

Politisk kommunikation mellem spil og substans – hvordan står det til med det danske demokrati?

Af Jørn Loftager, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

De senere års kraftige fokusering på politisk kommunikation som fænomen har også vist sig i den demokratiteoretiske diskussion. Her har der samlet sig en stadig større interesse om demokratiets kommunikative aspekter som led i overvejelser om demokratiets rationale eller 'regulative ideal' (Miller, 1993). Mens der siden 1989 har etableret sig en vidstrakt konsensus om det liberale demokratis kerneinstitutioner som ytrings- og forsamlingsfrihed, frie og lige valg etc., er der fremvokset en intens debat om den videre mening med de demokratiske institutioner og dermed også om målestokken for, hvor demokratisk demokratier fungerer. Når de kommunikative aspekter i den forbindelse har stået i centrum skyldes det ikke alene, at politisk kommunikation notorisk er kommet til at fylde meget. Det skyldes også, at der er opstået tvivl, om denne kommunikation – som den fungerer – bidrager til demokratiets vedligeholdelse og udvikling. Tvivlen næres ikke mindst af en tilsyneladende tendens til, at politikken taktisk-strategiske side i stigende grad kommer til at dominere dens indholdsside. Mediernes fremstilling af politik i termer lånt fra sportens konkurrenceverden, rettet mod vindere og tabere er ikke svær at få øje på. Og denne

fremstilling kan endvidere forekomme ganske realistisk i betragtning af, hvordan de politiske partier navigerer under et voksende brug af spindoktorer, fokusgrupper, markedsanalytikere og meningsmålinger. Samtidig synes væsentlige dele af lovgivningsprocessen at foregå uden for offentlighedens søgelys, og i mangt og meget kan situationen fremkalde mindelser om det pessimistiske billede af et demokrati i forfald, som Jürgen Habermas tegnede i sit klassiske værk *Borgerlig Offentlighed* fra 1962 (Habermas, 1962/1975).

Men hvor galt står det til? Dette store spørgsmål skal overvejes nærmere i det følgende på baggrund af en mere omfattende analyse af det danske demokratis tilstand i bogen *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark* (Loftager, 2004), hvorfra en del formuleringer også er hentet. *Borgerlig offentlighed* udgør en vigtig inspirationskilde for denne analyse, men det skal straks siges, at dens trøstesløse beskrivelse af et forvitret demokrati ikke bliver bekræftet. I det længere historiske forløb kan der ikke herske tvivl om, at det danske demokrati er blevet styrket. På den anden side fremgår det også, at mange af de forfaldstendenser, Habermas beskrev, er

til stede, og at fremtidsudsigterne for demokratiet derfor tegner sig tvetydigt. Disse konklusioner drages med udgangspunkt i en ganske bestemt forestilling om demokratiets rationale som såkaldt *deliberativt* demokrati. Jeg skal nedenfor give en lidt nærmere præsentation af denne opfattelse af demokratiet og dets rationale, men allerede her skal fremhæves, at det helt centrale er, at de politiske beslutninger hviler på et offentligt ræsonnement med adgang for principielt alle borgere. I de følgende afsnit drøftes først nogle alment betingelser for det deliberative demokrati og dernæst på et mere konkret niveau institutioner, der er centrale for formidlingen mellem de politiske beslutningstagere og offentligheden, især partier og medier. På et endnu mere konkret plan gives endelig et bidrag til belysning af offentlighed omkring lovgivningen.

2. Deliberativt demokrati

Spørges efter *meningen* med de demokratiske institutioner, vil en udbredt forestilling være, at demokratiet er til for at sikre overensstemmelse mellem de politiske beslutninger og borgernes ønsker og holdninger. I litteraturen betegnes denne forestilling ofte som 'økonomisk', fordi den fremstiller forholdet mellem borger og politisk beslutningstager som forholdet mellem forbruger og producent på markedet (Downs, 1957). Som forbrugeren på det økonomiske marked beslutter valget på det politiske marked sit valg ud fra sine givne præferencer og afgør derved, hvad der skal »produceres« af det politiske system, idet partierne forventes styret af et ønske om stemmemaksimering – »Partier formulerer politik for at vinde valg snarere end vinder valg for at formulere politik« (Downs, 1957: 28). Forbrugersuverænitet på markedet skal ved demokratiets hjælp modsvares af folkets suverænitet i politikken. Valg og afstemninger efter princippet om en mand, en stemme skal sikre alle individer lige muligheder for at tilgodese egne præferencer og interesser og er dermed også de væsentligste kilder til po-

litisk legitimitet. Anerkendelsen af individet og dets integritet sker ved, at alles præferencer tæller lige meget med – ligesom en pengesum på markedet kan købe lige meget, uanset hvem der ejer den. Det primære er altså individerne og deres præferencer og det uanset i øvrigt præferencernes nærmere indhold. Opfattelsen kommer fx til udtryk, når demokratiteoriens *grand old man*, Robert A. Dahl, definerer demokrati med henvisning til »styrets fortsatte responsivitet over for de politisk lige borgers præferencer« (Dahl, 1971: 1).

Selv om denne demokratiforestilling er udbredt i litteraturen såvel som i dagligsproget, er den ikke enerådende. Afspejlingsidealet om, at beslutningstagerne skal følge befolkningen/flertallet, gælder ikke ukvalificeret. 'Gallup-politiker' er fx igen hædersbetegnelse, og tilsvarende vil de færreste foretrække at lade umiddelbare meningstilkendegivelser – f.eks. gennem elektroniske afstemninger – erstatte de sædvanlige lovgivningsprocedurer. På linie hermed har denne forestilling om demokratiet vanskeligt ved at forstå, hvorfor offentlig politisk debat og diskussion almindeligvis betragtes som demokratiets salt. Hvis det afgørende er en 'ret' for individet til, at dets præferencer tæller ligeligt med i de kollektive beslutninger, er der ikke så meget at diskutere. Ligeledes kan man spørge, hvad der egentlig er grundlaget for den indledningsvist nævnte tvivl om demokratiets måde at fungere på. Er de politiske processer gennemsyret af taktiske snarere end saglige hensyn, er det vel blot udtryk for, hvad politik grundlæggende drejer sig om: (interessernes) kamp om magten. Og giver det derfor overhovedet mening at tale om saglighed på politikkens felt?

Nøjagtigt her skilles vandene i forhold til den deliberative demokratiopfattelse. Ifølge den er demokratiets egentlige rationale ikke aggregering af præferencer efter markedets funktionslogik. Det er i stedet optimering af

det offentlige ræsonnement som politikken grundlag. Nok er valg og afstemninger nødvendige bestanddele af demokratiet, men den væsentligste kilde til legitimitet er de begrundelser og argumenter og den deliberation, der fremkommer i offentligheden.¹ Og selv om det ikke benægtes, at politik involverer magtkampe og interessekonflikter, så er dens primære funktion og bestemmelse kollektiv *problemløsning*. Demokratiets mindste bestanddele er argumenter snarere end individer og deres præferencer, og mens alle har krav på at blive hørt, er det ikke en ret for alle at øve lige stor indflydelse på de politiske beslutninger. Idealet er i stedet at indflydelsens størrelse skal afspejle tyngden af de fremførte argumenter.

Demokrati skal derfor ikke forstås efter en markedsmodel. Rollen som borger er netop ikke den samme som rollen som forbruger. Mens forbrugeren som suveræn forbruger altid og pr. definition har ret – ved bedst om egne præferencer – så har borgeren som borger ikke altid ret. Det kommer an på den test, som synspunkter og argumenter udsættes for i det offentlige ræsonnement. Til forskel fra præferencer er argumenter til for at blive afprøvet og imødegået, og som borger vinder man anerkendelse ved at blive taget alvorlig som samtalepartner og herunder evt. sagt imod og ikke ved at få lov til at opretholde sine synspunkter uantastede.

