

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er politisk kommunikation. I den første artikel analyserer *Anker Brink Lund* spørgsmålet om, hvorvidt nyhedsjournalistikken i Danmark har selvstændig politisk magt. Han konkluderer, at det har den kun i begrænset omfang. Nyhedsjournalistikens politiske magt går sædvanligvis ud på at reagere i forhold til andre, som sætter den politiske dagsorden.

I den anden artikel diskuterer *Mark Ørsten* begrebet »den danske nyhedsinstitution«, som han – modsat opfattelsen hos *Anker Brink Lund* – konstaterer i dag fremstår som en selvstændig politisk institution med magt. Ifølge Ørsten bliver det afgørende for den danske nyhedsinstitution at tage stilling til, hvordan og hvad den vil bruge den politiske magt til.

Jørn Loftager analyserer i den tredje artikel politisk kommunikation via medierne i forhold til samfundsudviklingen i almindelig-

hed og den danske samfundsudvikling i særdeleshed. Det sker med udgangspunkt i en deliberativ demokratimodel. Loftager finder frem til, at mangfoldigheden i medierne er øget. Den udbredte tese om, at der på området forefindes en forfaldshistorie har således ikke meget for sig.

I den sidste artikel analyserer *Anders Esmark* politisk kommunikation i forhold til den europæiske politiske offentlighed. Han konkluderer, at der faktisk allerede eksisterer en form for europæisk offentlighed, som den europæiske politikation fungerer inden for. De problemer, som findes i den forbindelse, adskiller sig ikke grundlæggende fra problemerne på nationalt plan.

Lars Bille afslutter dette nummer med en politisk kronik for 1. halvår 2005.

Peter Nedergaard, Redaktør

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Har nyhedsjournalistikken selvstændig politisk magt?

Af Anker Brink Lund, professor

International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School

1. Indledning

Når politologer undtagelsesvis beskæftiger sig med journalistik, er der en markant tendens til at koncentrere opmærksomheden om valgkampe og skandaler, hvor konflikt og sensation er de afgørende nyhedskriterier. Nyere medieforskning viser imidlertid, at det snarere er prioriteringen af hverdagens rutinestof, der burde give anledning til overvejelser af samfundsvidenskabelig art (Ström-bäck, 2000). Ganske vist hænder det, at nyhedsjournalistikken er med til at vælte en minister eller gennem spektakulære enkeltsager sætter dagsordenen på Christiansborg. Men som hovedregel går påvirkningen i lige så høj grad den anden vej.

I nyhedsmedierne præsenteres den politiske hverdag som en konfliktfyldt arena, hvor magtfuldkomne eliter agerer foran et passiviseret publikum. De fleste journalister betragter magt som en besiddelse knyttet til penge og positioner, der er højt hævet over de magtesløse masser. Ud fra sådanne præmisser sættes der ofte lighedstegn mellem autoritativ fordeling af værdier og udemokratisk magtmisbrug. I sin yderste konsekvens danner magtopfattelsen grundlag for konspirationsteorier, ifølge hvilke udemokratiske særinteresser ved hjælp af betalte håndlangere systematisk manipulerer og modarbejder almenvellet (Valeur m.fl. 2002).

Fænomenet »spindoktori« kan anskues som det seneste skræmmebillede i denne traditi-

on. Som belæg for at betragte brug af strategisk offentlighedsarbejde som manipulation af vælgerbefolkningen henvises typisk til forhold i USA og UK suppleret med udvalgte danske enkeltsager, der præsenteres som markante afvigelser fra idealer om lighed og åbenhed i demokratiske beslutningsprocesser (Kjøller, 2001).

Man skal imidlertid være varsom med at trække alt for bastante paralleller fra amerikansk og britisk politik. Blandt andet fordi der er stor forskel på mediernes rolle i toparti-systemer med flertalsvalg i enkeltmandskredse og flerpartisystemer med forholdstalsvalg. I praksis spiller politisk »spin« en relativt begrænset rolle for flertalsdannelsen i dansk politik, selvom den slags kan have stor betydning for enkeltpersoner og partifraktioner.

Det fremgår af systematiske indholdsanalyser gennemført i årene 1999-2004 (Lund, 2000, 2002 og 2004). Finansieret af Folketingets Magtudredning, Dagspressens Fond og Center for Medier og Demokrati i Netværks-samfundet (MODINET). Institut for Journalistik på Syddansk Universitet og CBS International Center for Business and Politics har fulgt hverdagens politiske journalistik gennem årlige indholdsanalyser i uge 46 kombineret med observationer på nyhedsredaktioner samt interview med journalister og beslutningstagere.

