordan de faktisk bruger systemet. Er det således, at folket gerne vil deltage i styret og også mener at kunne det, men ikke føler, at det får lov? Er borgerne ikke tilskuere af lyst, men fordi de holdes uden for spillet af en elite, der „kører løbet?“ (Goul Andersen, Torpe & Andersen, 2000: 279).

Den politiske styreform i Danmark bygger på to grundlæggende principper, som ganske vist ikke er eksplicit formuleret i grundloven, men som alligevel danner grundlag for dens bestemmelser. Det er folke-

suverænitetsprincippet, hvorefter statsmagten bygger på folkeviljen, og det er det repræsentative princip, hvorefter magtudøvelsen i praksis varetages af institutioner, der er valgt af og kontrolleret af folket.

Som udgangspunkt er der ingen tvivl om, at styreformen i Danmark hviler på det repræsentative demokratis tankegang. Formelt set er Danmark et konstitutionelt monarki, men monarken er nu om stunder i praksis berøvet enhver politisk indflydelse og udfylder alene rollen som symbolsk kransekagefigur. Grundloven anvender ikke ordet „demokrati“, men regulerer ganske nøje, hvordan det repræsentative system skal fungere. Grundloven anvender heller ikke ordet „parti“, men implicit skinner forestillingen om konkurrence mellem partier igennem, når der i § 31 tales om „en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne.“ Grundloven rummer kun få bestemmelser om folkeafstemninger, og den giver hverken folket mulighed for at tage initiativ til love eller mulighed for at begære vedtagne love til folkeafstemning. Den mulighed, som den folkevalgte opposition (en tredjedel af folketingets medlemmer) har for at inddrage vælgerne i lovgivningen, er kun blevet benyttet en enkelt gang (i 1963 om jordlovene).

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan dette formelle system gives liv og indhold. Er det elitens styring eller den folkelige deltagelse, der bør være det centrale i demokratiet? Efter den anden verdenskrig og den tyske besættelse gav dette spørgsmål anledning til en livlig debat. De to omtalte hovedopfattelser af demokrati og folkestyre kom her til at stå over for hinanden, repræsenteret af henholdsvis Alf Ross og Hal Koch. Kochs ideal om et deltagerdemokrati med folkelig deltagelse mellem valgene blev i efterkrigstidens Danmark et succeskriterium ved siden af kriteriet om et ansvarligt repræsentativt system, men dette ideal faldede i perioden efter 1973 (Knudsen, 2007: 9-21). Udviklingen siden det traditionelle partisystems sammenbrud har af forskellige grunde favoriseret „elitære, professionaliserede politiske partier, der gebærder sig som virksomheder på et marked“ (Knudsen, 2007: 446).

Ved festlige lejligheder hyldes idealet om et levende demokrati nok stadig af den politiske elite, men i praksis bygger den førte politik i højere grad på det repræsentative princip, og der tages jævnlige forbehold over for almindelige borgernes direkte deltagelse i politik gennem demonstrationer og folkeafstemninger.

Ledende politikere som Helle Thorning-Schmidt tager jævnlige afstand fra anvendelsen af folkeafstemninger i den politiske proces. Spørgsmålet om patentdomstolen kom således kun til folkeafstemning i 2014 med den største modvilje fra regeringens side, og fordi der trods mange anstrengelser ikke kunne skaffes 5/6's flertal for den i Folketinget.

En omfattende undersøgelse af politisk offentlighed og demokrati i Danmark gennemført af Jørn Loftager konkluderer, at det danske demokrati hverken hviler på et ideal om deltagelsesdemokrati eller deliberativt demokrati. Han hævder ikke, at det danske demokrati er i krise eller forfald, men påpeger en række udviklingstræk, der ud fra en deliberativ demokratiopfattelse må betegnes som negative, og som har det til fælles, at de svækker rollen som politisk deltagende borger (2004: 236). Han finder en voksende spænding mellem de eksisterende muligheder for et deliberativt demokrati og det omfang, i hvilket disse muligheder faktisk bliver aktualiseret. Efter hans opfattelse er det afgørende problem for det danske demokrati, „at stærke og til dels anonyme kræfter trækker i retning af,

at politiske beslutninger er noget, der skal sælges, snarere end noget, der offentligt skal begrundes“ (2004: 238).