Idealet om det bedste/bedre argument er ofte blevet udlagt som et konsensusideal og som sådan kritiseret for at være håbløst naivt. Den tolkning er dog ikke nødvendig. Hvad der alene må forudsættes er konsensus som *mulighed* og som sådan udtryk for, at der i sprog og kommunikation er indbygget gyldighedsforordninger. Det væsentlige er ikke faktisk opnåelse af konsensus. Det væsentlige er en anerkendelse af det bedre argument og en tilhørende forpligtelse til i givet fald at ændre standpunkt. Og det gælder uanset, at det bedste eller bedre argument altid må være noget fore-

løbigt, idet alle spørgsmål og sager altid lader sig belyse bedre gennem indhentning af mere viden og anlæggelse af nye perspektiver.

Hvordan kan man da finde ud af, hvad der i givne situationer faktisk bør tælle som de bedste argumenter? Svaret er – og kan kun være – at det må afgøres i kraft af de beslutninger, der træffes af det demokratisk valgte politiske lederskab. Der kan kun som et grænsetilfælde være tale om, at den politiske beslutning automatisk vokser ud af det offentlige ræsonnement. De politiske ledere og deres dømmekraft vil altid udgøre et selvstændigt element i den politiske beslutningstagning. Idealet er derfor heller ikke, at folket gennem den offentlige meningsdannelse skal overtage og opløse al central politisk magtudøvelse. Organisatorisk kommer det provisoriske i det bedste arguments herredømme netop til udtryk i en adskillelse af offentlighedens og den politiske magts funktioner (Habermas, 1992; jf. Gregersen, 1996). Det fælles bedste eller helhedens interesser vil aldrig fremgå direkte af det offentlige ræsonnement. Det udgør ikke en *deduktion*, men en – altid kun provisorisk gyldig – *konstruktion* ved de folkevalgte beslutninger.

Når deliberativt demokrati er repræsentativt demokrati, er det altså ikke at forstå som et praktisk nødvendigt næstbedste i forhold til direkte demokrati. Repræsentanterne er nødvendige for at repræsentere – ikke inkarnere – det fælles bedste. Det kræver imidlertid, at relationerne til den diskuterende offentlighed er så stærke og åbne som muligt. Med reference til repræsentationsteoriens distinktion mellem det fri og det bundne mandat forudsætter deliberativt demokrati, at repræsentanterne har frihed til at lade sig binde af de efter deres overbevisning bedste argumenter. Men det forudsætter også, at der i øvrigt er betingelser til stede, som tillader, at offentligheden kan spille den tilsigtede rolle og så vidt muligt sikre, at alle relevante argumenter indgår i den offentlige diskussion.

3. Den politiske offentligheds almene betingelser: økonomisk uafhængighed og dannelse

Mens sammenkædningen af deliberation og demokrati er af nyere dato, var der også forud for det moderne demokratis gennembrud i høj grad opmærksomhed omkring den offentlige diskussion og deliberations politiske rolle. Det fremgår udførligt af Habermas' analyse i *Borgerlig Offentlighed*. Her fremgår også, hvordan så forskellige tænkere som Kant, Burke, Marx og Stuart Mill var fælles om at se en kritisk modsætning mellem deliberativ politik og et demokratisk system med lige politiske rettigheder. Kort sagt var opfattelsen den, at udstrækningen af politiske rettigheder til de besiddelsesløse klasser ville umuliggøre en rationel politisk problemløsning gennem offentlig diskussion og deliberation blandt uafhængige og dannede borgere.

Tilsvarende var det et væsentligt element i Habermas forfaldshistorie om den politiske offentlighed, at de politiske rettigheder faktisk i løbet af 1800-tallet blev udstrakt til flere og flere og altså også til dem, der ikke var i besiddelse af ejendom og derigennem den nødvendige uafhængighed og dannelse – den oprindelige offentlighedsdeltager var borger i dobbelt forstand: både 'citoyen' og 'bourgeois'. Dansk politisk historie illustrerer udmærket forholdet. På den ene side kom offentlig diskussion og deliberation til at spille en ikke uvæsentlig rolle før enevældens fald. Med et sigende udtryk af den norske historiker Jens A. Seip udviklede den danske enevælde sig til en »opinionsstyret« enevælde (Seip 1958). På den anden side var det et stærkt begrænset demokrati, der så dagens lys i 1849, idet mange på grund af manglende uafhængighed var dømt ude. Med den nationalliberale Orla Lehmans berømte formulering skulle demokratiet forbeholdes »de begavede, de dannede og de formuende«. Det gjaldt foruden alle kvinder mange andre økonomisk afhængige, herunder modtagere af fattighjælp, og endnu i dag åbner den danske Grundlov mulighed

for at fratage offentligt forsørgede personer deres politiske rettigheder. Ligeledes illustrerer den danske udvikling klart, hvordan politikken i takt med den gradvise udbredelse af de politiske rettigheder indholdsmæssigt og organisatorisk blev domineret af distinkte interessepositioner som en afspejling af socialstrukturelle skillelinier (Elklit, 1986).

Alligevel forekommer en forfaldsbeskrivelse klart misvisende. Med hensyn til spørgsmålet om økonomisk uafhængighed er der først og fremmest grund til at pege på, hvordan klasseulighedernes betydning er blevet modereret af organiseringen af arbejdsmarkedet og ikke mindst af velfærdsstatens sociale rettigheder. I *Borgerlig Offentlighed* er der ingen tiltro til, at disse rettigheder skulle kunne fungere som en slags erstatning for den ejendomsbesiddelse, der tidligere betragtedes som det nødvendige grundlag for borgerens uafhængighed. Nok kunne de mindske markedsafhængigheden, men den ville til gengæld blive afløst af en ikke mindre problematisk afhængighed af staten som *klient*.

En helt anderledes vurdering blev fremsat af den britiske sociolog T.H. Marshall i et berømt essay om *Social Class and Citizenship*, som netop fremhævede, hvordan sociale rettigheder i form af universelle borgerrettigheder faktisk kunne danne basis for en lige status som (med)borger (Marshall, 1950/2003) på trods af kapitalismens kroniske uligheder. Og ikke mindst det danske tilfælde synes at give Marshall ret. Bl.a. ved hjælp af universelle velfærdsrettigheder er der etableret en situation, hvor langt størsteparten af borgerne har et selvstændigt økonomisk eksistensgrundlag. Og netop deres universelle karakter betyder, at de ikke er forbundet med den frygtede stigmatisering og klientgørelse. Den almindelige folkepension udgør et hovedeksempel herpå. Da den blev vedtaget i 1956, var en væsentlig begrundelse, at den skulle gives til alle for at undgå de tidligere ordningers stigmatiserende opdeling i værdigt og

ikke-værdigt trængende – helt i overensstemmelse med Marshalls påpegning af, at universelle rettigheder og pligter netop i kraft af deres universalitet er med til at danne den lige status som medborger.

Den økonomiske uafhængighed som almen betingelse for at kunne udfylde rollen som aktiv og offentligt deltagende borger er altså over tid blevet styrket. Samtidig er det også klart, at den ikke er sikret en gang for alle. Det vidner de senere års udvikling på velfærdsområdet tydeligt om i form af en principiel såvel som praktisk undsigelse af den *universalisme*, der ellers har kendetegnet den danske model. Hovedeksemplet herpå er den aktiveringslinje, som siden begyndelsen af 1990'erne stærkere og stærkere er kommet til at præge social- og arbejdsmarkedspolitikken. Pligten til aktivering supplerer den hidtil gældende rådighedspligt; men hvor rådighedspligten er en pligt til at søge og tage job på *almindelige* betingelser og altså dermed en universel og indholdsmæssig forudsigtelig pligt, der er pligten til aktivering en pligt til at påtage sig aktiviteter på de *særlige* vilkår, som – inden for visse rammer – systemet og sagsbehandleren bestemmer. Ikke blot har det betydet kontante forringelser i forhold til personer i almindelig beskæftigelse. Aktiveringslinjen tegner også en ny, paternalistisk relation mellem individ og stat, der alvorligt udfordrer borgerens status som borger og med principielt undergravende konsekvenser for den politiske offentlighed. Det sker navnlig, når aktiveringen antager form af socialopdragelse med sigte på at forme klienternes motivation, personlighed og identitet (jf. Carstens 1998; Mik-Meyer 2002). Derved antastes selve den kategori 'privatfolk', som samlet til publikum definatorisk *udgør* offentligheden (Habermas, 1975: 25).