Datamaterialet nuancerer politologiske konklusioner fra USA og UK: I et flerpartisystem som det danske påvirker konkurrerende nyhedsmedier som et kollektiv den måde, hvorpå politiske aktører gebærder sig. Den redigerende magtudøvelse varierer afhængig af, om der er tale om valgkamp-, rutine- eller fokusjournalistik. På den baggrund forekommer det hensigtsmæssigt at analysere politisk kommunikation som et integreret led i en nyhedsinstitution (se Mark Ørstens artikel i dette nummer af *Økonomi & Politik*, p. 13). Med dette udgangspunkt diskuteres i det følgende, hvordan nyhedsmedierne kan udøve selvstændig indflydelse, og i hvilket omfang journalistikken er underlagt andre institutioners politiske magtudøvelse.

2. Valgkampjournalistik

Dækningen af valgkampe i presse, radio og tv er velbelyst i udenlandsk forskning. Men i dansk sammenhæng er der tale om et forsømt forskningsfelt. Danske politologer har været optaget af andre aspekter ved valgkampe end de journalistiske, og de analyser, der trods alt er blevet gennemført i forbindelse med de seneste folketingsvalg, giver ikke umiddelbart grundlag for entydige konklusioner (Bro, 2005; Jønsson & Larsen, 2001).

1998-valgkampen blev et tæt opløb mellem den siddende Nyrup-regering og den borgerlige opposition. Så tæt, at forargelsen over Uffe Ellemans famøse »Den er hjemme«-forside i Ekstra Bladet (illustreret med en hovevende og whisky-skålende oppositionsleder) muligvis har kostet nogle stemmer. Ikke desto mindre blev Nyrup-regeringen dog til syvende og sidst reddet af 176 færøske vælgere, som næppe på afgørende vis blev påvirket af den syddanske mediebegivenhed.

I og med 2001-valgkampen blev »spin« for alvor sat på dagsordenen i journalistikken om journalistikken. Der blev talt og skrevet meget om, hvordan de store partier nu anvender presserådgivere til at styre nyhedsstrømmen

og derved blandt andet holder skæve vinkler og de mindre partier ude af mediernes søgelys. Men i sidste instans var det nu nok Venstres og Dansk Folkepartis langsigtede forandringskommunikation og strategiske nichepleje i årene forud for selve valghandlingen, der betingede mandatfordelingen og dermed regeringsskiftet.

Ved folketingsvalget 2005 var flertalsdannelsen ikke i samme grad på spil som under de to forudgående kampaner. De kommunikationsinteresserede iagttagere hæftede sig på den baggrund i særlig grad ved, at der var tale om en »amerikaniseret« event med afgørende fokus på de to statsministerkandidater. I det hele taget var det personer og fremtidsløfter i højere grad end principper og ideologi, der stod på dagsordenen. Dog forsøgte nyhedsmedierne også i højere grad end tidligere at inddrage befolkningens præferencer ved at tematisere dækningen ud fra aktuelle opinionsundersøgelser, der blev brugt til prioritering af issues.

Der er næppe tvivl om at nyhedsinstitutionen som kollektiv journalistisk praksis ved de tre seneste folketingsvalg har spillet en mere aktiv rolle end tilfældet var i hovedparten af forrige århundrede. Den tid er forbi, hvor spærretid og partiafhængighed prægede valgkampe i Danmark (Lund, 1975; Siune, 1982). Men uformelt gælder stadig særlige valgkamp-normer om balance og alsidighed. Selvom den partipolitiske frigørelse af journalistikken på tværs af trykte og elektroniske medier gradvist har medført, at valgkampe nu i stigende grad dækkes ud fra samme nyhedskriterier som alle andre emner.

Under valgkampe er mulighederne for at ignorere politiske udspil eller undlade at tematisere komplicerede problemstillinger journalisternes helt centrale magtmiddel. I den sammenhæng fremgår det af indholdsanalyser, at danske massemedier udgør et politiker-kritisk kollektiv, som arbejder professionelt på

grundlag af institutionaliserede normer og fælles idealer for demokrati og offentlig meningsdannelse. Det betyder, at man i valgkampjournalistikken kun kan regne med at blive udførligt refereret, hvis man er i stand til at præsentere en sag på en forståelig og nyhedsværdig måde (Ørsten & Lund, 2004).

Da tid og rum er knappe ressourcer i nyhedsinstitutionen står der hele tiden kamp om, hvem, der på et givet tidspunkt skal optræde som autoritative nyhedskilder. Mens der tales i de politiske forsamlinger, kæmpes der i korridorerne om publikums opmærksomhed. Kampen står ikke kun mellem konkurrerende partier og folkevalgte, som forsøger at profilere sig over for vælgerne. Med base i skiftende beslutningsarenaer kæmper skiftende alliancer af politiske aktører også om at fjerne opmærksomheden fra egne problemer og skabe offentlig interesse for egne bidrag til populære problemløsninger.

