

# Anmeldelser

Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen: *Når embedsmænd lovgiver*. København: DJØF Forlag, 2020, 239 sider, 285 kr.

En anmeldelse skal starte et sted. Denne kan passende starte på Christiansborg i efteråret 1988. Der sad jeg på mit kontor i egenskab af sekretær for Landbrugs- og Fiskeriudvalget og for Miljø- og Planlægningsudvalget og kiggede et lovforslag fra landbrugsministeren igennem. Jeg var før stødt på bemyndigelser i lovforslag, dvs. bestemmelser af typen ”ministeren fastsætter nærmere regler om ...”, men hæftede mig ved dette lovforslag, fordi det indeholdt lige så mange paragraffer som bemyndigelser. Der fandtes mig bekendt ikke systematisk viden om, hvordan strømmen af bemyndigelser i vedtagne lovforslag i praksis blev til og efterfølgende blev implementeret i ministerierne; dermed var der heller ikke systematisk viden om, hvordan en hyppig og vigtig form for politisk regulering i praksis fungerede. Kun enkelte inden for og – troede jeg – næsten ingen uden for Tinget interesserede sig for det. På det sidste punkt tog jeg fejl. Nogle år senere på Institut på Statskundskab, Aarhus Universitet, nævnte jeg problematikken med den udbredte brug af bemyndigelseslovgivning for professor Erik Damgaard. Han svarede, at han på et tidspunkt også havde haft det i kikkerten, og at ”det vil være godt, hvis der er nogen, der kan få skovlen under den problemstilling”. Nu er der omsider nogen, der ikke har ladet det blive ved snakken, men for alvor har fået gjort noget systematisk ved sagen, nemlig forfatterne til denne bog.

Initiativet til undersøgelsen kan forfatterne imidlertid ikke krediteres for. Som de rimeligvis også gør opmærksom på i forordet, er bogen blevet til på foranledning fra Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen, hvilket er udtryk for, at der fortsat er nogle parlamentarikere, der interesserer sig for problemstillingen. Forfatterne konstaterer, blandt andet med støtte i materiale fra Folketinget og henvisning til den folketingsinitierede såkaldte Magtudredning fra årtusindeskiftet, at der kun i begrænset udstrækning er viden om den politiske og administrative praksis for brug af bemyndigelseslovgivning og udviklingen heri (s. 12-13).

Bogens otte kapitler matcher ikke overraskende bestræbelsen på at lukke dette hul. Bogen bygger blandt andet på interne ministeriedokumenter, interviews med en lang række embedsmænd og en håndfuld MF’er og tidligere ministre, og på mere gængse kilder til lovgivningsprocessen i bred forstand. Kapitel 1

trækker blandt andet tråde tilbage til den relevante og begrænsede forskning på feltet, herunder Magtudredningen. Kapitel 2 redegør kort for politologiske og retlige aspekter ved brug af bemyndigelser og delegation, heriblandt EU-aspektet og parlamentariske kontrolproblemer, og giver også en diskret smagsprøve på udvalgt principal-agent-teori. Kapitel 3 rummer dels et overblik over væksten i reguleringen gennem love og bemyndigelser i Danmark siden 1990'erne med inddragelse af EU-aspektet og af høringer via Høringsportalen, dels en begrundelse for valget af fremgangsmåde for analyserne i de efterfølgende fire casebaserede kapitler, 4-7. Disse fylder tilsammen mere end halvdelen af bogen.

Overordnet er der med de fire kapitler tale om at udvælge politik- eller ”ministeriområder”, som med ”Wilsonsk” inspiration repræsenterer forskellige reguleringsstyper og aktørkonstellationer. Herefter har forfatterne udvalgt et lovgivningskompleks inden for det enkelte reguleringsområde og herindenfor igen to konkrete eksempler på udmøntning af nogle af lovens bemyndigelser. Nogle af eksemplerne illustrerer, hvad der sker, når lovgivning, som jo i udgangspunktet har anonyme og generelle adressater, bliver konkret. Hvordan opgør man for eksempel i praksis skoleelevers fravær i forhold til en fraværsbekendtgørelse? De fire lovkomplekser med tilhørende ministerier er: folkeskoleloven (Undervisnings-/Uddannelsesministeriet), lov om finansiel virksomhed (Erhvervsministeriet), lov om aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelses-/Arbejdsministeriet) og miljøbeskyttelsesloven (Miljøministeriet). Bogens sidste kapitel, kapitel 8, rummer dels tværgående konklusioner, hvis styrke blandt andet baserer sig på forskellene mellem de analyserede lovkomplekser, dels demokratirelevante ”de lege ferenda”-lignende betragtninger over, hvordan og på hvilke vilkår Folkettinget måske bedre kan håndtere bemyndigelseslovgivning.

Forfatterne konstaterer, at der er forskelle mellem de fire analyserede områder, men håndfast gengivet er nogle mere eller mindre tværgående og udvalgte konklusioner fra de fire analyser blandt andre, at antallet af bemyndigelser er steget, og at udviklingen er sanktioneret af partierne. Brugen af lovforberedende udvalg er faldet, og de uformelle og institutionaliserede kredse af foligspartier har solid betydning i forbindelse med kontrol med bemyndigelser. Interesseorganisationerne gør sig ligeledes gældende i processen. De ser ofte ud til at være på banen, før den officielle høringsrunde. Forfatterne når ud fra deres caseanalyser også frem til, at embedsmændene øjensynligt forvalter de politiske intentioner bag lovene på demokratisk forsvarlig vis.