Undsigelsen af princippet om universalisme er i praksis også kommet til udtryk på pensionsområdet, hvor folkepension er under hastig forvandling til en ny form for fattighjælp

til den gruppe af ældre, der ikke kan klare sig med egne opsparede midler. Spørgsmålet om eventuelle (negative) konsekvenser for det demokratiske medborgerskab har heller ikke i dette tilfælde været en del af diskussionen. Det samme kan siges om kommissoriet for den siddende velfærdskommission, hvor en af opgaverne udtrykkeligt er at komme med forslag til, hvordan velfærdsordningerne kan blive mere målrettede og selektive og altså mindre universelle.

Med hensyn til spørgsmålet om økonomisk uafhængighed må konklusionen derfor blive, at der historisk set har været tale om fremskridt snarere end forfald, men samtidig der klare tendenser, der synes at undsige disse demokratisk set gunstige erfaringer.

Noget tilsvarende kan konkluderes om (ud)dannelse som offentlighedens anden vigtige almene funktionsbetingelse. I det længere tidsperspektiv er det almindelige uddannelsesniveau hævet meget betydeligt. Det ses fx af størrelsen af den andel af befolkningen, der får en studentereksamen eller tilsvarende eksamen. I år 2000 var den for aldersgruppen 20-29 år på 51 pct., mens den for de 80-93-årige kun var på 4 pct. (Andersen, 2003: 105). I den forbindelse kan peges på veldokumenterede sammenhænge mellem uddannelsesniveau og politisk interesse, kompetence og deltagelse. Det er fremgået af en del undersøgelser gennem de senere år, som efterlader et generelt indtryk af en befolkning med relativt veludviklede »borgerdyder« i form af politisk interesse, omtanke, engagement og kompetence (Andersen m.fl., 1999; Goul Andersen m.fl., 2000; Goul Andersen & Borre, 2003).

Når der dog også her er grund til et *aber da-bei* hænger det sammen med visse udviklingstræk i uddannelsessystemet. Det gælder inden for forskningen og de videregående uddannelser, hvor navnlig universitetets centrale rolle som en uafhængig dannelsesinstitution, der kan bidrage med viden og erken-

delse til offentlighedens diskussioner, synes mere og mere fremmed for det politiske system. Her synes opmærksomheden i stedet at være opslugt af bestræbelser på – med ministerens udtryk – at gøre afstanden mellem »forskning og faktura« så kort som mulig. Men det gælder også i den anden ende af uddannelsessystemet, nemlig folkeskolen, som skal belyses lidt nærmere.

Det dårligt nye er her danske elevers middelmådige præstationer, som de er fremgået af internationale undersøgelser fra de senere år. I perspektiv af det deliberative demokratis ideal om alles mulighed for at medvirke i den offentlige diskussion af fælles anliggender er det ikke mindst bekymrende, at der blandt danske elever har kunnet konstateres en uforholdsmæssig stor gruppe af svage læsere (Meiding, 2001). Ligeledes er det selvsagt også bekymrende, når en del tyder på, at 'den nye skole' tilsyneladende ikke er så god som 'den gamle skole' til at modvirke den negative sociale arv (Frykmann, 1998).

Hvad kan årsagen være til de noget mistrøstige resultater? En del af forklaringen kunne være, at skolen i en periode ikke i tilstrækkelig grad har prioriteret indlæring af den slags kundskaber og færdigheder, som den nu måles på. Iagttages indholdet i debatten i den danske skoleoffentlighed tyder noget på, at der kan være en sådan sammenhæng. En indholdsanalyse af Danmarks Lærerforenings fagblad, *Folkeskolen*, årgangene 1978-2002 viser i hvert fald, at det er alt muligt andet en indlæring af konkrete kundskaber og færdigheder, der typisk har optaget sindene i denne periode (Loftager, 2004: kap. 5). I en vis udstrækning er tilegnelsen af viden og færdigheder blevet betragtet som noget, der naturligvis skal til, men samtidig som noget sekundært i forhold til den nye skoles program for den enkelte elevs personlige kompetenceudvikling. Endnu mere udbredt er faglighed, kundskaber og boglighed blevet tillagt en række negative konsekvenser vedrørende motivation, skolet-

ræthed, elevsortering, virkelighedsforståelse, social adfærd, personlig udvikling m.v. Det afspejler, at skoleoffentligheden har været stærkt domineret af et bestemt (reformpædagogisk) paradigme ifølge hvilket undervisningen ikke skal tage udgangspunkt i fagene og stoffet med tilhørende kundskaber og færdigheder (den objektive dimension). I stedet skal undervisningen (som 'læring') tage udgangspunkt i eleven og dennes interesser, erfaringer etc. (den subjektive dimension) (Dale, 1981; jf. Loftager, 1990).

Nu går der naturligvis ikke en lige linie fra diskussionen i skoleoffentligheden eller skolelovens formålsformuleringer til den faktiske undervisning rundt om på skolerne. Trods den dominerende diskurs' kritik og nedvurdering af den traditionelle skole og dens ambition om at indlære eleverne forholdsvis veldefinerede kundskaber og færdigheder, er dette antagelig, hvad der alligevel i stor udstrækning har kendetegnet skolens virksomhed. Samtidig må der dog antages at være en vis sammenhæng mellem, hvad teorien – og lovgivningen! – siger, og hvad der sker i praksis.

Mens det målte niveau for danske elevers faglige præstationer som nævnt er relativt beskedent, viser det sig, at »hvad oplevelsen af eget selv angår, har de danske elever en særdeles høj opfattelse hvad deres egne evner i skolefagene angår« (Egelund, 2003: 23). I forhold til dannelsen til demokrati må det umiddelbart vurderes positivt, at danske elever har tillid til egne evner. På den anden side: Hvis tilliden eller modet er uden realistisk selverkendelse og ikke bygger på forstandsmæssig indsigt, men snarere udtrykker en ret til at have meninger og forholde sig på grundlag af det personlige snarere end det almene, må der konkluderes anderledes negativt. Og netop en sådan forestilling synes knyttet til den dominerende pædagogiske linie – »selvets pædagogik«, som den er blevet kaldt (Hermann, 2003; jf. Schmidt, 2005).

I hvert fald når det drejer sig om demokratiet forstået som deliberativt demokrati, er der derfor grund til at nære betænkeligheder ved den kurs, skolen er eller har været inde på. Den ydmyghed over for indsigt og argumenter og den evne til at sætte parentes om netop det personligt-partikulære, der her er væsentlige dyder, synes fremmed for det dominerende skolesyn.

Hermed skulle være antydnet hvordan der heller ikke med hensyn til (ud)dannelse som almen betingelse for offentligheden eksisterer nogen garanti for, at den historisk set gunstige udvikling vil fortsætte. Selv om der næppe er grund til alvorlige bekymringer – også fordi der allerede er faglige »opstramninger« i gang – er det værd at hæfte sig ved, at demokratiets grundlag ikke vedligeholdes sig selv. Dertil kræves opmærksomhed og en kritisk selvbesindelse, som ikke automatisk er til stede.