Hvilke præmisser, der lægges til grund for definition af problemer og problemløsninger, overlades ikke til opstillede partier alene. Den politiske journalistik udøver her redigerende magt ved at beslutte, hvor meget forskellige mærkesager skal dækkes og hvilke aktører, der legitimt og autoritativt skal citeres. Der tilstræbes balance mellem højre og venstre i det politiske spektrum, men kun undtagelsesvis fuldstændig ligebehandling i stil med tidligere tiders »minutdemokrati« under valgkampe. I praksis beror nyhedsinstitutionens magtudøvelse således i høj grad på fravalg. Desuden besluttet relativt selvstændigt, hvilke hændelser og udspil, som skal politiseres eller overhovedet omtales. Derefter bestemmer den enkelte journalist, hvem der skal have mulighed for at udtale sig, hvor meget og i hvilken sammenhæng.

Konklusionen må blive, at enkeltpersoner og politiske blokke kan tabe en valgkamp på uheldig mediedækning. Enkeltpersoner kan også vinde spektakulære sejre under valg-

kampe. Men politiske blokke kan kun undtagelsesvist vinde på mediedækningen alene, fordi medieformidlede tab og gevinster typisk udjævnes internt i partier og koalitioner. Kort sagt: I et flerpartisystem som det danske forhandles og vindes regeringsmagten mellem valgkampene med hverdagens rutinejournalistik som en væsentlig politisk arena.

3. Rutinejournalistik

I store dele af forrige århundrede var den politiske journalistik præget af partibunden ensidighed (Søllinge, 1999; Thomsen, 1965; Pedersen, 2000). I den nuværende nyhedsinstitution er partipressens ensidighed og public service reglerne krav om alsidighed (Hjarvard, 1999) typisk omdefinert til rutinepræget tosidighed: Det anses for objektivt i journalistisk selvforståelse, hvis man i politisk kommunikation hører to parter i en given sag, som typisk defineres som to synspunkter: et politisk for og imod. Desuden suppleres i stigende grad med »vox populi« i form af case-journalistik om dem, der kan blive berørt af en ændring i den førte politik. Der ved signalerer nyhedsjournalistikken indirekte, hvem af de konfliktende parter, der har den folkelige opinion på sin side.

Hvor partipressens journalister i sin tid bekrigede hinanden med ensidige referater og kommentarer, er tendensen nu større ensartethed i nyhedsdækningen. Den partipolitisk betingede konkurrence mellem dagbladene sikrede tidligere en holdningspolitisk mangfoldighed, der nu er udviklet til institutionaliseret ensartethed baseret på journalistisk vinkling og rutineprægede nyhedskriterier. Regeringsmedlemmer har forrang i nyhedsmedierne, men ellers er der tale om magtkampe om offentlig relevans og politisk væsentlighed i beslutningsprocesser med mange konfliktende og samarbejdende parter.

Professionelle aktører udnytter disse vilkår strategisk i det politiske spil. I praksis er me-

diernes magt og magten over medierne sammentvævet institutionelt på en sådan måde, at de redigerende og de redigerede fremstår som dybt afhængige af hinanden. Gennemgangen af nyhedsugernes politiske stof efterlader et indtryk af en mangfoldighed af udspil og hændelser, der i en kombination af tilfældigheder, strategisk handlen og professionel redigering udmøntes i nogle få, dagsordensættende begivenhedsforløb. I denne proces udøver nyhedsinstitutionen selvstændig indflydelse i form af til- og fravalg af emner, kilder og synspunkter.

Konfliktlinjerne går ikke primært mellem de politiske partier på en statisk højre-venstre skala. Interne konflikter i organisationer og koalitioner er mindst lige så gode historier som traditionelle modsætningsforhold mellem regering og opposition. Vore observationer i nyhedsugerne viser, at politiske beslutningstagere indgår i skiftende alliancer, hvor redaktionernes frygt for at kede publikum bliver vigtige elementer i politiske kampe om mærkesager og administrativ arbejdsro. Kampen står primært mellem tre politiske beslutningsarenaer, som i journalistisk jargon betegnes »inde på Slotsholmen«, »ude i kommunerne« og »nede i Europa«, som først og fremmest omfatter EU-institutioner.

