

Hvor stærke er det danske demokratis kerneinstitutioner?

Policy brief om bogen *Dansk demokrati i perspektiv*

Det danske demokratis politiske institutioner har en bemærkelsesværdigt høj kvalitet i international sammenhæng. Kerneinstitutionerne i form af frie, inklusive valg, respekt for politiske friheder og kontrol af regeringen er historisk stabile. Men på visse områder såsom ytringsfrihed, offentlighed i forvaltningen og valgmyndigheders uafhængighed halter den formelle forankring bagefter sammenlignelige lande, og demokratiet kan i princippet hurtigt svækkes. Der er behov for at styrke opmærksomheden på institutionel sårbarhed i en international kontekst med tiltagende demokratisk tilbagegang.

Den oprindelige magtudredning konkluderede i 2003, at Danmark var karakteriseret ved "en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner". Ved årtusindeskiftet var der både her i Danmark og i udlandet en tro på demokratiets styrke og levedygtighed. Siden er der sket betydelige, demokratiske tilbageslag i verden, og det gælder også i EU-lande som Polen og Ungarn og i veletablerede demokratier såsom USA.

Dansk demokrati i perspektiv analyserer styrken af de danske kerneinstitutioner igennem en afgrænset liberal demokratiforståelse, der fremhæver en række fundamentale institutioner, som de fleste demokratiforskere anser som demokratiets kerne. Det drejer sig om fire institutioner:

- frie og fair valg, der afgør, hvem der sidder på den lovgivende og udøvende magt, dvs. parlamentet og regeringen
- lige og almindelig valgret

- ytrings- og informationsfrihed, forsamlingsfrihed og organisationsfrihed
- kontrol af regeringen.

Hvis vi skal vurdere styrken af kerneinstitutionerne i det danske demokrati, er det bedste udgangspunkt at sammenligne dels med den historiske udvikling af det danske demokrati og dels med andre landes demokratiske styreform.

Udviklingen af de demokratiske kerneinstitutioner i Danmark

Tabel 1 viser den historiske fremvækst af centrale demokratiske institutioner i Danmark.

Tabel 1. Opfyldelse af kriterier for liberalt demokrati i Danmark

	1834	1849	1901	1915	1953
Valgt forsamling	+	+	+	+	+
Uafhængige domstole	-	+	+	+	+
Politiske frihedsrettigheder	-	+	+	+	+
Konkurrencefyldte valg	-	+	+	+	+
Hemmelig stemmeafgivning	-	-	+	+	+
Parlamentarisme i praksis	-	-	(+)	(+)	+
Lige og almindelig valgret	-	-	-	+	+
Parlamentarisme grundlovsfæstet	-	-	-	-	+

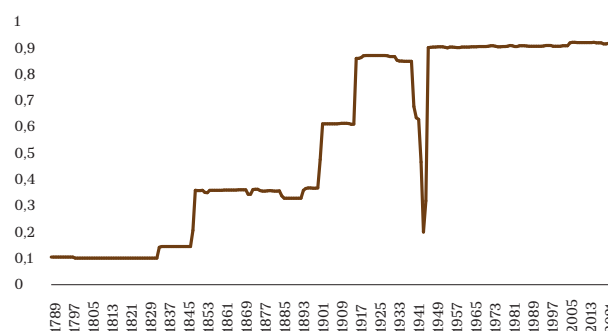
De første elementer af demokrati blev indført i 1834 med oprettelsen af en valgt forsamling – stænderforsamlingerne – hvor der var valgtret til en lille skare af økonomisk stærke grupper. Kongen var ikke forpligtet til at følge stænderforsamlingernes råd. Den næste væsentlige udvikling skete med 1849-grundloven, hvor enevælden blev afløst af et konstitutionelt monarki, og kongemagten var underlagt en forfatning. Det betød, at regeringen snarere end kongen regerede landet, og at den udøvende magt blev underlagt reglerne i grundloven, som var administreret af uafhængige domstole. Kongen udpegede dog regeringen. Grundloven indførte politiske frihedsrettigheder, dvs. ytrings-, organisations- og forsamlingsfrihed, og private frihedsrettigheder såsom privat ejendomsret, religionsfrihed og forbud mod vilkårlig fængsling. Der blev oprettet et parlament med to kamre, Landstinget og Folketinget, hvor der var direkte valg til det sidste. Alle mænd, som var fyldt 30 år og ikke havde været straffet for en alvorlig forbrydelse, havde valgtret til Folketinget.

I 1901 blev der indført hemmelig afstemning ved valgene, og parlamentarismen – altså at Folketinget kan afsætte regeringen – blev indført i praksis. Ser vi bort fra kravet om lige og almindelig valgtret, kan vi argumentere for, at dette markerede overgangen til demokrati. Hvis vi definerer demokrati som frie og fair valg til regeringsmagten på basis af fri meningsudveksling og frihedsrettigheder mellem valgene, kan vi helt formelt set tidligst betegne Danmark som et demokrati i 1953, hvor parlamentarismen blev stadfæstet i grundloven. Men ser vi på praksis snarere end de formelle regler og aktørernes ønsker og intentioner, er der mest, som taler for, at 1901-reformerne markerede den første demokratiske transition i dansk historie.