Man kan godt finde svagheder i analyserne. Selv om ikke al administration af bemyndigelser sker under ministeransvar, spiller ministre i selve analyserne gennemgående en uventet tilbagetrukket rolle. Dette afspejler muligvis også de politiske realiteter, men det står ikke helt tydeligt. Bogen viderekolporterer

i hvert fald én myte. Et sted hedder det, at de politiske forhandlinger er flyttet ud af Folketingets stående udvalg (s. 204). Reelt skete den ”udflytning”, hvis det er det rette ord, i 1970’erne; i det omfang politiske forhandlinger kan lokaliseres til bestemte fysiske steder, er det nok bedre, nu og før, at kigge på ministeriesiden i stedet for Christiansborgs udvalgsværelser. Valget af tidsperiode, starten af 90’erne, ser ud til at være begrundet i praktiske hensyn, nemlig IT-håndterbarhed af data. Det er fuldt forståeligt, og det er også et pænt langt tidsspænd, men som jeg har forsøgt at antyde i begyndelsen af denne anmeldelse, går problemstillingen længere tilbage. Og det er eksempelvis ikke utænkeligt, at Tamil-sagen fra slutfirserne og starten af 1990’erne har været med til at ændre ministres og embedsmænds opmærksomhed og adfærd i forhold til hjemmelskrav til bemyndigelser for netop den periode, som forfatterne har valgt at analysere. Forfatterne bruger også lidt krudt på at analysere og diskutere bemyndigelser som politisk valgt reguleringsform, hvor jeg vil tro, at de fleste folketingsmedlemmer generelt vil anse det for et spørgsmål om ”teknik”, og ikke ”politik”.

Området og problematikken om bemyndigelser er alt for stort til, at en enkelt bog – for nu at parafasere Erik Damgaard – ”får skovlen under” hele problemstillingen. Med denne bog har forfatterne taget en lang række solide og velvalgte spadestik og også udstukket retninger for, hvor og hvordan andre med fordel kan grave videre. Forfatterne og forlaget kan uden nævneværdig selvfedme, og så langt min viden rækker, som *cover blurb* med rette skrive, at: ”Denne bog er den første store analyse af brugen af bemyndigelseslovgivning”. Uagtet den relativt korte tidsfrist for bogens udarbejdelse og arbejdsdelingen med tilhørende koordination mellem dens fire forfattere kan bogen læses som en helhed. Trods et formodet tidspres er den ydermere godt korrekturlæst og gennemgående velskrevet; dog kan læseren lejlighedsvis iagttage en vis hang til brug af passivformuleringer og fiktive subjekter. For læsere, der vil beskæftige sig med dansk bemyndigelseslovgivning fra en politologisk eller retlig synsvinkel, eller som blot interesserer sig for forholdet mellem politik og forvaltning i en dansk – præ-Corona – sammenhæng, bliver bogen svær at komme udenom. Meget mere kan man næppe forlange for pengene.

Henrik Jensen  
Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

Finn Østrup, Jørgen Jørgensen og Jesper Zwisler: *Fornyelse eller kollaps? En kritik og gentænkning af offentlig styring*. Frederiksberg: Samfundslitteratur (2020), 398 sider, 398 kr.

I bogen *Fornyelse eller kollaps?* giver tre erfarne offentlige ledere, Finn Østrup, Jørgen Jørgensen og Jesper Zwisler, et forfriskende bud på, hvordan den offentlige sektor bør gentænkes. Bogen er diagnostisk og løsningsorienteret og skrevet med et debatskabende sigte.

Bogen indeholder fire dele. *Del I* kommenterer nogle hovedpunkter i de seneste årtiers diskussion af udviklingen i offentlig forvaltning og styring, herunder embedsværkets politisering og diskussionen om New Public Management (NPM). Det konkluderes blandt andet, at diskussionen om den offentlige sektor har et snævert sigte, og at økonomer og andre samfundsforskere har ydet støtte til den herskende tænkning, hvor de burde have forfulgt en mere kritisk tilgang. Det sidste får jo en samfundsforsker til at hoppe lidt på stolen. Om forfatterne har ret, vil jeg vende tilbage til afslutningsvis. *Del I* indeholder også en diskussion af den offentlige sektors performance. Udgiftsniveauet har været holdt nogenlunde konstant. På nogle velfærdsmål scorer Danmark højt, men uligheden er steget. Der er trusler i horisonten. Skal den offentlige gæld reduceres efter Corona-krisen, kan det føre til en skærpet politisk kamp om fordeling. En mere effektiv offentlig styring er et krav, hvis tilliden til den offentlige sektor og velfærdssamfundet skal bibeholdes.

*Del II* omhandler styring og opgavefordeling i den offentlige sektor. Begrebet ”ny offentlig styring” lanceres som en samlebetegnelse for på den ene side NPM-styringsinstrumenter som interne afregningssystemer (fx taxameter- og DRG-styring), kontraktstyring og strategiarbejde og på den anden side stram budgetstyring. ”Ny offentlig styring” har udviklet en managementkultur i den offentlige sektor med et lag af embedsfolk, der savner jordforbindelse. Managementkulturen udvikler styring, der ikke efterspørges af hverken politikere, offentlige medarbejdere i kerneproduktionen eller borgere. Kritikken er kontant, men absolut ikke uden hold i virkeligheden.