På det landspolitiske niveau er det en relativ lille gruppe journalister med høj anciennitet i Folketingets Presseloge, der i med- og modspil til en elite af ministre og ledende partipolitikere sætter dagsordenen (Krause-Kjær, 2003) med de menige medlemmer af Folketinget som relativt passive tilskuere. I samspil med en elite af ministre og ledende partipolitikere vurderer de faste korrespondenter, hvilke sager der skal vinde fremme i nyhedsinstitutionen. Men ingen af de involverede sætter dagsordenen suverænt. De politiske præmisser er allerede løbende blevet defineret gennem strategisk nichepleje. Selve forestillingen om politisk ansvarlighed og aktørernes prestige i det Christiansborgske hie-

rarki definerer således i høj grad den landspolitiske nyhedsformidling.

I lokaljournalistikken er mangler ved offentlig service og svigt i private rettigheder dominerende sammen med beretninger om principielle fordelingsproblemer og partipolitiske konfrontationer. Selvom lokalpatriotismen er en given præmis, er ingen autoriteter hævet over rolleskift mellem helt og skurk. Alle i lokalsamfundet har principielt taleret, men kun journalister har det privilegium at stå uden for medie-spektaklerne som redigerende iscenesætter. Det giver dynamiske muligheder for aktiv inddragelse af publikum, udskiftning af hovedroller og lancering af nye ofre. Borgmestre og udvalgsformænd kan blive fanget i konsekvenserne af deres egne og andres redigerende handlinger – journalistisk betegnet som »kriser« eller »skandaler«. Det er også karakteristisk at nyhedsinstitutionen arbejder på tværs af politiske arenaer. Vil autoriteterne ikke spille med på lokalt niveau, kan sagen altid appelleres til en af de andre beslutningsarenaer.

Transnationale beslutningsarenaer som EU er svagt funderede i dansk rutinejournalistik. Nationalstaten er den givne præmis. Sammenlignet med andre beslutningsarenaer får politiske emner af international karakter klart lavere prioritet i den danske nyhedsinstitution end de landspolitiske og lokale. Selvom der ved festlige lejligheder tales meget om »at sidde med ved bordet« og gøre dansk indflydelse gældende, er Danmark som politisk aktør på EU-dagsordenen gennemgående den passive, der tilpasses, integreres og formulerer nationale forbehold. EU-institutionerne er de aktive, der harmoniserer og påfører »os« problemer. Det er hovedsageligt danske landspolitikere, der tildeles taleroller i nyhedsdækningen. Desuden betyder fysisk tilstedeværelse noget: Journalister møder dagligt politiske aktører på Christiansborg, men ikke i Bruxelles eller i Strassbourg.

Nyhedskilderne er af afgørende betydning i de konkrete beslutningsprocesser, hvor journalisterne definerer, hvilke hændelser og udspil, der bliver til (medie)begivenheder og nyheder. Begge parter er i praksis dybt afhængige af præmisser, som i situationen fremstår som indiskutable. I sidste instans afhænger gennemslagskraften af publikums forståelse og accept. Journalistisk tales i den forbindelse om kollektive størrelser som »danskerne«, »vælgerne« eller »Danmark« slet og ret. Observationer på redaktionerne viser, at det i redaktionsprocessen er et stærkt argument, hvis en kilde eller en journalist kan påberåbe sig folkelig appel. Omvendt kan en redaktionssekretær dræbe en historie med argumenter af typen: »Den forstår Ane i Kæret overhovedet ikke!«

Nyhedsinstitutionen udøver derved politisk indflydelse ved at repræsentere offentlig (eller snarere offentliggjort) mening. Rutinejournalistikken magter på dette grundlag at redigere nogle emner helt ud af offentlighedens søgelys. Det sker ofte ud fra den professionelle betragtning, at det ingen almen interesse har. Ganske vist er det fint at være original og først med det sidste. Men i den professionelle sammenhæng konkurrerer politiske journalister især om at have den fyldigste baggrund på fællesstoffet. Lokalt sætter dagbladene tilmålte spalteplasser rammen for det kommunale pligtstof. Hvor meget plads, der bliver til EU og andre transnationale beslutningsarenaer, afhænger i høj grad af konkurrencen fra de to andre arenaer.

Kort sagt: Summen af modsætningsfyldte forventninger definerer nyhedsinstitutionens rolle som loyal referent og kritisk kommentator. Konkret omdefineres komplekse sagsforhold rutinemæssigt til interne konflikter – især på Christiansborg. Det er udtryk for redigerende magt, men næppe af særlig selvstændig art. Tidligere tiders rolle som partipolitisk skødehund afvises af journalisterne med henvisning til institutionelle normer knyttet til idealer som

fokusjournalistisk jagthund. Det fremgår imidlertid af vore analyser, at hverdagens politiske journalistik bærer mere præg af rutinepræget praksis som journalistisk hyrdehund, der tjener folkeflokkens loyalitet og holder konfliktende interesser i ave.