I 1915 blev grundloven revideret og indførte næsten universel stemmeret ved at inkludere visse af de hidtil udeladte grupper. Konkret fik kvinder og tyende, dvs. folk i privat tjeneste, stemmeret, hvilket betød, at Danmark i al væsentlighed opfyldte de fire betingelser for liberalt demokrati. Med grundloven i 1953 blev Landstinget også afskaffet, og Folketinget var nu

det eneste lovgivende organ. Hermed fandt det danske demokrati den formelle indretning, som danner rammen om dets funktion i dag.

Figur 1. Demokratiniveau i Danmark, 1789 – 2024



Note: Baseret på V-Dems Electoral Democracy Index, som er et samlet mål for elektorale komponenter i form af valgtret, valgkvalitet, valgte beslutningstagere, ytringsfrihed og alternative informationskilder samt foreningsfrihed. Kilde: Coppedge et al. 2025

I Figur 1 kan vi se, hvordan de nævnte reformer har afspejlet sig i ændringer i demokratiniveauet over tid i Danmark. Hvis vi følger den brune graf, kan vi se, at det eneste deciderede demokratiske sammenbrud fandt sted, da Tyskland besatte Danmark. Sammenlignet med de fleste andre lande har den danske demokratiske udvikling faktisk været relativt stabil – og niveauet er stort set uændret siden den første magtudredning.

Ligeledes er det bemærkelsesværdigt, hvor fredeligt den danske demokratiseringsproces forløb. Trods store samfundsmæssige og politisk-institutionelle forandringer i 1800-tallet og 1900-tallet oplevede Danmark ingen voldelige revolutioner eller statskup. En central årsag er, at der i Danmark voksede et effektivt bureaukrati frem allerede under enevælden. Den enevældige stat bestod af en strømlinet, hierarkisk opbygget administration med specialiserede ministerier og amter. De statslige embeder blev i stigende grad besat på basis af uddannelse og evner snarere end social status, hvilket bragte

flere ikke-adelige kandidater i spil. Danmark fik på den måde en bureaukratisk stat, som både havde motivationen og strukturen til at agere mere upartisk, dvs. følge generelle regler, sikre lighed for loven og have bedre blik for det brede samfund frem for særinteresser. På dette område blev Danmark bedre stillet end de fleste andre stater i Europa, og det danske bureaukrati kom til at fungere som bindeled mellem borgerne og magtens centrum og stækkede radikale kræfter.

Danmark i dag og i forhold til andre lande

Hvis vi vender blikket mod det danske demokrati i dag og sammenligner med andre lande, så står de liberale kerneinstitutioner i Danmark fortsat stærkt. Tabel 2 viser Danmarks placering på en række indekser over komponenterne i det liberale demokrati. Det står klart, at Danmark på alle områder klarer sig rigtig godt. Med andre ord er det danske demokrati både kendetegnet ved frie og fair valg, ytringsfrihed, organisationsfrihed for partier og grupper i civilsamfundet, respekt for forfatningen og domstolenes uafhængighed samt parlamentarisk kontrol af regeringen.

Demokratiske krisetegn og beskyttende faktorer i Danmark

Alligevel er der grund til at være opmærksom på demokratiets tilstand. Demokratierne er på tilbagegang i en lang række lande. Detaljerne i de demokratiske tilbageskridt varierer fra land til land, men der er nogle fællestræk. Typisk svækker regeringen først domstolenes uafhængighed og parlamentets kontrolinstanser og dernæst mediernes frihed og civilsamfundets handlerum. Dermed bliver det nemmere for regeringen at gøre, hvad den vil, uden at møde kritik og forhindringer. Næste skridt er så en underminering af den inderste kerne af demokratiet, nemlig de frie og fair valg. De er allerede svækkede, fordi de første tiltag har reduceret den politiske konkurrence, men skævvridningen når ofte nye højder ved, at regeringen laver valgsystemet om til fordel for sig selv og sætter sig tungt på kontrollen med valgmyndighederne. Sidstnævnte giver regeringen bedre mulighed for at manipulere selve valgbehandlingen ved bl.a. at fikle med godkendelse af kandidater og stemmeoptælling.