De decentrale dele af den offentlige sektor er også i fokus. Den statslige styring af kommuner og regioner er gennem årene blevet stadig strammere. Nærdemokratiet er udfordret. Forfatterne foreslår, at ”det kunne være naturligt at genoverveje opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og stat” (p. 139). Løbende justeringer af opgavefordelingen er oplagt, men implicit lægges der op til en diskussion om endnu en strukturreform med deraf følgende betydelige omstillingsomkostninger. Her er det vist på sin plads at sige, ”klap hesten”.

Ifølge forfatterne er de offentlige ledes managementrolle overeksponeret relativt til deres konstitutionelle, bureaukratiske og faglige lederrolle. Ledelseskommissionen har bidraget til dette. Her har forfatterne god pointe. Der er udbredt utilfredshed med ledelsen blandt offentligt ansatte, fordi denne ofte beskæftiger sig med emner, der opleves som irrelevante. Utilfredsheden er et problem, da den kan reducere kvaliteten af de offentlige ydelser. Også her har forfatterne en god pointe. Det kan dog undre, at pointen ikke følges til dørs med en anbefaling om, at ledelsen bør give plads til, at medarbejderne kan eksperimentere med sigte på læring og innovation.

*Del III* vedrører administration og offentlig beslutningstagning. Der har været vækst i administrationens omfang. Væksten kan ikke forklares af nye arbejdsopgaver. Den er et resultat af et øget fokus på borgernes rettigheder kombineret med politiske og institutionelle dynamikker. Fokus på rettigheder har ført til flere regler, mere administration til at håndtere og forny disse samt øget klagesagsbehandling. Politisk handlekraft demonstreres ofte ved indførelse af nye regler fx som reaktion på ubehagelige enkeltsager. For offentlige ledere kan der være prestige i at have et stort administrativt personale, ligesom embedsværket kan have en interesse i at opbygge regler, strategier osv. på bekostning af ressourcer til de fagprofessionelle. Endelig peger forfatterne på, at indførelsen af ”ny offentlig styring” i sig selv har været en drivkraft bag væksten i administration. Også i denne sammenhæng er forfatternes iagttagelser overbevisende. Hvad forfatterne ikke kommer ind på er, at der på mange områder også er sket en overvæltning af administrative opgaver til de fagprofessionelle blandt andet i forbindelse med digitalisering. Denne udvikling skærper kun forfatternes diagnose.

Effektiviteten i den offentlige sektors beslutningsprocesser er forringet. Mange beslutninger er mangelfuldt begrundet og præget af manglende faglighed. Beslutninger tages i lukkethed over for in- og eksterne interessenter. Embedsværkets fagindsigt er reduceret. Der er fokus på ministerens kortsigtede interesser. En lang række konkrete problemfyldte beslutningsprocesser omtales. Eksemplerne, nogle velkendte, andre nye, gør stort indtryk. Fokus er også på magtfordelingen mellem embedsværket, politikerne, interesseorganisationer, medier og personer, der deltager i den offentlige debat eller er medlemmer af offentlige råd og udvalg. Centraladministrationens embedsværk – særligt topembedsmændene – har øget deres magt. Det er blevet sværere for ministre at gøre sig gældende over for embedsværket. Her spiller det også ind, at ministrene er blevet yngre, har mindre erfaring og ofte flyttes rundt mellem sektorområder. Kapitlet rejser også spørgsmålet, om Folketingets indflydelse er svækket. Har

Folketinget en uddannelses- og erhvervsmæssig sammensætning, der gør det muligt at levere et modspil til regering og centraladministration?

*Del IV* præsenterer forslag til reform af offentlig styring. Et kapitel samler op på de centrale udfordringer for offentlige styring, et andet præsenterer 22 konkrete forslag til en mere effektiv styring. Udfordringerne vedrører særligt fire dagsordener: 1) Det er nødvendigt at styrke fagligheden i beslutningsprocesserne; 2) der bør iværksættes en ny politik for styring – kaldet progressionsbaseret forvaltning (senere i bogen progressionsbaseret styring); 3) der bør indføres nye principper for budgetpolitik; og 4) der bør iværksættes effektive tiltag for at mindske administration og mængden af regler.

Fagligheden i beslutningsprocesserne kan fx styrkes ved, at interessenter i større omfang inddrages i beslutningstagning, herunder at der etableres faste lovråd, der løbende drøfter, hvordan lovgivningen på et givet område fungerer, og rådgiver om ændringer. Også det politiske element i offentlig beslutningstagning bør styrkes fx ved etablering af politiske kabinetter og styrket faglig rådgivning udefra. Og fagligheden i centraladministrationen bør styrkes. Ansvar for politikinitiativer bør entydigt placeres i fagministerierne.

Ministerierne bør organiseres med departementerne som ministerens sekretariat og styrelserne som uafhængige specialiserede garantere for fagligheden. Den svenske model er forbilledet. Problemsager skal behandles effektivt. Embedsværket skal kunne indkaldes til høring i Folketinget. Ledelsesformerne skal gentænkes. På institutioner med stærke faglige miljøer skal der etableres ledelsesteams med inspiration fra hospitalssektorens ”trojkaledelsesmodel”. Mange af disse forslag vil, hvis de gennemføres, føre til en standardisering af dansk forvaltning. På nogle områder kan der måske være gevinster ved dette, men der vil samtidig være et tab af den sektorielle autonomi, som karakteriserer den hidtidige mere pragmatiske tilgang.