4. Fokusjournalistik

Historier om afvigere er reglen snarere end undtagelsen i moderne journalistik (Meilby & Minke, 1983; Mulvad & Svith, 1998; Petersson & Carlberg, 1990). Det fremgår ikke kun af rutinestoffet, hvor omtale af små og store forbrydelser dagligt er med til at tematisere normer om lov og orden. Original og kritisk fokusjournalistik fremhæver endnu mere eksplicit afvigelser fra normerne i hverdagen. Nyhedsinstitutionens selvstændige bidrag er her hovedsageligt at finde frem til spektakulære konflikt-historier.

I mange tilfælde gør journalisterne for så vidt ikke andet end at holde mikrofonen for konfliktende aktører. Det er nemlig ikke kun journalister, der fokuserer på spektakulære enkelt-sager. Også folkevalgte, der angler efter synlighed, indsamle »særheder«, som kan sætte deres mærkesager på mediedagsordenen som nyhedsaktuelle »herheder«. Det fremgår af de sagsforløb, vi har analyseret, at kritiske og opsøgende journalister formår at sætte meget forskelligartede emner på den politiske dagsorden. Det fremgår dog også, at ingen af de initiativtagende journalister fuldt ud magtede at sætte deres præmisser igennem. På en lang række punkter har den fokusjournalistiske indsats ikke bare begrænset politisk effekt, men også utilsigtede bivirkninger.

Sådanne bivirkninger er – i overensstemmelse med institutionaliserede normer for journalistisk praksis – nyhedsinstitutionen ganske uvedkommende. Den fokusjournalistiske opgave er ikke at løse problemer, men derimod at definere dem ved at opsøge det oversete, at afsløre hvad andre vil skjule. Redigeringen er baseret på kildekritiske procedurer,

men beror også i høj grad på tilfældigheder og samarbejdsvilje hos autoritative kilder. Tankevækkende er det også, at danske journalister lever i gensidig afhængighed. De enkelte medier konkurrerer med hinanden, men forudsætningen for at sætte den politiske dagsorden er, at også andre aktører i nyhedsinstitutionen tager fokusjournalistiske sager op. Hvis alle journalistiske kolleger og politiske autoriteter vælger at ignorere et fokuseret medieprodukt, vil det næppe få nogen som helst politisk virkning. Der er tale om en såkaldt »solo-nolo historie«, som ikke giver prestige i nyhedsinstitutionen.

Her er i udpræget grad tale om institutionaliseret adfærd, som metaforisk kan betegnes som fokusjournalistikkens *lemming-defekt* (Lund, 2000): Journalister agerer som flittige gnavere, som med jævne mellemrum løber i samme retning og følger efter, hvor nysgerrige artsfæller er gået foran. Nyhedsugernes data dokumenterer punktvis en sådan tendens til journalistisk selvsving. Men lemming-agtige amokløb hører til undtagelserne. I det daglige hersker der god ro og orden i flokken styret af redaktionelle rutiner præget af genbrug, fredelig kappestrid og tapning af de løbende nyhedskilder. Intern konkurrence i nyhedsinstitutionen giver oven i købet rutinemæssige tendenser til bevidste anti-lemming adfærd: Konkurrerende journalister kan straffe hinanden gennem tavshed. Kun hvis en mediesag tages op i Folketinget løber alle lemmingerne med. Netop fordi hverdagen i institutionen har nyheder som sin kerneydelse, løber professionelle mediefolk helst ikke efter de andres solohistorier, med mindre man kan finde egne kilde eller originale vinkler på andres fokusjournalistik.

Konklusionen må blive, at fokusjournalistikken gennem opsøgende og kritisk indsats magter at omdefinere tilfældige hændelser og strategiske udspil til (medie)begivenheder. Derefter tager rutinejournalistikken over. Her bearbejdes begivenhedsforløb ved hjælp af

kilde-reaktioner, som henviser den fortsatte sagsbehandling til autoriserede beslutningstagere. Hvordan disse beslutningsanledninger bearbejdes i nyhedsinstitutionen, er hverken ganske tilfældigt eller på forhånd givet. Hvis der formidles nyhedsværdige begivenheder et sted, kan det på kortere eller længere sigt få konsekvenser andre steder i det politiske system. Men journalister er langt fra suveræne udøvere af definitionsmagt.