4. Repræsentation og partier

Selv om deliberativt demokrati er repræsentativt demokrati med en betydelig rolle til den politiske ledelse, er offentligheden alligevel det centrale omdrejningspunkt, idet det er repræsentanternes fornemste opgave er at tage del i og lade sig lede af det offentlige ræsonnement med henblik på at sikre det bedst mulige beslutningsgrundlag. Nu foregår politisk repræsentation i praksis i tilknytning til de politiske partier. Et vigtigt spørgsmål er derfor, hvad det betyder af muligheder og begrænsninger for det deliberative demokrati. Hvordan harmonerer opgaven med at finde frem til det bedste argument med det at fungere som parti-repræsentant? Er det fremmende eller hæmmende for udfoldelsen af det offentlige ræsonnement som basis for de politiske beslutninger?

Når partierne er mødt med skepsis i den deliberative tradition, skyldes det deres karakter af at være partier til varetagelse af specifikke særinteresser. Især er det fremhævet, hvordan

fri og saglig debat med henblik på fremme af almeninteressen forudsætter et frit mandat, som partirepræsentationen synes at gøre mere eller mindre illusorisk. Er man som repræsentant bundet af partiets forskrifter, er det et dårligt grundlag for saglig politisk diskussion og deliberation i såvel offentligheden generelt som i Folketinget specielt. Som det hedder hos Habermas, at uanset, at mandatet i henhold til forfatningen formelt er frit, har repræsentanten faktisk

... et imperativt mandat fra sit parti. Parlamentet bliver gennem dette tendentielt til et sted, hvor direktivbundne partifolk træffes for at registrere afgørelser, som allerede er taget ... Repræsentantens status er ikke længere karakteriseret ved deltagelsen i et alment ræsonnerende publikum (Habermas 1975: 192).

Imidlertid synes erfaringerne at dementere denne dybe skepsis. I hvert fald har repræsentation gennem politiske partier med forankring i bestemte social-økonomiske interesser ikke forhindret, at det danske demokrati i betydelig grad har kunnet fungere i overensstemmelse med de deliberative idealer. Historisk bidrog partierne med presse og offentlighed som vigtige instrumenter væsentligt til den brede befolknings politiske vækkelse og mobilisering. Og i den forbindelse må man både hæfte sig ved den strøm af viden, information og synspunkter, som derved blev bragt ind i det politiske system, og ved den gradvise forvandling fra undersåt til borger, der samtidig fandt sted. Endvidere har det samarbejdende danske folkestyre ikke blot dækket over en serie af simple kompromisser, der har efterladt de deltagende interessegrupper uberørt. Det har også afspejlet egentlige læreprocesser om både politikens indhold og form, og disse har i betydelig grad været formidlet af offentlig diskussion og deliberation.

Spørgsmålet er så, hvordan partiernes aktuelle måde at fungere på må vurderes. At der sker en binding af mandatet i kraft af en ret streng partidisciplin er der ingen tvivl om,

men partidisciplinen indeholder også ud fra det deliberative syn på demokratiet positive elementer. Det skyldes primært, at den hænger sammen med den interne arbejdsdeling i partigrupperne, som på sin side er nødvendig af saglige grunde. I erkendelse af egne begrænsninger vælger den enkelte at følge den eller de kolleger, som har særlig indsigt. Samtidig rummer specialiseringen dog også klare risici, idet den kan være forbundet med en overflytning af de politiske afgørelser til ikke-offentligt fungerende udvalg og netværk, ligesom den kan føre til en svækkelse af den almindelige politiske diskussion og dermed den samordning af forskellige hensyn i helhedens interesse, som partiet netop som parti skulle bidrage til at sikre.

Derudover skal peges på betydningen af konkurrencen mellem partierne. Bidrager den til kvaliteten af de politiske beslutninger? Er der en positiv sammenhæng mellem bestræbelserne på at opnå popularitet og flest mulige stemmer og tilbøjeligheden til at fundere de politiske beslutninger på det bedst mulige oplysnings- og informationsgrundlag?

På det principielle plan rummer forholdet mellem de politiske partier og det deliberative demokrati således en række delvist modsatte træk. Et ikke uvæsentligt spørgsmål i den forbindelse er, hvordan folketingsmedlemmerne selv forstår deres rolle som repræsentanter og mere præcist, om den trækker i retning af den økonomiske eller den deliberative forståelse af demokratiet. Her viser en interviewundersøgelse blandt danske folketingsmedlemmer, at deres selvforståelse som repræsentanter er i klart bedst overensstemmelse med den deliberative demokrati-forestilling (Carlsen & Nielsen 2001; jf. Loftager 2004, kap. 6). Når der spørges til, hvilke egenskaber en politiker bør have betones således saglighed, engagement, lydhørhed og evnen til dialog, og ingen af de interviewede nævner vigtigheden af at afspejle eller aggregere vælgernes præferencer. Derudover

fremgår, at politikerne primært er orienteret mod partiet. Det betragtes som et forum for deliberation, og det er her, deres politik som repræsentanter fastlægges. Endvidere er det et gennemgående synspunkt, at fokus for både parti og repræsentanter bør være på helheden, selv om der dog også er blik for særlige vælgergruppers specifikke interesser.

Så kan man skeptisk spørge, hvor dybt idealerne stikker, og i hvor høj grad handling følger ord. Det spørgsmål skal straks drøftes nærmere, men uanset dette, er det i denne artikels sammenhæng værd at hæfte sig ved den massive tilslutning til de deliberative demokratiidealer. Den tyder på, at de er så rod-fæstede i den danske politiske kultur, at det nærmest betragtes som helligbrøde at gå imod dem.

Ifølge de interviewede politikere selv har de generelt set gode muligheder for at realisere repræsentationsidealene. Samtidig anføres dog problemer og dilemmaer, som tager sig nok så alvorlige ud. Fx og ikke overraskende betyder hensynet til genvalg, at klare strategiske overvejelser gør sig gældende, blandt andet ved at undgå at tage upopulære sager op med udsigt til et snarligt valg. Endvidere er flere af de interviewede opmærksomme på det paradoks, der ligger i, at den saglige dialog og diskussion tilsyneladende trives bedst for lukkede døre, og der erkendes en spænding mellem den måde, man optræder på indadtil og udadtil. Samtidig fremhæves, at forlig bør hvile på åbne processer, og der lægges udtrykkeligt afstand til den måde, efterlønsforliget som del af finanslovsaftalen for 1999 blev til på (jf. nedenfor). Erkendelsen er dog ikke udelt, idet flere på tværs af partiskel – venstrefløjen undtaget – fremhæver, at ubehagelige beslutninger ikke kan debatteres åbent over for vælgerne. På dette centrale punkt er der således tale om en åbenlys konflikt mellem ideal og praksis, også når politikerne selv skal sige det. Adspurgte om forekomsten af 'kunstig positionering' giver de

fleste – heller ikke overraskende – udtryk for, at det er noget de *andre* er tilbøjelige til at praktisere. Om baggrunden herfor nævnes de færre kernevælgere og den større bevægelighed, der er kommet til at præge nutidens vælgerkorps. Og her åbnes af flere af politikerne op for den stemmemaksimeringstankegang, der er en del af den økonomiske demokrati-forestilling. Det klareste eksempel herpå er følgende formulering:

Man ser hele tiden på, hvor er der nogle vælgerandele, man kan få fat i. ... Der bliver tit sendt nogle politiske signaler ud for at prøve at kapre dem, der hænger der og flagrer (Carlsen & Nielsen 2001: 159).

Også politikerne forhold til medierne er efter deres egne beskrivelser at dømme præget af strategisk tænkning og adfærd, men i ikke ringe udstrækning betragtes det som en uundgåelig konsekvens af den måde, medierne fungerer på.

Sammenfattende afslører politikernes beskrivelser på vigtige punkter, at det i praksis kan være svært at leve op til repræsentationsidealene. Især synes der at eksistere en modsætning mellem på den ene side ønsket om at blive genvalgt og den strategiske adfærd, som er forbundet hermed, og på den anden side realiseringen af et deliberativt repræsentationsideal. Og når der er god grund til at tage denne modsætning alvorligt, skyldes det, at den synes at hænge sammen med vigtige strukturelle forandringer.