Offentlig styring bør være progressionsbaseret. Den nuværende fremadrettede styring i form af resultatkontrakter, afregningsmekanismer og strategier skal ændres til bagudrettet styring i form af rapportering af, hvad der faktisk er udrettet i en given tidsperiode. På det organisatoriske plan kan bagudrettet rapportering fx organiseres som konferencer, hvor der med års mellemrum redegøres for aktiviteter og resultater, og hvor paneler bestående af borgere og/eller eksperter bidrager med ros og kritik. Fremadrettet styring, fx strategiplaner og opstilling af værdisæt, skal minimeres. Endelig skal det være et krav til offentlige ledere, at de ud over deres ledelsesopgave fortsat udfører almindeligt arbejde. Lederuddannelserne skal være fagligt fokuserede. Den klare sondring mellem fremadrettet og bagudrettet styring er i mit perspektiv et blålys. Afregningsmekanismer er fx ofte bagudrettede. Herudover er anbefalingerne i vidt omfang

formuleret som regelforankrede. Der tales om ”pligt” og ”krav”. Der lægges op til heldækkende styring fremfor konteksttilpasset, mere fleksibel styring.

Så er der mere musik i forfatterens forslag om nye principper for budgetpolitik. I denne sammenhæng foreslås indførelse af flerårige budgetrammer med mulighed for frem- og tilbageførsel af udgifter. Dette vil give mulighed for bedre planlægning, større jobsikkerhed for medarbejderne og øget jobtilfredshed. Automatiske budgetnedskæringer bør være fortid. Disse udgør en ikkefaglig tilgang til budgettering. Til gengæld bør der indføres prioriteringsråd først og fremmest på sundhedsområdet, men også gerne på andre områder.

Administration og regelmængde skal reduceres. Regelsanering skal ske nedefra modsat hidtil, hvor det er forsøgt gennemført ovenfra. Herudover skal opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner klargøres, så den statslige indblanding i kommunal og regional virksomhed reduceres. Offentlige institutioner skal have mere stabile rammevilkår. Hyppige ressort- og navneændringer er ikke tillidsskabende og bør alene ske, hvis de er fagligt velbegrundede. Anvendelsen af private revisorer og konsulenter bør reduceres, og juridisk ekspertise bør opbygges in-house. I denne ”forslagskasse”, der er lidt af et restparti med alt godt fra havet, lanceres også et forslag om, at centraladministrationen gøres til et samlet ansættelsesområde for at skabe mere rotation mellem ressortområder. Endelig rejses spørgsmålet, om der er for let adgang til klager over offentlige ydelser og for stor valgfrihed på uddannelsesområdet. Det er store spørgsmål knyttet til retssikkerhed og frihed, der her kastes ud i luften som et sidste spark i bolledejen.

Som det er fremgået, er der meget interessant stof i denne bog. Der er pasager med oversigtlig forvaltningspolitisk historieskrivning. Dette er skrevet før i andre sammenhænge. Hvor denne bog tilføjer noget nyt, er i diskussionen af personlige erfaringer samt fremfor alt i problemdiagnose og anbefalinger. Dele af problemdiagnosen har også været sat på dagsordenen tidligere, men mere stykvis og delt. Styrken her er helhedsperspektivet og fremfor alt forsøget på at fremskrive en samlet diagnose, der dækker både det politiske system og den samlede forvaltning.

Der mange interessante forslag, der bør diskuteres. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at standardisering er den rette vej at gå i udviklingen af den offentlige sektor. Trods diagnosen at der er for mange regler i den nuværende situation, er mange af bogens forslag i sig selv regelforankrede. Mange forslag handler om at styrke faglighed. Det er vigtigt. Men er det realistisk at styrke faglighed ved at inddæmme politik? Eller handler det mere om at få faglighed og politik til at spille konstruktivt sammen?

Bogen kunne med fordel have været mere gennemarbejdet. Der er ikke altid konsistens i brugen af centrale begreber. Og på nogle punkter er kritikken lidt letkøbt. Det gælder udsagnet om, at samfundsforskere over en bred kam har ydet støtte til den herskende tænkning, hvor de burde have forfulgt en mere kritisk tilgang. Dette er ikke sandsynliggjort og slet ikke velbegrundet. Og i øvrigt trækker forfatterne selv på en del kritisk samfundsforskning i deres kilder. Også kritikken af de offentlige masteruddannelser på ledelsesområdet er letkøbt. Igen ikke sandsynliggjort og slet ikke velbegrundet. Min erfaring er, at disse masteruddannelser i høj grad giver mulighed for at trække på praksis-eksempler fra en lang række sektorer og forvaltningsniveauer og på den baggrund giver deltagerne indsigt i udfordringer og faglighed på tværs. Fagfaglige ledelsediskussioner internt mellem skoleledere, hospitalsledere, jobcenterledere osv. foregår jo løbende i andre fora. Masteruddannelsernes store styrke er, at de bringer flere fagligheder og ledelsesniveauer i dialog i samme rum.

Bogen er i øvrigt en mærkelig genre. Det understreges up front, at der ikke er enighed mellem de tre forfattere om hverken synspunkter eller konkrete forslag. Siget har været at få nye forslag på bordet, starte en offentlig debat og en proces, der kan føre til forandring. Dette er et ædelt formål. Men det lader læseren tilbage med en oplevelse af ikke rigtigt at vide, hvem der taler hvornår. Nogle steder er det eksplicit markeret, at forfatterne har forskellige erfaringer med forskellige styreformer. Der er fx både gode og dårlige erfaringer med kontraktstyring. Det havde været ønskeligt med mere eksplicitering af, hvem der taler hvornår. Måske forfatterrækkefølgen giver et hint?