5. Redigerende magtudøvelse

Af analyserne af nyhedsinstitutionens konkrete praksis fremgår, at politisk magtudøvelse formidles som noget, udvalgte elitepersoner med særinteresser besidder. Medierne egen magt opfattes derimod ikke som noget, journalisterne har som besiddelse, men som noget der gøres på almenvellets vegne i med- og modspil med autoritative kilder. Der er tale om beslutningsprocesser, definitionskampe og præmisser for offentlig debat, som alle borgere i princippet har mulighed for at deltage i. Men vel at mærke ikke med lige muligheder for at udøve politisk indflydelse. Ytringsfriheden tilhører juridisk set enhver, men giver ikke alle og enhver ret til at redigere andres ytringer.

Paradoksalt nok fører den frie konkurrence på de offentlige meningers marked tilsyneladende til stadig mere ensartet redigering af politisk nyhedsformidling. I deres bidrag til den svenske magtudredning konkluderer Ekecrantz & Olsson (1994), at ensartetheden må tilskrives institutionelle vilkår. Det er også tilfældet, når vi vurderer nyhedsmateriale indsamlet af den norske magtudredning (Slata, 2003). Politisk redigeringen beror således i høj grad på, at journalistiske aktører er dybt afhængige af hinanden i spændingsfeltet mellem hensyn til publikum og autoritative kilder.

Institutionaliseringen af moderne nyhedsformidling kan ses som en professionel kamp

for journalistisk autonomi (Lund, 1999). Men ingen massemedier kan i længden opnå fuldstændig uafhængighed af det betalende publikum og de autoriteter, der fungerer som institutionaliserede kilder i nyhedsformidlingen. Derimod kan ejerforhold og ideologiske bindinger, f.eks. tidligere tiders partitilhørsforhold, næppe isoleret set tjene som forklaring på konkret udøvelse af redigerende magt i dagens Danmark.

I politisk journalistik er mediefolkene hinandens vigtigste kilder. Når morgenvagten møder på Radioavisen, er nattens telegrammer fra Ritzaus Bureau og de landsdækkende morgenaviser obligatorisk læsning. Herfra hentes inspiration til indslag, hvor dagbladenes kilder ringes op igen, så de kan gentage deres synspunkter med egne ord. Radioavisen er til gengæld pligtlytning for journalister i lokalaviserne og på tv-nyhederne, der herfra henter inspiration til at bearbejde de samme emner i lyd og billeder.

Netop fordi journalister i hverdagen er afhængige af hinanden, samarbejdsvillige autoriteter og ude fra kommende ekspertdefinitioner, bliver det vigtigt med jævne mellemrum at demonstrere initiativ og uafhængighed. Derfor kan fokusjournalistik politisere en enkeltsag i kortere eller længere tid. Til gengæld kan selv den mest spektakulære historie lide tavshedsdøden, hvis de ansvarlige magter at tie den ihjel. Det er altså ikke nok, at formidle noget nyt. Både det faktuelle og det normative medieindhold skal kunne bekræftes af andre end journalisten selv:

- På trods af høj grad af journalistisk produktivitet dækker nyhedsinstitutionen kun en brøkdel af de udspil og hændelser, som har betydning for den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for samfundet.
- Af de politiske begivenheder, der faktisk dækkes, ender en stor del som såkaldte solo-nolo historier, der ikke bearbejdes af

den samlede nyhedsinstitution. Det gælder især lokalpolitiske forhold.

- De relativt få emner, som dækkes af forskellige nyhedsmedier, behandles med en høj grad af journalistisk ensartethed. Det gælder især landspolitiske forhold.
- Autoritative udspil, først og fremmest med danske ministre som afsender, er afgørende for dækningen af transnationale forhold, f.eks. EU, der kun i begrænset omfang dækkes kontinuerligt af danske nyhedsmedier.

Med en spidsformulering kan redigerende magtudøvelse anskues som tilsløring gennem afsløring, idet den institutionelle praksis skjuler ufatteligt meget ved at sætte afklarende fokus på relativt lidt. Derved defineres, hvilke forhold der kræver politisk regulering – og hvad der modsætningsvis kan overlades til privatlivets fred eller tavshedens stiltiende accept. Journalistikken udøver derved selvstændig indflydelse, men påvirkes samtidig både af udefrakommende præmisser og beslutningsprocesser.

Vore data viser, at der kun undtagelsesvist er tale om tvang eller hegemonisk enevælde. Som hovedregel indgår redaktionel magtudøvelse i rutineprægede beslutningsprocesser på basis af alment accepterede præmisser. Der er tale om gensidighed og samspil med konfliktende aktører, så man skal være forsigtig med at konkludere entydigt om magtens placering og styrke. Journalister og redaktører kan kun undtagelsesvis bestemme, hvad publikum skal mene. Men medierne er i høj grad med til at bestemme, hvad politiske autoriteter skal mene noget om. Magtanalyserne sandsynliggør, at der jævnlige sker en påvirkning af de folkevalgte og andre politiske aktører, f.eks. afspejlet i Folketingets spørgetid. Men case studierne viser også, at påvirkningen i høj grad går i den modsatte retning – selvom der ikke nødvendigvis er tale om systematisk spin-doktori.