Her springer ført og fremmest en markant tilbagegang i antallet af partimedlemmer i øjnene – fra 25 pct. af vælgerne i begyndelsen af 1950'erne til små 5 pct. i dag (Togeby m.fl., 2003.: 178). Ud fra et deliberativt syn på demokratiet er antallet af partimedlemmer dog ikke i sig selv afgørende. Dels kan man overveje kvaliteten af tidligere tiders interne partidemokrati, dels kan mere eller mindre lukkede interne partioffentligheder aldrig gøre det ud for den »store« og alment tilgængeli-

ge politiske offentlighed. Det afgørende er og bliver omfanget og kvaliteten af de diskussioner og den meningsdannelse, der foregår her, samt effektiviteten af forbindelserne herfra til det politiske beslutningssystem.

Nok så vigtigt tyder intet på, at den kraftige reduktion i antallet af partimedlemmer er udtryk for svigtende politisk interesse, deltagelse og engagement i almindelighed. Det karakteristiske og interessante er netop, at borgernes fravalg af partimedlemskab *ikke* afspejler et generelt mindsket politisk engagement og en reduceret politisk deltagelse (Togeby m.fl., 2003). Ligeledes dækker fravalget af partierne heller ikke over, at borgerrollen er forvandlet til en forbrugerrolle, hvor det eneste, der tæller, er tilfredsstillelsen af egne behov her og nu. Tværtimod er der belæg for at antage, at kompetencen og kapaciteten til at udfylde rollen som borger alt i alt, over tid er blevet styrket snarere end svækket (Goul Andersen & Lund Clement, 2003). For så vidt ser partiernes dramatiske tab af medlemmer ikke problematisk ud.

Dog er det klart betænkeligt, hvis eller når partierne forvandler sig fra folkelige civilsamfunds organisationer til særlige offentlige institutioner (Krogh, 1998: 13), hvilket især den stærke afhængighed af offentlig finansiering har bevirket. Ud fra en deliberativ demokrati-forestilling er en sådan udvikling bekymrende, fordi den politiske offentlighed grundlæggende står og falder med eksistensen af en ikke-statslig, privat sfære – den er netop defineret som »privatfolk samlet til publikum«. Derfor er der grund til at være på vagt over for teknokratiske tendenser i retning af det såkaldte »kartelparti«, som er karakteriseret af mere eller mindre at være vokset sammen med den offentlige forvaltning og reelt har mistet sin folkelige forankring (Katz & Mair, 1995; jf. Hansen, 2004).

Den øgede offentlige økonomiske støtte til partierne har muliggjort en kraftig vækst i an-

tallet af ansatte partifunktionærer fra omkring 50 i 1960 til over 200 i 1990 og til ca. 330 i 2001 (Togeby m.fl., 2003). Det angivelige mål har været at styrke partierne og dermed Folkettinget over for regering og administration, men spørgsmålet er naturligvis, om ikke det samtidig har bidraget til en teknokratisk svækkelse af partiernes rolle som organer for borgere og offentlighed. I hvert fald er spindoktorer, fokusgrupper og meningsmålinger kommet til at spille en stigende rolle i partierne og det ikke blot for at sælge politikken mest muligt effektivt til vælgerne, men også med henblik på selve udviklingen og formuleringen af politikken (Petersson, 2000: 28ff).

Alt i alt tegner der sig konturer af et alvorligt dilemma, som er indbygget i udviklingen af det, der i partiforskningen går under betegnelsen *catch-all* partiet (Kirchheimer, 1966). Det vil sige et parti, som med baggrund i en klasseudjævnet social struktur – som det forudgående »masseparti« selv var med til at skabe – søger at fange alle. Delingen mellem partierne sker da ikke efter rodfæstede anskuelser og velunderbyggede overbevisninger, men efter de signaler, der ved spindoktors hjælp udlæses af fokusgrupper og meningsmålinger. I det længere historiske perspektiv tager en sådan tendens sig paradoksalt ud. Teoretisk set kunne man nemlig forvente, at afskaffelsen eller nedtoningen af politikens binding til uforenelige klasse modsætninger ville skabe gunstigere betingelser for, at de politiske repræsentanter kunne indfri det deliberative demokratis fordringer om at søge sagligheden og lade det bedste argument råde. I stedet synes en strategisk orientering at vinde frem, mens varetagelsen af sagligheden forskydes fra åbne til lukkede fora af embedsmænd og eksperter og med fare for, at den derved forvitrer.

Skismaet forekommer svært at undvige. På individplan ser blandt andet udjævningen og indkapslingen af tidligere tiders klasseskel ud til at have resulteret i en styrket borgerrolle til klar fordel for demokratiets deliberative

funktion. Heroverfor synes de politiske partiers måde at fungere på snarere at svække denne funktion. De henvender sig i stigende grad til vælgerne som forbrugere snarere end som borgere, og fordi problemet hænger sammen med systemets konkurrenceelement, vil det ud over gode viljer også kræve strukturelle ændringer, som kan være vanskelige at forestille sig. Så selv om de valgte politiske repræsentanter også i et deliberativt perspektiv fortsat kan siges at tjene demokratiet, kan der i partierne og partisystemet spores klare udviklingstræk, der snarere end at understøtte synes at virke hæmmende for aktualiseringen af de eksisterende potentialer for et deliberativt demokrati.

5. Medierne: mangfoldighed eller konformitet

Medierne udgør naturligvis en helt central instans for det offentlige ræsonnement og dermed for et deliberativt fungerende demokrati. Fremvæksten af en politisk offentlighed i moderne forstand er betinget af udbredelsen af aviser, bøger og tidsskrifter, og også udviklingen af det danske folkestyre var i betydelig grad knyttet til et læsende publikums diskussioner og meningsdannelse. Uden medier ingen fungerende offentlighed. Kommunikationen mellem det politiske system og borgerne foregår for størstedelen gennem medierne. Ganske vist skal man ikke se bort fra betydningen af ansigt-til-ansigt kommunikationen for dannelsen af politiske meninger og standpunkter, ligesom uddannelsessystemets rolle ikke skal undervurderes. Men når det drejer sig om den løbende udveksling af informationer mellem borgerne og de politiske autoriteter og om den offentlige diskussion og testning af meninger og argumenter, varetager medierne uundværlige funktioner.

Hvordan må udviklingen på dette felt da vurderes i lyset af den deliberative demokratiforestilling? I endnu højere grad end tilfældet er med de politiske partier, har det her været almindeligt at anstille stærkt negative og pes-

simistiske vurderinger, også i *Borgerlig Offentlighed*. Under overskriften »Fra kultur-ræsonnerende til kulturkonsumerende publikum« (p. 156) beskrives, hvordan kommer-cielle hensyn bliver mere og mere fremtræden-de, og hvordan »maksimering af afsætning betales med afpolitisering af indhold« (p. 157). Aviserne mister tilknytningen til parti-erne, og forbrugerorienteret stof vinder frem på bekostning af politisk relevante nyheder, og disse selv »udstyres med underholdnings-industriens inventar« (p. 158). Dette videre-føres i forstærket udgave i de nye elektroni-ske medier, som »tendentielt erstatter virke-lighedssans med konsum-modenhed og snarere forleder til upersonlig forbrug af afs-pændingsstimuli end vejleder til offentlig brug af fornuften« (p. 158). Kort sagt er de moderne medier og specielt de elektroniske effektive instrumenter for den »strukturfor-vandling«, der gør publikum til objekt for manipulation snarere end subjekt for lovgivning og myndighedskontrol.