Hanne Foss Hansen  
Institut for Statskundskab  
Københavns Universitet

Peter Seeberg og Mikkel Thorup (red.), *Demokratiets krise og de nye autokratier*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2020, 368 sider, 299,95 kr.

Der er tale om en antologi, der rummer 15 kapitler. Efter et indledende kapitel skrevet af de to redaktører og to teoretiske kapitler om demokratiets aktuelle kriser af Mikkel Thorup og om neoliberal demokratiteori af Jacob Jensen følger kapitler om Storbritannien, Tyskland, Frankrig, Ungarn og Polen, Balkan, Italien, USA, Rusland, Mellemøsten, Iran, Zimbabwe og Brasilien. Det er ikke ganske klart, hvorfor netop disse lande er taget med – måske ud over, at man har ønsket at dække lande både inden for og uden for Europa. Udvalget af



forfattere, der fortrinsvis kommer fra de humanistiske fakulteter i København og Odense, er heller ikke oplagt. Det er i hvert fald påfaldende, at der slet ikke er politologer med i en bog om politiske styreformer og demokrati, og at det stærke statskundskabsmiljø ved Aarhus Universitet helt glimrer ved sit fravær.

Redaktørerne lægger sig tæt op ad den udbredte opfattelse, at demokratiet er i dyb krise. De starter med at citere David Runcimans bog *How Democracy Ends* (2018), men en nærlæsning af denne bog overbeviser ikke om, at demokratiet står over for sin afslutning. Trods mange omtaler af demokratiets angivelige krise kan heller ikke den foreliggende bog overbevise om, at der er noget reelt om snakken. Det synes derimod som om, forfatterne og redaktørerne har svært ved at blive enige med sig selv om, hvad de egentlig mener om det, de hævder i bogens titel. Redaktørerne siger således lige ud (p. 18): ”Bogen søger ikke at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt demokratiet er i krise ... Snarere er vi optaget af de mange og forskelligartede udviklinger, der for tiden sker med demokratiet.”

Bogen rummer netop konkrete, historisk-institutionelle gennemgange af de politiske forhold i en række lande, uden at der forsøges stringente analyser rettet mod en konklusion om demokrati og autokrati. Der findes ingen definition af, hvad en krise for demokratiet mere præcis består i, men der antydes tre-fire forskellige – og indbyrdes ikke helt forenelige – opfattelser. Indledningsvis omtaler redaktørerne således et kontinuum (p. 9) – foreslået af Cassani og Tomini – der strækker sig fra liberalt demokrati over imperfekt demokrati og kompetitivt autokrati til lukket autokrati, men der anføres hverken klare kriterier for kategorierne eller for overgangen fra den ene kategori til den anden. Tværtimod siges det, at ”de enkelte begreber ikke refererer til en bestemt veldefineret og uforanderlig tilstand”. Derefter gennemgås Steven Levinsky og David Ziblatts indikatorer på autokrati (p. 10), som formodentlig skal tjene som en definition af kategorien ”lukket autokrati”. Senere refererer redaktørerne Freedom House (p. 16) og inddelingen i tre kategorier – frie, delvis frie og ikke-frie stater – men det er uklart, om den beskedne ændring fra 46 pct. frie stater i 2005 til 44 pct. i 2018 af redaktørerne tages som udtryk for en krise for demokratiet. Endelig omtaler den ene af redaktørerne, Mikkel Thorup, hvad han kalder fire aktuelle demokratiske ”brændpunkter” (pp. 22ff): (1) det markedsbaserede ikke-demokrati; (2) kollapsede/fejlslagne demokratier; (3) illiberale demokratier; og (4) liberale, repræsentative demokratier, hvor de sidstnævnte angiveligt ikke umiddelbart synes at være i nogen eksistentiel krise, men dog synes ”udfordret” dels af en effektivitetskrise, dels af en legitimitetskrise (p. 23). Senere mener Thorup dog alligevel, at det liberale demokrati er i krise (se fx pp. 34 og 39).

Ingen af disse tilløb til definition af en krise for demokratiet lægges dog til grund for beskrivelserne i de senere kapitler. Den manglende analytiske strin-

gens indrømmes også åbent og ærligt fra starten (p. 12), idet redaktørerne ikke har ønsket ”at lægge en bestemt analytisk model eller et stramt begrebsapparat ned over kapitlerne.” Hvorfor læseren så skal præsenteres for tre-fire forskellige modeller eller begrebsapparater, står hen i det uvisse.