Mange myndigheder og organisationer har ansat egne pressechefer og informationsmedarbejdere med journalistisk baggrund. Men det garanterer ikke automatisk handlekraftig redigering af den politiske dagsorden. Den danske nyhedsinstitution er gennemgående i stand til kildekritisk at matche »spindoc-tors«, når det gælder prioritering og politiske definitionsprocesser. På rutinejournalistikens område er der i det store og hele tale om en institutionaliseret magtbalance mellem ligeværdige parter i skiftende alliancer. Balancen kan punktvis forskydes af konkrete udspil, men nedenunder de offentliggjorte meningers nyhedsjagt, ligger de politiske spille-regler i bund og grund fast: Både professionelle journalister og deres autoritative kilder ved udmærket, hvad der på et givet tidspunkt kan gøres gældende som politisk korrekt og ansvarligt.

6. Strategisk nichepleje

Med den institutionsteoretiske referenceramme for politisk kommunikation kan den offentlige meningsdannelse skitseres som et økosystem, der både redigerer og bliver redigeret af aktører med forskellige interesser og muligheder for at øve politisk indflydelse. På den baggrund er det næppe realistisk at tale om den politiske offentlighed i bestemt form ental (Schudson, 1995). Der er snarere tale om deloffentligheder – eller niches – som plejes mere eller mindre professionelt af konkurrerende kommunikatører i indbyrdes med- og modspil om at sætte den politiske dagsorden (Mazzoleni & Schulz, 1999).

En niche er i økologisk teori »en hule i helheden«, hvor der kan leve et begrænset antal levende væsener i indbyrdes sameksistens (Smith & Varzi, 1999). En niche i politisk sammenhæng er ikke en position, de medvirkende vælger fuldstændig frit. I praksis kan andre aktørers rolleforventninger øge eller begrænse den enkeltes muligheder for at skifte opholdssted og dermed pleje sine interesser. Desuden kan aktørerne styrke deres gen-

nemslagskraft ved at optræde i alliancer eller svække hinanden gennem interne konflikter i netværk af niches.

Ved at betragte nyhedsinstitutionen som netværk af niches forskydes fokus fra modsætningsparret magthaver/magtesløs i retning af gensidig afhængighed. Hvor der er magt, er der også altid principiel mulighed for modmagt. Den økologiske balance er ikke nødvendigvis stabil. Der er derimod tale om labile relationer mellem sociale aktører, der i større eller mindre grad magter at pleje egne interesser – både niche-internt og på tværs af forskellige deloffentligheder.

Ved hjælp af strategisk kommunikation etableres netværk, der forbinder forskellige deloffentligheder, hvor der plejes interesser i relation til politiske jægere, samlere og byttedy. Niche-perspektivet sætter strategisk kommunikation som dynamisk funktion i centrum for magtanalyserne ved at flytte fokus fra *hvem* og *hvor meget* til *hvordan* og *hvornår*, der øves indflydelse af politisk art. Effektiv *niche nursing* forudsætter således strategisk forståelse for andres redigerende praksis med henblik på selv at udøve redigerende magt i relation i den politiske kontekst, medieindholdet bliver en integreret del af.

I en sådan optik går skillelinjerne ikke primært mellem politiske aktører på en statisk højre-venstre skala. Interne konflikter i niches og koalitioner af niches er mindst lige så afgørende for overlevelsen og handlekraften som traditionelle modsætningsforhold mellem givne magtpositioner. Folketingets Presseloge kan nævnes som et markant eksempel på et politisk netværk, der lever af at nurse niches. I samspil med en elite af ministre og ledende partipolitikere *framer* presselogens medlemmer i høj grad den landspolitiske dagsorden. Men meningsdannende definitioner og præmisser vælges ikke suverænt af journalisterne. Den slags er et resultat af andres *priming*. Der skal så at sige grundles, før

der kan males – hvis påvirkningen skal have blivende værdi (Lund, 2004).