Imidlertid giver det sig selv, at forfaldshisto-rien også på dette punkt trænger til revision. Alene af den grund, at flere af de former for politisk deltagelse, der i de seneste årtier har sat væsentlige problemfelter på den offentli-ge dagsorden, i høj grad har fungeret gennem medierne. Samtidig er de pessimistiske vur-deringer dog interessante, for så vidt som nogle af de udviklingstræk, de henviser til, åbenlyst gør sig gældende og dermed vidner om en demokratisk set modsætningsfyldt si-tuation.

I den forbindelse er et centralt spørgsmål gra-den af mangfoldighed i nyhedsdækningen. Forekomsten af og spændinger mellem for-skellige synspunkter, perspektiver, informati-oner og argumenter i offentligheden er det, som så at sige driver værket i et deliberativt demokrati. Det offentlige rums medieformid-lede virkelighed vil nødvendigvis være en re-digeret virkelighed i den trivielle forstand, at der altid vil være uendeligt meget mere at in-

formere om og diskutere og problematisere, end medierne er i stand til at rumme og bor-gerne og politikerne i stand til at kapere. Der-for er spørgsmålet ikke *om*, men *hvordan* me-dierne fungerer som filtre i offentlighedens kommunikationskanaler. Ensrettes og homo-geniseres informationsstrømme og diskussio-ner med konformitet som resultat, eller gives der plads til den mangfoldighed, der er for-udsætningen for et dynamisk offentligt ræ-sonnement, som kan bidrage til 'rationalise-ringen' af den politiske problemløsning?

Jeg skal her nøjes med at se på avisernes ny-hedsdækning, hvor der med det stærkt redu-cerede antal dagblade er sket en markant ned-gang i den *strukturelle* mangfoldighed. Det afspejler imidlertid ikke nødvendigvis en til-svarende reduktion i den *indholdsmæssige* mangfoldighed, som læseren stifter eller kan stifte bekendtskab med. Og det drejer sig bå-de om den *ydre* mangfoldighed mellem de forskellige medieorganisationer og det enkel-te medies *indre* mangfoldighed.

Specielt er det i denne sammenhæng værd at hæfte sig ved den indre mangfoldighed. Det er nemlig især i kraft af den, at brugeren af mediet bliver konfronteret med den forskel-ighed af informationer, synspunkter etc., som deliberation og refleksion afhænger af. Dette er også grunden til, at afviklingen af partipressen ud fra en deliberativ demokrati-forestilling ikke nødvendigvis må betragtes som en ulempe. Ganske vist kan en parti-presse sikre, at de politiske ledere på egne betingelser kan kommunikere til og med de-res tilhængere, ligesom medier med forskel-lige, partidefinerede politiske linier, vil være ensbetydende med en ydre mangfoldighed, der vil give den enkelte borger adgang til al-ternative informationskanaler. Men som grundlag for et alment tilgængeligt offentligt ræsonnement var partipressen af mere tvivl-som værdi. Den faste loyalitet mod partiet, som ikke blot gjorde sig gældende i opini-onsstoffet, men også i nyhedsdækningen

(Westerståhl, 1992: 101; Thomsen, 1988: 99) måtte virke begrænsende på omfanget af den kritiske afprøvning af informationer og argumenter. Som det er formuleret af Anker Brink Lund, kan den danske offentlighed i en lang periode siges at have fungeret pr. »stedfortræder« på grund af den dominerende rolle, de politiske partier siden slutningen af 1800-tallet spillede som publikums talerør. Forventningen til aviserne var ikke kritisk journalistik, men formidling af »politisk korrekte budskaber (parti)loyalt fra de folkevalgte ledere til et publikum domineret af allerede overbeviste tilhængere« (Lund, 2002: 16).

Hvordan er det så gået med mediernes mangfoldighed? En undersøgelse, der sammenligner syv danske dagblades nyhedsdækning i en uge i henholdsvis marts 1967 og marts 2001 vidner om, at der både med hensyn til kilder og vinkler er tale om en større intern såvel som ekstern mangfoldighed i 2001 end i 1967 (Horn 2002). Det tyder på, at offentligheden i 2001 præsenteres for et bredere udsnit af informationer, vinkler og synspunkter i nyhedsdækning, sammenlignet med 1967.

På den anden side berettiger analysen ikke til en entydig positiv vurdering af mediernes nyhedsdækning. Forfatteren, Line Horn, understreger selv, at analyseresultaterne ikke er ensbetydende med, at der skulle foreligge en »tilstrækkelig« grad af mangfoldighed (p. 112). Derfor er de heller ikke i modstrid med andre analyser af nyhedsdækningen, som peger i retning af en vis konformitet i medierne (Lund, 2002). Vigtigere end dette er imidlertid, at analyserne ikke efterlader indtrykket af en fastlåst mediesituation. Den skal snarere ses som et resultat af dynamiske processer, hvis udviklingsretning ikke er givet på forhånd.

Selv om der alt i alt ikke er grund til pessimisme, når mediernes demokratiske funktion betragtes over tid, er det ikke svært at få øje på uheldige træk ved deres måde at fungere på. Det drejer sig først og sidst om priorite-

ringen af det politiske spil om magten frem for politikens substans – altså den fortsatte diskussion af de fælles anliggender og deres politiske behandling, som i henhold til den deliberative demokratiforestilling *burde* være det primære. Det store paradoks i den forbindelse er, at denne forestilling i meget stor udstrækning deles af samtlige de medvirkende aktører: politikere, journalister og borgere (Lund 2002). Og dette paradoks skærpes af den omstændighed, at der i alle tilfælde »objektivt« synes at være grundlag for en anderledes og demokratisk set mere optimal form for kommunikation. Politikerne er blevet frigjort fra de mere eller mindre bundne mandater, som tidligere var knyttet til repræsentationen af bestemte sociale klasser og fastlåste ideologiske positioner. På deres side er medierne sluppet af med deres forpligtelse til forsvar og propaganda for bestemte partisyndpunkter, og borgernes politiske meningsdannelse vokser ikke længere ud af den sociale position og partimæssige identifikation.

Når de hermed forbundne potentialer kun i begrænset udstrækning kommer til udfoldelse hænger det sammen med de koder, som både parti- og mediesystemet fungerer efter. Både hver for sig, men ikke mindst i deres samspil, fremhæver de systematisk det aspekt af politikken, der drejer sig om spillet om magten. Samtidig skal understreges, at der er tale om tendenser, som ikke tegner hele billedet, eller som med nødvendighed vil komme til at fylde mere og mere. Det er ikke svært at finde forskelle, som gør forskel, og det kan foranledige overvejelser om, hvordan det eventuelt kunne være muligt at påvirke systemerne, så de i højere grad kom til at fungere i overensstemmelse med de altså i høj grad fælles idealer.

6. Lovgivningsprocessen – reformer bag lukkede døre

I henhold til den deliberative demokratiopfattelse er offentlighed omkring lovgivningen af vital betydning. For at borgerne som borgere

kan acceptere de politiske beslutninger som legitime, er det ikke tilstrækkeligt, at de træffes af demokratisk valgte repræsentanter; heller ikke, selv om beslutningerne skulle afspejle flertallets præferencer. En nødvendig forudsætning er også, at de politiske beslutninger er så godt begrundede som muligt, hvilket kræver, at de er tilgængelige for offentlig diskussion og argumentation. Det er en central borgerdyd at støtte det politiske fællesskab ved loyalt at efterleve loven, uanset om den er i overensstemmelse med den enkeltes interesser eller overbevisning. Men modstykket til denne dyd er, at den politiske myndighed viser borgeren anerkendelse ved at basere beslutningerne på begrundelser, hvis gyldighed har været afprøvet i borgerens arena: offentligheden.