De enkelte kapitler i bogen er af meget varierende kvalitet. Trods de omtalte uklarheder er Mikkel Thorups kapitel om ”Demokratiets aktuelle kriser. Et overblik” et af de bedste bidrag. Selv om det hverken fremgår af bogens titel eller emne, peges der i Thorups kapitel på det, som faktisk er et gennemgående tema i bogen, nemlig populismen og dens fremvækst, specielt i demokratiske lande i Europa og USA. Thorup tilslutter sig her Fareed Zakaria, der hævder, at det er den populistiske påberåbelse af folkeviljen, der ligger bag udhulingen af det liberale demokratis frihedsrettigheder. Thorup skelner selv mellem venstrepopulisme og højrepopulisme, og det er navnlig den sidstnævnte, der for tiden er kommet til magten og forandrer demokratiet gennem en såkaldt ”autokratisering” – ”en bevægelse i demokratiet hen imod en stadig større de facto-tømmning af kerneelementerne i et liberalt, repræsentativt demokrati uden dermed at blive et rent autokrati eller ikke-demokrati” (p. 25). Hvad disse ”kerneelementer” omfatter, står dog ikke ganske klart. De omfatter selvfølgelig den liberale retsstat, og her er problemet, at demokratiet er blevet for demokratisk. Der sker en såkaldt ”fetichering af folkesuveræniteten over retsstaten, en singularisering af demokrati som folkevilje, som gøres absolut, og som ikke skal lade sig begrænse af noget eller nogen” (p. 26). Navnlig domstole og forfatningsdomstole hævdes at være svækket som magtkontrollerende instanser, uden at det omtales, at EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol faktisk har bredt sig over retsområder, der tidligere var forbeholdt fri national regulering. Der stilles heller ikke spørgsmål ved, på hvilket grundlag det er berettiget at begrænse demokratisk legitimerede magthavere. Skal domstole ikke blot beskytte de politiske frihedsrettigheder, som er en del af demokratiet, men også andre værdier? Omfatter de omtalte kerneelementer, som omtalt af Zakaria, ikke blot personlig frihed og religionsfrihed, men også det liberalistiske marked? Hvad det sidstnævnte angår, synes udviklingen efter Thorups fremstilling at gå i den modsatte retning af liberal-demokratiske kerneværdier, idet neoliberalismen udhuler det repræsentative demokrati gennem afpolitisering, markedsdisciplinering og øget ulighed (p. 32f).

Et andet godt kapitel, der handler om Frankrig, er skrevet af Manni Crone. Hun lægger ud med at klargøre, at det franske demokrati stort set altid har været i krise, men fokuserer derefter på påstanden om, at populismen er en trussel mod demokratiet. Hun fremhæver, at uenigheden mellem populistere og fortalere for det liberale, repræsentative demokrati ikke nødvendigvis er en

kamp for eller imod demokratiet, men snarere en kamp om, hvad demokrati i det hele taget er.

Når populismen fremhæves som en trussel, handler det ”om muligheden for, at nogle autoritære lederskikkelser eller partier kan få *demokratisk* og *folkelig* opbakning til trin for trin at svække eller afskaffe de *liberale* elementer af demokratiet: domstole, medier, ytringsfrihed, mindretalsbeskyttelse etc.” (p. 114, oprindeligt kursiveret). Der er her tilløb til en nøjere bestemmelse af, hvori uenigheden består, men det ville have været ønskeligt, hvis det mere præcist blev angivet, hvad de liberale elementer omfatter. Denne præcisering foretages til gengæld af den højreintellektuelle Alain de Benoist. Ifølge ham, ”er problemet med det liberale demokrati, at det sætter retsstaten over demokratiet, eliten over folket, juridisk ekspertvælde over den levende udfoldelse af folkesuveræniteten, idet det liberale demokratis ideal er retsstaten” (pp. 114f). Senere i kapitlet diskuteres det på denne baggrund, om populisme og demokrati er uforenelige størrelser i den femte franske republik. General de Gaulles ønske om et direkte forhold mellem folk og leder er således også et grundelement i populismen.

Uklarheden om, hvad man skal forstå ved det liberale demokrati og magt-kontrollerende instanser, fortsætter derimod i Marlene Winds kapitel om ”Il-liberalismens fremmarch i Ungarn og Polen”. Her sættes der uden videre lighedstegn mellem demokrati og retsstat. Der tales således om ”udfordringen af retsstatsprincipperne og *dermed* af demokratiet i EU” (p. 134; min kursivering), og at det er ”en absurd idé, at demokrati og retsstat skulle kunne gradbøjes” (p. 146). Wind mener, at der sker ”et skred i vores forståelse af, hvad demokrati er og bør være” og at vi bør sige fra, når det er blevet ”mere og mere almindeligt at ligestille demokrati med et folkevalgt flertals beslutninger, uanset i hvor høj grad det strider mod klassiske idéer om det liberale demokrati” (p. 146). Hun kan åbenbart ikke sondre mellem demokrati og retsstat og kan ikke forestille sig, at man godt kan have en retsstat uden demokrati, og faktisk også et demokrati uden en retsstat med juridiske dommere som den højeste instans. Det repræsentative demokrati – eller polyarki med Robert A. Dahls betegnelse – omfatter ikke blot valgte ledere, frie valg og lige og almindelig valgret, men også politiske frihedsrettigheder som ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed. Beskyttelsen af disse demokratiske institutioner kan foregå på forskellige måder og ikke nødvendigvis af en forfatningsdomstol eller en højesteret, der med aktivistiske eller dynamiske fortolkninger og ”juridisk frihåndstegning” gør sig til selvstændige – og ukontrollerede – politiske aktører. (Udtrykket ”juridisk frihåndstegning” er blandt andet anvendt af højesteretsdommer Jens Peter Christensen, fx i Jyllands-Posten, 1. november 2020). Pointen er derfor, at dom-

stolsbeskyttelse af borgerne imod vilkårlig magtudøvelse er karakteristisk for *liberale* demokratier, men ikke for alle former for demokrati, og andre former for beskyttelse indebærer ikke nødvendigvis et autokrati (jf. Jørgen Møller og Svend-Erik Skaaning, *Demokrati. Opfattelser, udviklinger, årsager og virkninger*, 2014: 77).