Sammenfattende viser resultater fra undersøgelser af den politiske deltagelse omkring årtusindskiftet, at befolkningen ikke blot er tilskuere til „det store demokrati“, samtidig med at aktuelle eksempler fra det politiske liv og ekspertvurderinger peger i retning af, at de konkurrerende eliter og de store politiske partiers ledere ikke er meget for at give magten fra sig. Dette indikerer, at det danske folkestyres selvforståelse nok ikke hviler på ideen om et deltagelsesdemokrati og ideen om demokrati som en livsform med en fortløbende samtale, som Hal Koch skitserede det, men snarere på den form for repræsentativt demokrati med fokus på elitekonkurrence, som Alf Ross præsenterede.

Litteratur

- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1965). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy*, Boston: Little, Brown and Company (først publiceret 1963).
- Bhatti, Yosef, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegard Hansen & Kasper Møller Hansen (2014a). *Hvem stemte og hvem blev hjemme? – Valgdeltagelsen ved kommunalvalget 19. november 2013. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bhatti, Yosef, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegard Hansen & Kasper Møller Hansen (2014b). *Hvem stemte til EP-valget 2014? – Valgdeltagelsen ved Europa-Parlamentsvalget 25. maj 2014. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, Center for Valg og Partier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Borre, Ole & Leslie Eliason (1983). „Protestadfærden og dens baggrund“, pp. 104-122 i Ole Borre (red.), *Efter vælgerskredet*, Århus: Forlaget Politica.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*, New Haven & London: Yale University Press.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2005). *Gensyn med sofa vælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen (1980). „Deltagelse i græsrodsaktioner“, pp. 102-140 i Erik Damgaard (red.), *Folkets veje i dansk politik*, København: Schultz.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, Mogens Herman (2012). *Demokratiets historie fra oldtid til nutid*, København: Museum Tusulanums Forlag.
- Koch, Hal (1945). *Hvad er Demokrati?*, København: Gyldendal.
- Knudsen, Tim (2007). *Fra folkestyre til markedsdemokrati. Dansk demokratihistorie efter 1973*, København: Akademisk Forlag.
- Lewin, Leif (1970). *Folket och eliterna*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lively, Jack (1975). *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Macpherson, C.B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, Jane (1999). „On the Idea That Participation Makes Better Citizens“, pp.291-335 i Stephen L. Elkin & Karol Edward Soltan (red.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Marsh, Alan (1977). *Protest and Political Consciousness*, London: Sage Publications.
- Milbrath, Lester W. (1965). *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago: Rand MacNally.
- Møller, Jørgen & Svend-Erik Skaaning (2014). *Demokrati. Opfattelser, udviklinger, årsager og virkninger*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Parry, Geraint, George Moyser & Neil Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, Alf (1946), *Hvorfor Demokrati?*, København: Ejnar Munksgaard.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: George Allen & Unwin (5. Ed. 1976).
- Svensson, Palle & Lise Tøgeby (1986). *Politisk opbrud. De nye mellemlags græsrodsdeltagelse*. Århus: Forlaget Politica.
- Tøgeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og Demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torpe, Lars & Jørgen Goul Andersen (2001). „Hvilken type demokrati – „tilskuerdemokrati“, „deltagerdemokrati“ eller „deliberativt demokrati“?, pp. 61-101 i Erik Oddvar Eriksen & Marit Skivenes (red.), *Deliberasjon og demokrati*, Bergen : LOS-senteret.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper and Row.