Derfor er det også af central betydning, i hvilken udstrækning Grundlovens offentlighedsprincipper om Folketingets virksomhed reelt efterleves. I forvejen er det danske demokrati handicappet af en begrænset offentlighed i forvaltningen. Mens hovedreglen i bl.a. Sverige er et offentlighedsprincip, hvor det er myndighederne, der har bevisbyrden, hvis de ønsker at tilbageholde et dokument, er det i Danmark omvendt et hemmelighedsprincip, der er hovedreglen (Knudsen, 1995; 2004). I forhold til forvaltningens lovforberedende arbejde betyder det, at det kun er omfattet af offentlighed *efter*, at et lovforslag er fremsat i Folketinget. Der er ikke aktindsigt i den korrespondance og det materiale, der foreligger i forbindelse med den forudgående forberedelse af lovforslag. I tilfælde af større reformer er problemet med denne lukkethed dog i nogen grad blevet reduceret ved, at der i nogle tilfælde har været nedsat kommissioner, hvis betænkninger er tilgået offentligheden som vigtige bidrag til debatten på de pågældende sagsområder. Imidlertid er antallet af sådanne kommissioner og tilsvarende lovforberedende udvalg over de seneste tiår reduceret stærkt (Christiansen & Nørgaard, 2003: kap. 5), og offentlighedens muligheder

for ad den vej at gøre sig gældende er tilsvarende mindsket. I stedet foregår det lovforberedende arbejde i stigende grad i arbejdsgrupper nedsat i og på tværs af ministerierne og dermed uden for offentlighedens søgelys. Ganske vist er det blevet noget nær fast rutine at gennemføre en meget omfattende høring mod afslutningen af lovforberedelsen (Christiansen & Nørgaard, 2003: 91). Men hvor sådanne høringer nok gør det muligt at bringe mange forskellige informationer, synspunkter og argumenter frem, så er det helt op til embedsmændene og ministeren, om der skal tages hensyn hertil. Den høringsberettigede har ikke krav på noget svar, og der er således langt fra tale om den tvang til begrundelse, som er karakteristisk for den offentlige diskussion.

Samtidig er der klare tegn på, at det også kniber med offentlighed omkring Folketingets arbejde med vigtig reformlovgivning. Det fremgår af en undersøgelse af omfanget af sådan lovgivning som led i indgåelse af finanslovsaftaler i perioden 1971-2003 (jf. Loftager 2004: kap. 8). Paradeeksemplet er efterlønsreformen, der blev til bag lukkede døre i en sen natte-time som del af forliget om finansloven for 1999. Den blev efterfulgt af en meget omfattende kritisk offentlig debat, der ikke mindst rettede sig mod forliget reelle underkendelse af offentlighedsprincipperne.

At der ikke var tale om et enkeltstående tilfælde stod på forhånd nogenlunde klart, men hvordan udviklingen over tid ville tage sig ud, var mere usikkert. Derfor er finanslovsaftalerne tilbage fra 1971 analyseret med henblik på at afdække deres eventuelle indhold af substantiel reformlovgivning og altså med baggrund i den typiske lukkethed, der gælder for den slags forlig. De endelige finanslovsaftaler bliver som regel først forhandlet på plads lige inden Folketingets tredje behandling af finanslovsforslaget. Offentligheden udelukkes følgelig fra at bidrage med relevante informationer, argumenter, al-

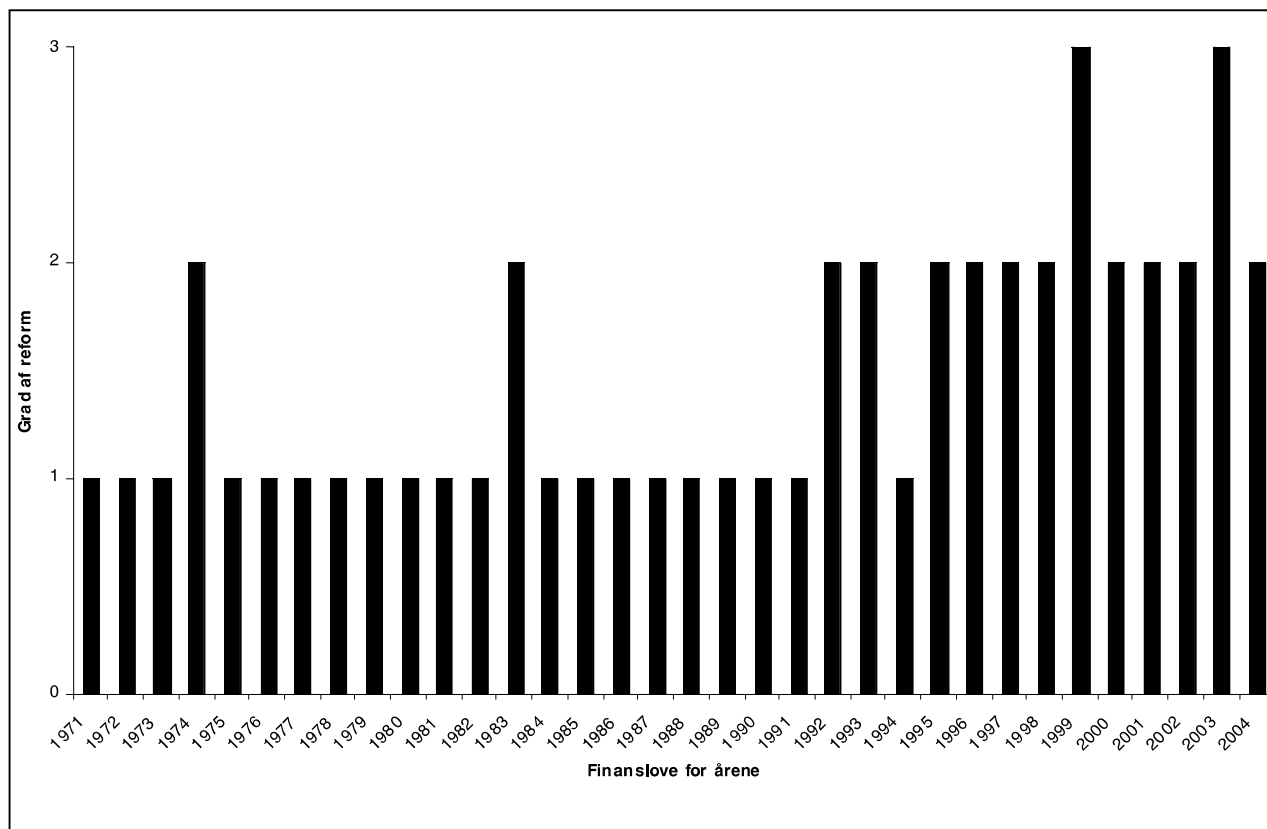
ternative løsninger etc. Men også blandt de implicerede politikere kan det taktiske spil resultere i, at det substantielle indhold af de forskellige lovforslag ikke bliver selvstændigt diskuteret og overvejet, fordi de indgår i en noget-for-noget forhandling

Den pågældende undersøgelse skelner med henvisning til den britiske politolog Peter Hall (1993) mellem reformer af 1. orden, der alene vedrører (sats)ændringer af eksisterende instrumenter, 2. orden, der indfører nye instrumenter og endelig reformer af 3. orden, som indebærer paradigmatiskke ændringer inklusive nye problemforståelser og målsætninger. Derfor siger det også sig selv, at manglende offentlighed navnlig er problematisk, for så vidt angår reformer af 2. og 3. orden.

En sammenfatning af undersøgelsens resultater er fremstillet grafisk i figur 1, som viser den højeste grad af ændring, der er foretaget i de enkelte år i perioden.

Figuren viser kort fortalt, at finanslovsaftalerne i stigende grad har indeholdt reformer af i hvert fald 2. orden. I 1970'erne og 1980'erne er der således kun to tilfælde af reformer af 2. orden og ingen reformer af 3. orden. Fra 1992 og frem er derimod kun et enkelt år, 1994, som kun omfatter reformer af 1. orden. Desuden ses periodens eneste to eksempler på reformer af 3. orden. Pladsen tillader ikke en nærmere gennemgang af indholdet af de forskellige aftaler, men det kan nævnes, at udover den omdiskuterede efterlønsreform er væsentlige dele af de vidtgående reformer på arbejdsmarkedsområdet gennemført som led i finanslovsforlig.