Tabel 2. Scorer for top-10 og udvalgte lande på diverse demokratimål

ELEKTORALT DEMOKRATI			POLITISKE RETTIGHEDER OG CIVILE FRIHEDER	
1	Danmark	0,92	Finland	1,00
2	Irland	0,90	New Zealand	0,99
3	Estland	0,90	Sverige	0,99
4	Schweiz	0,89	Norge	0,98
5	Belgien	0,88	Canada	0,97
6	Norge	0,88	Danmark	0,97
7	Sverige	0,88	Irland	0,97
8	Tjekkiet	0,87	Luxembourg	0,97
9	Luxembourg	0,87	Nederlandene	0,97
10	Frankrig	0,87		
...			(18) Tyskland	0,95
	(19) USA	0,84	(44) Frankrig	0,89
	(20) Tyskland	0,84	(54) USA	0,84
DEMOKRATISK STYRE			BEGRÆNSNINGER AF REGERINGSMAGTEN	
1	Sverige	0,95	Danmark	0,94
2	Norge	0,94	Finland	0,92
3	Danmark	0,93	Norge	0,92
4	Finland	0,93	Sverige	0,86
5	Tyskland	0,89	Tyskland	0,86
6	Schweiz	0,87	New Zealand	0,86
7	Litauen	0,84	Irland	0,84
8	Estland	0,83	Nederlandene	0,83
9	New Zealand	0,82	Estland	0,82
10	Østrig	0,80	Canada	0,82
...				
	(21) USA	0,73	(21) Frankrig	0,73
	(22) Frankrig	0,71	(29) USA	0,67

Note: Tal i parenteser angiver placering uden for top-10. Alle målene er blevet omskaleret til at række fra 0-1, hvor 1 indikerer mest demokratisk. Tallene henviser til 2024. Kilde: Coppedge et al. 2025; Freedom House 2025; Bertelsmann Foundation 202 5; World Justice Project 2024

Det er på den baggrund muligt at opstille mere konkrete kriseindikatorer, som vi kan bruge som rettesnor for at holde øje med fundamentale udfordringer af demokratiske kerneværdier og institutioner i Danmark:

- 1. Politiske ledere og grupper afviser eller betvivler de demokratiske spilleregler.
- 2. Politiske ledere og grupper benægter politiske modstanderes legitimitet.
- 3. Politiske ledere og grupper udviser tolerance over for eller opfordrer til vold.
- 4. Politiske ledere og grupper udviser villighed til at indskrænke civile frihedsrettigheder for politiske modstandere og medierne.

Ud fra denne liste er der ikke mange tegn på en fundamental demokratikrise i Danmark. Det skyldes bl.a., at Danmark er kendetegnet ved en række faktorer, som beskytter mod netop demokratisk tilbagegang. Undersøgelser har særligt fremhævet, at demokratiske naboer, et højt socioøkonomisk udviklingsniveau og en lang demokratisk historie virker stabiliserende. Ligeledes har forskning vist, at demokratier med stærke civilsamfund, velorganiserede partier og effektive og upartiske offentlige administrationer har en stærk tendens til at overleve. Og endelig er borgernes opbakning til demokratiet en vigtig stabiliserende faktor. Danmark klarer sig godt på alle disse faktorer. Generelt står Danmark derfor godt rustet, hvis vores demokrati skulle komme under større pres i fremtiden.

Udfordringer for de danske kerneinstitutioner

Vi ser alligevel en række udfordringer for flere af de væsentligste institutioner, der relaterer sig til demokratiets kernefunktioner. Nogle af dem er nemlig indrettet på en måde, der gør dem yderst sårbare, hvis en regering med autokratiske ambitioner en dag skulle blive valgt. Det handler særligt om, at mange af styrkerne ved det danske demokrati først og fremmest hviler på traditioner og kultur.

Det gælder de politiske frihedsrettigheder, særligt ytringsfriheden, som ikke er særligt godt beskyttet i vores forfatning. Det betyder, at domstolene ofte må ty til internationale konventioner, særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når de skal afsige domme. Det gælder åbenhed og ansættelser i administrationen, hvor et simpelt flertal i princippet kan mørklægge beslutningsprocesser og gennemføre en omfattende politisering af embedsapparatet. Ligeledes bunder mediernes politiske uafhængighed hovedsageligt i en demokratisk kultur og implicite statslige forvaltningsregler, f.eks. armslængdeprincippet, frem for en eksplicit sikring i forfatning og lovgivning.

Valgmyndighedernes upartiskhed hviler også på normer snarere end formelle regler. Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der står for

afholdelsen af folketingsvalg, folkeafstemninger, valg til kommunalbestyrelser og regionsråd samt valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet. Et andet centralt eksempel er udnævnelsen af dommere. Udnævnelsen varetages formelt set af regeringen via justitsministeren efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet, som dog i sit virke fungerer uafhængigt af det politiske niveau.

Valgadministrationen og Dommerudnævnelsesrådet fungerer godt i dag, men i princippet er det enkelt for en flertalsregering – særligt hvis den kun består af ét parti – at placere partiloyale folk på centrale poster i centraladministrationen og retsvæsenet og på den måde svække kontrolmekanismene og øge magtkoncentrationen. Den relativt svage formelle sikring af demokratiet i Danmark får ikke særligt stor opmærksomhed. Det er værd at reflektere over i en tid, hvor andre lande er ramt af en gradvis underminering af fundamentale demokratiske institutioner.



Bogen er udkommet 12. juni 2025 på Aarhus Universitetsforlag. ISBN: 978 87 7597 602 7. E-bog og lydbog kan hentes gratis på unipress.dk. For yderligere oplysninger kontakt leder af Magtudredningen 2.0: Michael Bang Petersen, michael@ps.au.dk