Alt i alt er bogen noget af en rodebutik. Skal man trods de begrebsmæssige uklarheder og de forskellige dagsordener i de enkelte kapitler forsøge at danne sig et overblik og en slags konklusion, kunne det være, at populismen ses som et demokratisk krisetegn i Europa og USA, hvor liberale værdier og institutioner udfordres, mens autokratiske tendenser navnlig findes på Balkan, i Mellemøsten, Afrika og Latinamerika i lande, der ikke har etableret liberalt demokrati. Derimod er det svært at finde de ”nye autokratier”, der omtales i bogens titel – måske bortset fra Zimbabwe og Brasilien.

Når man lægger bogen fra sig, må man derfor spørge sig selv, om demokratiet virkelig er i krise, og om der ikke findes flere *etablerede* end *nye* autokratier.

Palle Svensson  
Professor emeritus  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Poul Erik Mouritzen (red.), *Livet i Magtens Rugekasse. Fortalt gennem fem generationer*. Aarhus: Politica, 2020, 220 sider, 199 kr.

Anne Mette Kjær beretter i bogen, at hun forelskede sig i statskundskabsstudiet fra dag ét. Sådan var det også for mig, da jeg i december 1976 indfandt mig til min første undervisningstime i det, der dengang var bygning 332. Og sådan er det stadig, også selv om jeg efter min eksamen som scient.pol. begyndte at pleje omgang med juraen. En usømmelighed der resulterede i et juridisk professorat og nu foreløbig 15 år som højesteretsdommer. I mine arkiver har jeg fundet et gammelt billede. Det er taget i forbindelse med Institutts 25-års jubilæumsfest i november 1984. På billedet står Institutts ansatte, med fire professorer – Erik Rasmussen, Poul Meyer, H.P. Clausen og Ole Borre – som frontfigurer. Som nyansat adjunkt i forvaltningslære holder jeg mig passende i baggrunden. Året efter forlod jeg stillingen ud fra en fornemmelse af, at virkeligheden skulle findes et andet sted. Men alligevel: Ens første forelskelse forbliver noget særligt, og jeg har derfor med stor glæde kastet mig over bogen. Og efter endt læsning er glæden stadig intakt.

Instituttets historie er en succeshistorie. Fra stort set ingenting er det vokset til en mastodont med mere end 200 videnskabelige medarbejdere og en placering som politologisk forskningsinstitution som nr. 16 i verden og nr. 3 i Europa. Og når det gælder forvaltningsforskningen som nr. 1 i verden. Hvordan man nu end kan måle den slags.

Mogens N. Pedersen, dansk statskundskabs grand old man, lægger ud. Som nogle få andre vildfarne begyndte han på det nye statskundskabsstudium i september 1958, da der endnu hverken var institut eller professorer. Statskundskabsstudiet var udtænkt af statsretsprofessor Max Sørensen og historieprofessor Troels Fink. Det lå dem på sinde, at studiet skulle være en kombination af jura, økonomi og nogle statskundskabsfag, som man knap nok øjnede konturerne af. Studiet skulle indledes med juraen og økonomien, så de studerende havde en tilbagefaldsmulighed, hvis interessen for statskundskaben svigtede. Som Mogens N. Pedersen beretter om, måtte han og de andre vildfarne derfor i det første studieår nøjes med en enkelt ugentlig eftermiddagssamtale med Max Sørensen om statskundskabsemner. Først året efter, i 1959, blev Poul Meyer og Erik Rasmussen ansat som professorer i statskundskab. I en del år frem var det eneste statskundskabelement på studiets 1. del Poul Meyers fag ”statskundskab i grundtræk”, baseret på bogen *Politik*, som han skrev hen over sommeren 1959. Det er godt at vide, hvor man kommer fra, og Mogens N. Pedersens bidrag giver i så henseende fremragende besked.

En vis undergangsstemning præger derimod de to følgende bidrag af Curt Sørensen og Erik Christensen. Man må forstå, at intet er som i 1970'ernes marxistiske fagkritiks store dage. ”Alle historier ender egentlig dårligt”, skriver Curt Sørensen, og Instituttets historie synes at gå samme vej. Statskundskaben har ”klinet sig op ad den politisk-bureaukratiske magt og den generelle politiske og ideologiske udvikling”, og universiteterne er i dag ”helt underlagt stat og erhvervsliv”. Man kan måske under læsningen af disse bidrag fundere over, hvordan det selv i en høj alder kan lykkes at fastholde fascinationen af det, der vist i Ole P. Kristensens bidrag sigtes til som ”vås og bragesnak”. I Ole P.s bidrag er der i det hele frisk luft og klar tale. Han forlod da også statskundskaben få år efter, han blev professor, og som en af få bidragsydere har han derfor også kunnet gøre sig betragtninger om, hvad statskundskaben kan tjene til uden for Instituttets mure.

