

Temaredaktørens forord: Magtudredningen revisited

Peter Munk Christiansen, professor, institutleder,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, pmc@ps.au.dk

Magtudredningen 1998-2003

Folkestyret har det »i mange henseender ... bedre, end man kunne forvente, når man tager efterkrigstidens stærke pres mod nationalstaten og de demokratiske institutioner i betragtning. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Men alting er ikke gået godt eller godt nok. Der findes fortsat betydelige skel i det danske samfund, selv om de i nogen grad har ændret karakter. Idealet om en oplyst offentlig debat har ikke altid lige gode kår. Massemediernes er blevet styrende for den politiske kommunikation, og mange politiske beslutninger præges af at politikerne reagerer som lemminger på enkeltsager. Andre er præget af, at store og stærke private interesser har en uigennemskuelig indflydelse på de politiske beslutninger. Endelig har overførslen af kompetencer til EU efterladt os med et demokratisk underskud i relation til en stigende mængde politiske beslutninger.«

Ovenstående er en gengivelse af bagsideteksten til Magtudredningens slutrapport (Togebjerg o.a. 2003). Konklusionen var sine steder kontroversiel, og især blev der rejst kritik af, at billedet var for positivt. Det skal jeg ikke tage stilling til her. Derimod nogle korte refleksioner over nogle elementer ved konklusionen, som den fremstår gengivet ovenfor og i lyset af den viden, vi har i dag.

Er der fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning? Antagelig ikke på samme niveau som i 2003, hvor tilliden til såvel politikere som politiske institutioner var meget høj, og hvor interesse i og viden om politik og tiltro til egne politiske evner var betydelige. Tilliden til politikerne er i dag på et langt – og bekymrende – lavere niveau. Den langvarige økonomiske krise i kølvandet på finanskrisen er nok en hovedforklaring, men der er antagelig også mere på spil (jf. Andersen 2016).

Den økonomiske ulighed har været stigende. Det kan være et demokratisk problem, i det omfang stigende ulighed skaber skel i befolkningen, som indebærer, at nogle grupper systematisk får sværere ved at artikulere og mobilisere interesser som gruppe og andre tilsvarende bedre. Tendensen til, at økonomiske og etniske skillelinjer falder sammen, er antagelig øget.

Medierne spiller fortsat en betydelig rolle for den politiske kommunikation, og mens de nye sociale medier kan give tættere kontakt mellem beslutningstagere og borgere, kan de også indebære en forræelse af den politiske debat og kommunikation. Hertil kommer

diskussionen om *fake news* og betingelserne for en oplyst politisk debat. Sidstnævnte kan også blive truet af en tendens til større lukkethed i de politiske beslutninger.

Et af de store kritikpunkter var analyserne af den økonomiske magt. Heine Andersen (2005: 120) talte om »det næsten totale fravær af forsøg på afdækning af økonomisk magt«. Med syv bøger/skrifter om emnet næppe en nøgtern vurdering. Ledelsen af Magtudredningen havde ønsket sig flere analyser, men der var meget få, der bød ind. Nogle fandt, at det demonstrerede den økonomiske magts fuldkommenhed. Den ellers ædruelige Frede Vestergaard foreslog i *Weekendavisen* 19. marts 2004, at det nok skyldes, at den oprindelige aftale om Magtudredningen involverede Folketingets tidligere formand, den konservative H.P. Clausen, der havde været professor i Statskundskab i Aarhus. Han skulle have sikret en fredning af den økonomiske magt. Imponerende!

I betragtning af, hvor stor betydning nogle tillagde netop erhvervslivets magt, kan man undre sig over, at ikke flere har budt ind i de forløbne 15 år. Eneste større bud har været Ellersgaard og Larsen (som bidrager til dette temanummer), som har gennemført en række analyser af netværk ud fra et meget imponerende datamateriale. Man kunne ønske, at nogen også ville beskæftige sig med de processer, hvorigennem magten sætter sig igennem, så vi kan studere *power in action* og ikke blot antage magten. Når emnet nu er så vigtigt for at forstå magten i Danmark.

