

Demokratiets lovmaskine er defekt

Af Morten Jarlbæk Pedersen,
adjungeret rådgiver, Tænketanken Prospekt
mail@taenketankenprospekt.dk

Hurtigt resumé

- **I den demokratiske retsstat er der regler og procedurer for, hvordan beslutninger skal tages. Det sikrer inddragelse, det sikrer lydhørhed, det sikrer, at man overvejer konsekvenserne af beslutningerne.**
- **Den offentlige debat har vist, at demokratiets lovmaskine ikke er velsmurt.**
- **Det er ikke nok at se på forholdet mellem medier og politikere eller udelukkende på vilkårene for Christiansborg-politik.**
- **Debatten må også handle om lovgivningsproces, embedsværkets og politikeres arbejdsvilkår og ikke mindst betydningen af grænser for politik.**

Prospekt-notat, maj 2024

Morten Jarlbæk Pedersen

Demokratiets lovmaskine er defekt

Den politiske debat i de senere år viser at vi har problem. Det drejer sig om måden, hvorpå folkestyret lovgiver. Selvom spørgsmålet kan virke teknisk, er en sund lovgivningsproces en integreret del af et velfungerende folkestyre. Adjungeret rådgiver, ph.d. Morten Jarlbæk Pedersen, introducerer til problemet med vores ”defekte lovmaskine” og hvad det betyder for vores demokratiske proces.

De fleste danskere går op i, at Danmark er et velfungerende demokrati byggede på en sund retsstat. Eller det vil sige: De fleste danskere går op i det, men er af den overbevisning, at hverken demokratiet eller retsstaten kan blive ret meget mere velfungerende eller sundere end netop i Danmark. Og derfor interesserer forbavsende få sig reelt og substantielt for netop disse emner. Måske også fordi det lynhurtigt bliver både teknisk og abstrakt. Diskussionen om, hvordan vi skal tage fælles beslutninger, er for mange danskere bare mindre interessant, end diskussioner om hvilke beslutninger vi skal faktisk tage.

Det er dog gradvist ved at gå op for nogle – ikke mindst folk i omegnen af Christiansborg – at det ikke helt forholder sig med demokratiet og retsstaten, som vi måske tror og håber. Maskinens tandhjul skurrer, politiske skandaler synes både større og hyppigere, politik synes at handle mere om medier og opslag på sociale medier end om substans.

I dette notat tager jeg et første livtag med denne debat, for den er vigtig og væsentlig, og den berører alle danskere – uanset hvor meget de end måtte interessere sig for Slotsholmens indre mekanik. Det følgende er således ikke en dybdeborende analyse af alle udfordringernes detaljer eller gennemarbejdede forslag til at håndtere udfordringerne; det er snarere løsere overvejelser over udfordringernes karakter. Dette for at skabe et afsæt for netop de dybere analyser og overvejelser.

Demokratiet giver kun mening, hvis vi tager dets mekanik alvorligt

Når vi skal indlede en bredere diskussion om den demokratiske beslutningsmaskines nærmere funktionalitet, bliver vi nødt til at begynde et helt andet sted. Vi bliver nødt til at spørge os selv, hvorfor vi overhovedet orker at have et demokrati.

Først og fremmest handler det naturligvis om, at demokratiet sikrer borgernes medbestemmelse, og dette har vægt i sig selv.

I relation til diskussionen lige her er der dog en anden og mindst lige så vigtig begrundelse: Vi har et demokrati, og det giver bedre beslutninger. En afgørende – og meget profan – begrundelse for demokratiet er, at det er bedre til at løse samfundets problemer end så mange andre

styreformer. Så lever vi med bøvlet og besværlighederne, for vi kan se, at det samlede resultat er bedre end det, alternativerne kan levere.

I den demokratiske retsstat er der regler og procedurer for, hvordan beslutninger skal tages. Det sikrer inddragelse, det sikrer lydhørhed, det sikrer, at man overvejer konsekvenserne af beslutningerne. Og det sikrer samtidig, at folk, som de er flest, er mere tilbøjelige til at acceptere de regler, maskinen måtte spytte ud – også selvom man finder dem tåbelige eller decideret skadelige. Beslutningerne er jo – antager vi – truffet på et demokratisk-gennemsigtigt og oplyst grundlag.