Skulle man, trods Ole P.s bidrag, alligevel på dette sted i læsningen befinde sig i et lettere forsænket stemningsleje, lysner det gevaldigt med de følgende bidrag af Jørn Loftager, Hans-Henrik Holm, Poul Erik Mouritzen og Georg Sørensen. Med deres egne personlige historier som ramme får læseren velopløst besked om, hvorledes livet som studerende udfoldede sig i 1970'ernes første

halvdel, hvordan man bevægede sig igennem fagene, og hvad man (måske) fik med. Og så skiftet til ”den anden side”, ansættelsen ved Institutet – i Jørgen Loftagers tidstypiske tilfælde 13 år og 22 ansættelser efter kandidateksamen. Alt rundet af med beretninger om deres egen forskningsmæssige færd og perspektiverende betragtninger over studierne og den måske begrænsede visdom i nutidens rankingsystemer. Man tilgiver så gerne Hans-Henrik Holm, at han – trods sin stærke understregning af statskundskabens empiriske fokus – får gjort 1980’ernes Schlüter-regering til en ”Venstre-regering”. Og stemt i godt humør over tekstens kvalitet kan man vel også tilgive Georg Sørensens brud på sandhedspilten, når han, måske i et anfald af letsind, får udnævnt sin ph.d.-grad fra Aalborg Universitet til at være en ”doktorgrad”.

Erik Albæk tegner sig for det følgende bidrag. Han og jeg er så at sige på omgangshøjde. Ganske vist startede han på studiet to år før mig, men til gengæld afsluttede han så også studiet et lille år efter mig. Hos Erik Albæk er der ingen undergangsstemning. Tværtimod. Det er en myte, siger han, at uddannelsen ikke længere er, hvad den har været. De studerende er, også på grund af de høje adgangskrav, bedre, undervisningen er mere relevant, og kandidaterne er bedre rustet til deres fremtidige arbejde, end de var for 30 år siden. Det følgende bidrag af Jens Blom-Hansen understøtter Erik Albæks vurderinger, men indeholder samtidig det memento, at studiets kandidatdel i dag ofte kun levner et enkelt semester til undervisning inden specialet, når et eller to semestre bruges på praktik- og udlandsophold. Jens Blom-Hansen efterlyser mere tid til fordybelse for de studerende. Som studerende i anden halvdel af 70’erne kan man her tænke tilbage på den daværende 2. dels fire normerede studieår – som de særligt tænk- og langsomme endda ofte ekstenderede til både fem, seks og syv år, hvorefter de fra specialesumpens dyb dukkede op med et værk af en helt anden tykkelse end nutidens specialer på cirka 75 sider. Mit eget fyldte i den udgivne bogudgave 329 sider. Men så var det også både langt og godt. I hvert fald langt.

Tillid til både Instituttets nutid og fremtid får man til overflod af bogens sidste fem meget velskrevne bidrag af Tonny Brems Knudsen, Anne Mette Kjær, Gitte Sommer Harrits, Anne Skorkjær Binderkrantz og Jørgen Møller. Førstnævnte får man særskilt sympati for, når han frejdigt beretter om sin begejstring for den gamle bluesmusiker Otis Rush og endda dokumenterer, at han – som følge af en stejl indlæringskurve under en natlig udflugt ved en konference i Chicago – er bekendt med John Mayalls Bluesbreakers indspilning i 1966 af Rush’ klassiker All Your Love. De nævnte bidrag tegner blandt meget andet et interessant billede af, hvorledes vejen ind i forskerlivet har ændret sig gennem det seneste årti. Hvor der før var få ansøgere til stillingerne, var der i efteråret 2019 151 ansøgere til et adjunktopslag. Om nogle få år skal de tre, der

blev ansat, så atter igennem et nåleøje for at blive lektorer. Man skal utvivlsomt brænde mere end almindeligt stærkt for forskeriet for at ville udsætte sin sjæl for et sådant hækkeløb.

Det er i det hele opløftende at læse om den forskningsmæssige begejstring, men man tænker samtidig, at det jo kan være meget godt, at man rejser verden rundt til konferencer og diskuterer med fagfæller inden for snævre specialer og skriver artikler til fine engelsksprogede tidsskrifter – men hvilken betydning har det alt sammen for omverdenen? En del af de ældre bidragydere stiller spørgsmålet, men der er ikke mange svar hos de yngre. Jørgen Møller beretter om, at en ung (københavnsk) hedspore ved et årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab for år tilbage spurgte Mogens N. Pedersen, hvad formålet var med dansk statskundskab. Af Mogens N. fik han det jordbundne svar, at det var at uddanne embedsmænd. I så henseende har Instituttet i hvert fald været en overvældende succes, og heldigvis har Ole P.s forskning i årsagerne til den offentlige sektors vækst ikke haft nogen praktisk politisk betydning.

Max Sørensen så i sin tid med skepsis på de kommende kandidaters beskæftigelsesmuligheder. Han foreslog derfor en magisterkonferens for at understrege det brødløse ved studiet. Kompromiset blev i stedet en embedseksamen, men med det særlige ved sig, at der blev føjet et speciale til eksamenskravene. Meningen var at holde husarerne væk. Det er så ikke lykkedes. Og godt for det. Som Jørgen Møller skriver, er undervisningen på mange måder vigtigere end forskningen. Det sidste skal til for at bringe luft til det første. Ved at skrive avancerede artikler om snævre emner og holde konferencer for hinanden kan de ansatte holde sig i åndelig form. Vi andre må så trøste os med, som Jørgen Møller skriver, at man kan lære ”mere om samfundets fjedre og bolte ved at læse om menneskeskæbner, kunst og historie end ved at læse snævert om økonomi og politik”. Og for de af os, der fortsat er forelskede i statskundskaben, ligger der nu denne fremragende bog – til læsning og genlæsning.

Jens Peter Christensen  
Højesteretsdommer,  
dr.jur. (og cand.scient.pol.)