Temanummeret

Økonomi & Politik har givet mig frie hænder til at sammensætte et temanummer. Jeg har prioriteret bredde og mangfoldighed inden for de begrænsede rammer, som et temanummer nu en gang giver. Kortere artikler gav mulighed for ni bidrag. De er valgt, så der er ennemæssig bredde, og så der er plads til bidrag af forfattere, som var med i den første

magtudredning (Jørgen Goul Andersen, Jens Blom-Hansen, Anker Brink Lund, Anette Warring og undertegnede) samt nye forfattere (Christoph Houman Ellersgaard, Mads Leth Jakobsen, Anton Grau Larsen, Dorte Sindbjerg Martinsen, Michael Bang Petersen og Georg Sørensen). Det siger sig selv, at det ikke blot tilnærmelsesvist kan have den bredde og dybde, som Magtudredningen havde. Men det er så, hvad vi har valgt at bringe i denne omgang – som man sagde, når TV-nyhederne sluttede for år tilbage.

Vi starter med et blik ud over hele kloden og lader Georg Sørensen undersøge, hvem der egentlig har magten i dag – i et globalt perspektiv. Det kan være med til at svare på de store spørgsmål om krig og fred, fattigdom og fremgang og de nye verdensmåls fremtid. Og som i alle de øvrige bidrag forsøges et fokus på konsekvenserne for Danmark.

Mens man kan blive ganske bekymret af de daglige nyheder fra store dele af verden, beroliger Georg Sørensen os med, at der i et langsigtet perspektiv også er grund til optimisme. Den kolde krigs ophør har bragt fred, fremgang og globalisering mange steder, mens konfliktpotentialerne i forhold til Rusland og Kina tæller den anden vej. Det samme gør konflikterne i nogle af klodens svage stater som Afghanistan, Syrien og Libyen. Trumps *America first*-strategi er i så henseende ikke et godt tegn.

I en verden, der vælger samarbejde og globalisering, vil Danmark have gode muligheder for indflydelse, hvis der er politisk opbakning til det. En verden præget af konflikt giver Danmark langt mindre råderum.

I det næste bidrag fokuserer vi ind – men bliver i det internationale. Jens Blom-Hansen og Mads Leth Jakobsen stiller spørgsmålet om, hvor stor magt EU har over dansk lovgivning. Klassisk spørgsmål, som også Magtudredningen beskæftigede sig med. Det er også et

spørgsmål, hvortil der knytter sig stærke politiske holdninger.

Blom-Hansen og Jakobsen skelner mellem EU's *involvering* i og *påvirkning* af dansk lovgivning, hvor førstnævnte er bredere end sidstnævnte. De skelner også mellem *formel selvbestemmelse* og *faktisk resultatmæssig selvbestemmelse*. Den metodiske udfordring består i en svær kontrafaktisk analyse: Hvordan ville reguleringen af borgere og virksomheder se ud uden dansk EU-medlemskab?

Konklusionen lægger sig tæt op ad Magtudredningens: På en række politikområder er der en stærk EU-involvering, men den faktiske indflydelse er noget mindre vurderet i et kontrafaktisk perspektiv. EU udfordrer den nationale selvbestemmelse, men den ville også have været udfordret uden dansk EU-medlemskab.

Den næste artikel fokuserer tættere ind på EU. Dorte Sindbjerg Martinsen analyserer EU-Domstolens politiske rolle. Ikke blot har EU-ret forrang for national ret, EU-Domstolen har også været beskyldt for at være *aktivistisk* og *politisk*, mens andre har nøjedes med det lidt mindre råbende *dynamisk*. Man kan næppe være uenig i, at EU må have en domstol, der skal påse EU-rettens overholdelse, men en EU-Domstol, der gør mere end at dømme efter lovens bogstav og ånd er et demokratisk problem. Politiske beslutninger skal træffes af politikere.

Dorte Sindbjerg Martinsen undersøger EU-Domstolens politiske rolle ved at spørge, om Domstolen er med til at øge den europæiske integration imod politiske ønsker. Meget kan tyde på det, når man ser på en række af de domme, som Domstolen har afsagt. Et nyere eksempel er dommen om, at udenlandske studerende i Danmark betragtes som vandrende arbejdstagere og derfor er berettiget til SU, når de blot har få ugentlige timers arbejde. Svaret er, at Domstolens politiske aktivisme

modereres af politiske beslutninger på EU-plan såvel som på nationalt plan. Domstolens magt indrammes og begrænses af politiske kampe og kompromisser på tværs af medlemsstater og institutioner.

Kommissioner har gennem de seneste mere end 100 år spillet en stor rolle for udformningen af politiske beslutninger og dermed også for udviklingen af det danske samfund. Anette Warring ser i »Histories magt i kommissioner og parlamentarisk politik« nærmere på, hvordan historie er brugt i Socialreformkommissionens (1964-1972) og Velfærdskommissionens (2003-2006) arbejder, samt den politiske opfølgning herpå.