Således idealet.

Men hvad så, når dette ideal udfordres? Ja, det sker vel dagligt, må vi forvente – men hvad når det udfordres meget? Når vi oplever, at skandalerne står i kø, eller når regelbunken bliver blot større og mere kafkask, uden det reelt løser samfundets problemer? Hvad gør det ved vores syn på selve den demokratiske retsstat? Udfordres dette også?

Det kan man godt bekymre sig for. Og det bør man bekymre sig for. Og denne bekymring er i sig selv og alene tilstrækkelig til at begrunde, at vi løbende og grundigt holder øje med, hvordan den demokratiske beslutningsmaskine fungerer.

Dette kan synes som en abstrakt og teoretisk overvejelse, men den er faktisk ganske konkret. Hvordan reagerer almindelige danskere, når de mødes med stadig mere uovervejede regler eller regelkomplekser, der ingenlunde synes at matche den virkelighed, som danskerne lever i? Tænk ejendomsvurderinger, som ingen kan hitte rede i. Tænk knivlov, der fik fængslet tankpassere for at køre hjem fra arbejde. Tænk ekspropriation af naboens grund, der kan ske på et stadig tyndere grundlag. For nu blot at nævne et par ret tilfældige eksempler.

Den slags gør ondt – både i den konkrete sag og på danskernes tillid til, at det demokratiske system fungerer til deres bedste.

Hvor står vi i dag?

Og i dag er der efterhånden en gryende erkendelse af, at den demokratiske beslutningsmaskine måske ikke er fuldkommen velsmurt. Dette har ført til en række bogudgivelser, debatter mm. gennem de senere år. Måske mest noget, der har interesseret folk i berøring med Slotsholmens indre liv – en stor del af bidragene er således skrevet af folk med erfaringer fra maskineriet som f.eks. tidligere ministre, politiske journalister m.m.

Et par af de væsentligste eksempler fra de senere år:

- I 2018 skrev daværende minister Eva Kjer Hansen og hendes rådgiver bogen ”Det forsømte Folketing”, hvori de kiggede på Folketingets situation vis-à-vis regeringen. Konklusionen var ret klar, at magten er forskubbet fra Folketinget til regeringskontorerne (og alle de underliggende ministerier, styrelser mm.), og at der bør gøres noget ved dette.

- I 2021 skrev daværende direktør i DJØF Sigge Winther Nielsen bogen ”Entreprenørstaten”, hvori han søgte at vise, at danske politikere har mere travlt ”ved fordøren”, hvor medierne lytter, end ved ”bagdøren”, hvor politiske løfter, reformer mm. skal realiseres.
- I 2023 skrev tidligere minister Karsten Lauritzen bogen ”Lad det gå langsomt”, hvori han argumenterede for – som bogens titel afslører – at tempoet i dansk politik er for højt til, at der kan tages velforvarede beslutninger.

Listen er slet ikke udtømmende, og dertil kommer en offentlig debat i nationale medier om f.eks. politikeres arbejdsvilkår – et emne, der også er behandlet i flere af udgivelserne (også flere end de her kort oplistede).

At der på få år er skrevet så mange bøger om dette emne (i bred forstand) peger på, at der er noget om snakken: dansk politik har en udfordring. Det er fra Folketingets talerstol endda blevet sagt, at dansk politik er gået i stykker.

Der er visse fællestræk ved langt de fleste af disse mange – mestendels både velunderbyggede og interessante – bidrag til debatten. Og det er fællestræk, der afslører, at undersøgelserne og overvejelserne i bidragene desværre ikke er helt tilstrækkeligt omfattende eller tilstrækkeligt grundige.

Den væsentligste udfordring er, at alle bidragene er meget fokuserede på Christiansborg. Og ja, det er selvsagt umuligt at analysere og diskutere lovmaskinens funktionalitet uden at gøre sig overvejelser om, hvad der foregår på Christiansborg. Men det er bare ikke nok.

Det altoverskyggende tema i debatten er således ofte forholdet mellem politikere og medierne: Politik foregår på mediernes præmisser, og der er ikke rum til de grundige overvejelser, og enhver politiker skal til enhver tid kunne afæskes et svar, hvis TV News ringer – selvom der er tale om en nok så lille sag ude i et lille hjørne af virkeligheden, hvor politikerens handlekraft alligevel ikke rækker. Men det skal se sådan ud, for medierne styrer slagets gang med menneskelig armod blandt politikerne – og ringere og mere forhastet lovgivning til følge.

