

### *Demokratiets tilstand*

Selv om det ikke forekommer velvalgt at tale om en krise for demokratiet som styreform, kan man dog pege på flere faktorer, som må antages at påvirke folkestyrets funktion og rækkevidde og til dels også at have stillet nye krav til politikerrollen og til borgerne.

Idéskitsen (jf. bilag 2), der er grundlaget for udvalgets arbejde, sammenfatter en række af de faktorer, der må antages at påvirke og måske ændre vilkårene for folkestyrets virke i disse år. Mange af disse faktorer optræder hyppigt i den løbende debat og i de analyser i forskellig tyngde, der fremlægges i et betydeligt antal.

De fleste analytikere og iagttagere af debatten er enige om, at det i almindelighed er langt lettere at stille en diagnose om svagheder i demokratiet end at foreskrive en effektiv kur. Opfattelsen af demokratiets tilstand har derfor en tendens til først og fremmest at opliste problemerne og deres årsager.

Som udgangspunkt for en udpegning af temaer, som det kan være af betydning at belyse, er denne fremgangsmåde også nyttig. Derfor beskrives her kort nogle alment accepterede hovedproblemer, som folkestyret i disse år stilles overfor som følge af, hvad man kunne kalde ændringer i folkestyrets omgivelser.

Kort sammenfattet er der betydelig enighed om, at demokratiet og dets institutioner er bragt i en ny situation af den stigende internationalisering og en voksende europæisk integration og på det nationale plan af en decentralisering og selvstændiggørelse af offentlige organisationer i forhold til den hidtidige mere direkte politiske styring. I flere tilfælde gælder det, at magt og indflydelse flyttes, at indflydelse og kontrol skal udøves under nye forudsætninger, og at nye aktører fylder nogle af de forandrede former ud.

Dette kan opleves som en snærende ramme om det arbejde, der udføres af de folkevalgte, idet de folkevalgte ikke har kontrollen over en række forholds udvikling eller over de forudsætninger, der ligger til grund for beslutninger truffet af folkevalgte. Udviklingen opleves som et reelt tab af demokratisk indflydelse og dermed en reduktion af tiltroen til de demokratiske beslutningsprocessers styrke og relevans.

Hertil kommer en mere u håndgribelig, men ikke desto mindre tydelig holdningsmæssig udvikling i befolkningen i retning af krav om

større selvstændig indflydelse på ens egen situation og muligheder. I samfundet som helhed spores i kølvandet på ændrede familie-, samlivs- og arbejdsmønstre et opgør med gamle normer og autoriteter.

Samtidig påvirkes forholdet mellem vælgerne og de valgte af nye vilkår for politisk kommunikation. De politiske kommunikationsformer er stærkt ændret i og med, at de politiske partier har udviklet sig væk fra at være brede massepartier. Hertil skal så lægges ændringen i medie billedet bort fra de partibundne medier til medier, der selvstændigt deltager i den politiske proces på nutidens journalistiske præmisser.

Endvidere synes samspillet mellem embedsmænd og ministre at være ændret, så sekretariatsbetjeningen af ministrene er udbygget og især embedsmænd tæt på ministrene i højere grad end tidligere mødes med forventninger om at kunne tænke og handle politisk - herunder også i forholdet til medierne - på ministerens vegne.

Desuden er borgerne underlagt regelrestriktioner og offentlige reguleringer i et omfang, som formentlig er større end nogen sinde tidligere (jf. J.G. Christensen, *Den usynlige stat*, 1991: s. 31). En række enkelt sager - f.eks. Krudtpeter-sagen - har illustreret, at rimeligheden i disse offentlige reguleringer ikke altid er gennemskuelig for borgerne.

Endelig har det tætte samarbejde mellem de offentlige forvaltninger og forskellige private interesser i form af interesseorganisationer eller lignende gjort beslutningsgangene sværere at gennemskue og har sløret de konkrete forvaltningsakters tilblivelse. Når de politikformulerende og de administrative niveauer i de offentlige forvaltninger er smeltet sammen, får de private interesser en indflydelse, der kan betyde, at de konkrete afgørelser i stigende omfang træffes af pragmatiske og/eller uvedkommende politiske hensyn.

Der kunne peges på en række andre faktorer, heriblandt interesseorganisationerne, men fælles for alle disse faktorer er, at de i et indbyrdes samspil influerer på den demokratiske proces og på udviklingen i de demokratiske institutioner. Betingelserne for politisk styring og kontrol er ændret på en række punkter.

Således er et dilemma mellem politisk styring og politisk deltagelse blevet skærpet: På den ene side er de politiske beslutninger på en række områder blevet lagt ud til andre beslut-