De alvorlige betænkeligheder, der specielt på baggrund af en deliberativ demokratiforestilling må næres til denne udvikling, behøver ingen nærmere begrundelse. Efterlønsaftalen i 1998 gav som tidligere nævnt anledning til en voldsom ekstern såvel som intern kritik af



hemmelighedskræmmeriet på Christiansborg. Men den tilsyneladende store enighed om det utilfredsstillende i denne form for lovgivning har altså ikke forhindret, at de efterfølgende finanslovsaftaler har været benyttet til gennemførelse af vigtige politiske reformer. Af samme grund kan afvises, at denne praksis var speciel for Nyrup-regeringerne og måske navnlig bundet til daværende chefforhandler, Mogens Lykketoft, og hans »kludetæppeforlig«. I stedet kan en del tyde på, at der har udviklet sig en ny praksis med tilhørende normer for, hvordan reformlovgivning rimeligvis kan og bør foregå.

7. Den miskendte borger

I perspektiv af den deliberative demokratiforestilling tegner billedet sig af den politiske kommunikation sig næsten systematisk dobbelt. På den ene side kan der ikke herske tvivl om, at demokratiet er blevet styrket over tid. I kraft af stærkere individuelle rettigheder, social-økonomisk udligning, et markant højnet uddannelsesniveau og udvikling af demokratiske normer er den lige status som borger blevet stadig mere udtalt. På den anden side kan der spores aktuelle tendenser i retning af miskendelse af netop borgerrollen.

Det gælder i velfærdssystemet, hvor universalismen såvel idemæssigt som i praksis er under pres, og det gælder i uddannelsessystemet, hvor den demokratiske betydning af fri og uafhængig forskning negligeres, og hvor de pædagogiske strømninger indeholder en dannelsesforestilling, der med en karakteristisk fokusering på den enkeltes personlige kompetenceudvikling mere svarer til en for-

bruger- end til en borgerforestilling om demokratiet.

Den samme bevægelse fra borger til forbruger kendetegner samspillet mellem partisystemets konkurrencelogik og mediernes nyhedskriterier. Teoretisk kunne forventes, at inddæmningen af klassekonflikten, den vidtgående ideologiske forbrødring og pressens 'frigørelse' ville skabe gunstigere betingelser for en alvorlig ment politisk dialog med fokus på sagen. Men meget tyder på, at det omvendt har betydet en accelererende fokusering på politikens taktiske og strategiske dimensioner. Samtidig er der tegn på, at væsentlige politiske beslutninger træffes bag lukkede døre uden for offentlighedens rækkevidde.

Modsætningen mellem de eksisterende potentialer for (deliberativt) demokrati, og det politiske systems evne til at aktualisere disse potentialer er vanskelig at tage fejl af. Objektivt forekommer der at være solide forudsætninger til stede for den alvorligt mente kommunikation mellem borgere og politikere, offentlighed og politisk myndighed. Lige så objektivt synes der at fungere systemlogikker, som mere taler til borgeren som forbruger, der skal have sine ønsker opfyldt, end til borgeren som borger, der har krav på saglig argumentation og mulighed for at forholde sig til begrundelserne for de love og regler, der skal efterleves. Af samme grund synes tiden at være inde til overvejelser om, hvordan nye institutionelle mekanismer kan designes med henblik på en bedre udnyttelse af de eksisterende potentialer for demokrati.

Litteratur

- Andersen, Dines (2003). »Befolkningens uddannelsesforhold«, pp. 102- 115 i Bjarne Hjorth Andersen (red.), *Udviklingen i befolkningens levkår over et kvart århundrede*, København: Socialforskningsinstituttet, 03:14.
- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Carlsen, Helle & Mette Dige Nielsen (2001). *Politisk repræsentation i teori og praksis. En analyse af danske parlamentarikers repræsentationsideal og selvbeskrevne repræsentationsadfærd vurderet i et demokratiteoretisk perspektiv*. Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Carstens, Anette (1998). *Aktivering – klientsamtaler og socialpolitik*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahl, Robert A. 1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dale, Erling Lars (1981). »Hvordan skal vi organisere læreprocessen?«, *Nordisk Forum*, 31.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins Publication.
- Egelund, Niels (2003). *Udfordringer for skolen*. Vejle: Kroghs Forlag.
- Elklit, Jørgen (1986). »Det klassiske danske partisystem bliver til«, pp. 21-28 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.), *Valg og vælgeradfærd*, Århus: Politica.
- Frykman, Jonas (1998). *Ljusande framtid!* Lund: Historiska Media.
- Goul Andersen, Jørgen (2000). »Welfare Crisis and beyond. Danish Welfare Policies in the 1980's and 1990's«, pp. 69-87 i Stein Kuhnle (ed.), *Survival of the Welfare State*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen & Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinier ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Goul Andersen, Jørgen & Sanne Lund Clement (2003). »«Engagerede og kompetente vælgere?«, pp. 411-426 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinier ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Gregersen, Thomas (1996). »Habermas' diskursteori om politisk demokrati«, *GRUS*, 17, 48: 5-32.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1975). *Borgerlig Offentlighed*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hansen, Bernhard (2004). »Plebejer- og netværkspartier – nyere empirisk forskning i politiske partier«, *Politica*, 36, 1: 88-96.
- Hermann, Stefan (2003). »Folkeskolen i individualiseringsens malstrømme«. *Unge Pædagoger*, nr. 3-4, pp. 4-20.
- Horn, Line (2002). *Mangfoldighed eller konformitet?* Specialeopgave, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (1995). »Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party«. *Party Politics*, 1:5-28.
- Knudsen, Tim (1995). *Dansk statsbygning København*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Knudsen, Tim (2003). *Offentlighed i det offentlige*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Krogh, Torben (1998). *Farvel til partierne – det politiske system under forvandling*. København: Gyldendal.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (1990). »Den reformpædagogiske blindgyde«. *Kvan*, 11, 30: 57-68.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Marshall, T.H. (1950/2003). *Medborgerskab og social klasse*. Hans Reitzels Forlag.
- Meiding, Jan (2001). »PISA-læsning«. <http://presse.uvm.dk/nyt/pm/pisamejding.html>.
- Mik-Meyer, Nanna (2002). »Omsorgens herredømme«, pp. 107-129 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen. *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Miller, David (1993). »Deliberative Democracy and Social Choice«. pp. 74-92 in David Held, *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Petersson, Oluf, Gudmund Hernes, Sören Holmberg,

Lise Togeby & Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.

Schmidt, Lars-Henrik (2005). *Om respekten*. København: Danmarks Pædagogiske Forlag.

Seip, Jens A. (1958). »Teorien om den opinionsstyrte enevælde«, *Norsk historisk tidsskrift*, 38.

Thomsen, Niels (1972). *Dagbladskonkurrencen 1870-1970*. København: Gad.

Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Westerståhl, J. (1992). »Mediernes rolle – TV-Avisen«, i J. Goul Andersen et al., *Vi og vore politikere*, p. 98-126, København: Spektrum.

Note

1. 'The democratic procedure no longer draws its legitimizing force only, indeed not even predominantly, from political participation and the expression of political will, but rather from the general accessibility of a deliberative process whose structure grounds an expectation of rationally acceptable results' (Jürgen Habermas: *The Postnational Constellation*: 110)

Samuelson • Policy og Analyse

Uafhængig, professionel politisk rådgivning
Kurser og temadage om interessevaretagelse og aktuel politik

Temadag 28/10: Interessevaretagelse i EU
 Kursus 8-9/11: Den Dagsordensættende Historie
 Kursus 24-25/11: Interessevaretagelse og Politisk Indflydelse
 Temadag foråret 2006: Dansk Bygge- og Boligpolitik
 Temadag foråret 2006: Politisk Kommunikation

Se mere på www.samu.dk