På trods af den tidlige og kontekstmæssige afstand mellem de to kommissioner kan der identificeres fælles træk i den måde, historie bruges på. Historie bliver brugt til at legitimere anbefalinger og lovforslag. Historie bliver også brugt til at skabe fortællinger, som binder fortid, nutid og fremtid sammen i konstitueringen af de politiske problemer, som skal løses. Endelig bruges historie til at definere grænserne for det politiske handlerum. Historie spiller en stor politisk rolle.

Økonomisk ulighed er ikke i sig selv et demokratisk problem. Det er den imidlertid, når uligheden har konsekvenser for borgernes politiske deltagelse, tillid og tro på egne muligheder for at påvirke. Mens vi fortsat hører til blandt de lande, hvor uligheden er mindst, er den ikke desto mindre steget gennem de seneste par årtier. Gini-koefficienten er eksempelvis steget fra 21.5 i 1995 til 25.6 i 2015.

Jørgen Goul Andersen spørger, om det er et produkt af globalisering, konkurrence og truslen fra lavtlønslande, eller om det er skabt på Christiansborg. Begge dele er en del af svaret, men Christiansborg vejer tungere end globaliseringen og de andre anonyme kræfter. Det viser, at der fortsat er gode mu-

ligheder for nationalt at modvirke økonomisk ulighed – men også for at gøre det modsatte.

Christoph Houman Ellersgaard og Anton Grau Larsen anlægger et netværksperspektiv på erhvervslivets magt. Central placering i et netværk er en indikator for magt. På baggrund af et imponerende datasæt viser analysen, at ledere fra de 100 største danske virksomheder spiller en vigtig rolle for de netværk, der binder erhvervsledere, topembedsmænd, toppolitikere, videnskabelige ledere og fagforeningsformænd sammen. De viser også, at især erhvervslivets største organisation, DI, spiller en central rolle i netværket, fordi mange af de store virksomheders topledere også har tillidsposter i DI.

Magtudredningen viede medierne en betydelig opmærksomhed med 7 bøger og skrifter. Det afspejlede et forskningsfelt under rivende udvikling. Anker Brink Lund bidrog også bidrog med en metodisk nydannelse: Han sendte i uge 46 i 1999 75 studerende ud til skrevne og elektroniske medier (36 i alt) og bad de studerende indsamle materiale om, hvad der kom ind på redaktionerne, og hvad der kom videre. På den måde kunne man følge redaktionelle til- og fravalg. Det førte til interessante analyser af den redigerende magt.

I artiklen til dette nummer af Ø&P har Anker Brink Lund skruet et datasæt sammen, som kan bruges til en rimelig sammenligning af 1999 og 2016. Analysen viser kontinuitet og forandring. De klassiske medier er fortsat vigtige for beslutningstagernes politiske dagsordener, men der er også med de sociale medier sket en *centrifugering* af journalistikken, som udsætter journalister og redaktører for konkurrence fra såvel professionelle spindoktorer som engagerede amatører.

Michael Bang Pedersen beskæftiger sig med falske rygter. Mediernes magt består ikke bare i at vinkle faktiske begivenheder. De består også nogle gange i at sprede falske rygter. Sådanne kan meget vel have påvirket udvalget af det amerikanske præsidentvalg i 2016 og den britiske afstemning om EU-medlemskabet samme år.

Vi har også set tendenser til falske rygter herhjemme, men danskerne er måske lidt bedre vaccinerede mod den slags end andre steder: Danske vælgere er komparativt set vidende og vi har ikke de opsplittede mediestrukturer, som eksempelvis kendes fra USA. Endelig er Danmark ikke polariseret på samme måde som det amerikanske samfund. Ikke desto mindre er det vigtigt, at vi også i Danmark er på vagt over for *fake news*.

Magtudredningen pegede på politiske processer præget af medialisering, lukkede beslutningsprocesser og et svagt vidensgrundlag. Peter Munk Christiansen spørger, om de samme træk karakteriserer de politiske og administrative beslutningsprocesser her 15 år efter. Svaret er overvejende bekræftende, og især hvad angår lukkede og uigennemskuelige beslutningsprocesser er udviklingen gået den gale vej.

Litteratur

- Andersen, H. (2005), »Den danske magtudredning: Maveplasker i en osteklokke«, *Dansk Sociologi*, 15(1): 115-23.
- Andersen, J.G. (2016), »Stigende politisk mistillid«, i J.G. Andersen og D. Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg til jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*, Frederiksberg: Frydenlund, pp. 279-317.
- Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.