Således lyder analysen ofte – og den er da også delvis korrekt. Men altså dog kun delvis. For det første fordi forholdet er langt mere komplekst end som så; journalisterne er ikke ene om ansvaret for, hvordan politik og medier spiller sammen.

For det andet fordi lovmaskinen – den demokratiske beslutningsmaskine – er langt mere omfattende end Christiansborg, og det er dens udfordringer følgelig også; alle forslag til love og regler har således en lang og snørklet forhistorie, og det er i øvrigt langt fra alle regler, der overhovedet vedtages på Christiansborg.

For det tredje fordi vi i det Christiansborg-centriske fokus overser, at nye regler og love skal virke og forstås i en grundlæggende ramme – ejendomsret, retsstat og lignende – og den kan der så sandelig også være udfordringer for i dag.

Tingene hænger sammen

Med andre ord: Den ”store debat” om demokratiets ve og vel kører. Men det er en debat, der desværre primært har sin søgelampe rettet mod ét aspekt af den demokratiske beslutningsmekanisme, selvom denne har mindst tre dimensioner:

En dimension, der handler om alt det, der foregår, før en regel bæres fra centraladministrationens labyrintiske gange og over til politikerne.

Det handler om lovforberedelse, konsekvensvurderinger, høringssvar og alt det, mange (måske med rette) vil opfatte som tørt og kedeligt papirskubberi – men samtidig det, der ofte er afgørende for, at beslutningsgrundlaget er gennemsigtigt og gennearbejdet. Og det handler også om embedsapparatets arbejdsvilkår og karrieregange, for hvad er det, der fremmes her? God, gennemsigtig og gennemtænkt lovgivning eller politisk-taktisk snilde?

En dimension, der handler om hverdagen på Christiansborg – politikernes arbejdsvilkår, forholdet mellem politikere og medier, rammerne for Folketingets arbejde og så fremdeles. Det er denne, vi så ofte hører om og diskuterer – ikke mindst fordi det er her, journalisterne og politikerne selv er i centrum.

Og slutteligt en dimension, der handler om de overordnede rammer. F.eks. om hvordan vi ser på ejendomsretten eller beskyttelsen af borgernes privatliv.

Disse to (og andre) udgør ”grænserne” for, hvad der kan gøres og tænkes politisk, men hvis disse grænser er flydende, uklare og alt for fleksible, bliver det meget svært for borgerne at gennemskue, hvad man kan forvente. Det handler om tillid til, at spillereglerne ikke er vilkårlige eller kan tilpasses efter behov.

Det samme kan siges om det politiske ansvarssystem: Hvornår har man reelt et ansvar for en beslutning? Hvis dette er inkonsekvent og uigennemsigtigt, kan det aldrig få den opdragende effekt, at man politisk altid tænker sig om en ekstra gang – en effekt, der ellers er meget ønskværdig. Og det handler også om kompleksiteten og den samlede mængde af regler.

Den første og den sidste dimension glemmer vi ofte, selvom de er mindst lige så vigtige at have for øje, hvis vi ønsker at sikre en demokratisk beslutningsmaskine, der fungerer bedst muligt.

Hvad mere er: Alle disse forhold hænger tæt sammen. De påvirker hinanden og spiller ind i hinanden. Og dette overses desværre også ofte i debatten – eller måske rettere: Det tillægges ikke tilstrækkelig vægt.

En debat, der ikke må negligeres

Debatten om den demokratiske beslutningsmaskine kan for mange måske synes både fjern og akademisk – altså lige indtil konsekvenserne af en kafkask regel, en kærtret reform eller en åbenlys uretfærdighed rammer en.

Den slags konsekvenser kan naturligvis aldrig helt afværges. Mennesker er fejlbarlige, og det må vi leve med. Men vi kan forsøge at indrette os på en måde, så vi gør vores bedste for at forberede os. Det kræver, at vi tager indretningen af den demokratiske beslutningsmaskine ganske alvorligt og også langt mere alvorligt, end vi gør i dag.