Mange folkevalgte og administratorer mener stadig, at journalister loyalt burde referere, hvad autoritative kilder ønsker at meddele offentligheden. De lever så at sige i isolerede nicher, som kun i begrænset omfang har blik for det større økosystem, hvor nyhedsmedierne fungerer som fødekæde og forbindelsesled mellem forskellige, interesse-prægede deloffentligheder. I dagens Danmark har autoritative niche-aktører kun få partibundne massemedier til rådighed. Både fra højre og venstre i det politiske spektrum beklager man med jævne mellemrum, at journalister nu er blevet en selvstændig politisk faktor – uden at være på valg eller på anden måde at kunne stilles til ansvar for (bi)virkninger af den redigerende magtudøvelse (Adamsen, 1998; Thulesen Dahl, 2001).

I stedet for fortidens partimedier tales der nu med en vis foragt om »mediepartier«, der er dybt afhængige af opmærksomhedsskabende nyhedsomtale og andre former for nichepleje. Forestillingen om den borgerlige offentligheds forfald udgør samtidig en væsentlig præmis for fortolkningen af redigerende magtudøvelse. Der advares mod »tøjlesløse masseforførelse« og »revolverjournalistik«. Men de færreste ønsker sig dog tilbage til partipressens politiske ensidighed eller 1800-tallets elitære debatformer, hvor først de nationalliberale embedsmænd og senere de politiske partier fungerede som stedfortrædende borgerskab (Lund, 2001).

Kernen i det demokratiske ideal er, at oplyste og ansvarlige borgere også i moderne demokrati skal have mulighed for at optræde aktivt med ret til at blive hørt og pligt til at engagere sig i fællesskabets problemer. At meninger nu brydes i netværk af nicher og ikke i et alment tilgængeligt fællesrum, behøver ikke nødvendigvis være udtryk for offentlighedens forfald – hvis der vel at mærke er mu-

lighed for at pleje politiske interesser på tværs af de mange nicher i det offentlige rum.

Det er netop den funktion som grænseoverskridende netværk, som nyhedsmedierne kollektivt spiller i dansk politik. Medieudvikling har ud fra denne betragtningsmåde ikke kun skabt grundlag for topstyret manipulation. De ændrede offentlighedsformer har også gjort væsentlige dele af den autoritative magtudøvelse mere synlig og dermed påvirkelig gennem modmagt i netværk med deltagelse af uautoriserede aktører (Sørensen, 1997).

Så i stedet for at gøre »spindoktori« til et skældsord i den politiske debat, forekommer det mere hensigtsmæssigt at tale om strategisk nichepleje som et nødvendigt bindemiddel til politisk virksomhed i moderne, fraktionerede netværkssamfund. I og med at den politiske kommunikation foregår i opsplittede deloffentligheder, fungerer massemediernes nyhedsformidlere som almenvellets brobyggere, der har uafhængig journalistisk virksomhed som ideal, men i praksis lever med niche-aktørernes strategiske handlekraft som et uundgåeligt vilkår.

7. Konklusion

Nyhedsinstitutionen i Danmark kan dels opfattes som en megafon, der formidler andres synspunkter mere eller mindre loyalt, dels som en arena for beslutningsanledninger, der kan spille konkurrerende kilder ud mod hinanden. I nogen grad opererer nyhedsinstitutionen også som en selvstændig politisk aktør, der prioriterer præmisser for folkevalgte og administrative ledere. Denne unikke triplefunktion af kanal, arena og aktør kan samlet betragtes som et politiseret rum, hvor krav og protest, tilslutning og konsensus udmøntes i virtuel offentlig mening. Derved etableres en mediedagsorden, der kan manipuleres af strategisk handlen, men kun undtagelsesvis domineres af enkeltstående magthavere.

Den politiske afhængighed af offentliggjorte meninger er stærkt medvirkende til, at beslutningstagernes dagsorden præges af et virvar af konflikter med mange mellemregninger og varierende deltagere. I den daglige nyhedsformidling agerer journalister ud fra den hævdevundne præmis, at ideologierne (i betydningen de store politiske fortællinger) er døde og uden selvstændig autoritet. Der kan dog stadig identificeres politiske standpunkter på en højre-venstre skala med velkendte mærkesager, som sættes på dagsordenen i fri konkurrence med tidsaktuelle enkeltsager og dagsaktuelle personsager. I nyhedsinstitutionen blandes disse sagstyper sammen som nichepræget råstof for politisk meningsdannelse.

Den redigerende magtudøvelse hviler på den forudsætning, at aktuel og uafhængig nyhedsformidling er en forudsætning for demokratiets meningsdannelse. Selvom rutineprægede fravalg og blinde vinkler er af afgørende politisk betydning, er der gennemgående større offentlig opmærksomhed rettet mod de fokusjournalistiske enkeltsager. Både blandt journalister og autoritative beslutningstagere er det den slags initiativer, der præger debatten om mediernes magt og magten over medierne. Analyser af sådanne hændelsesforløb tjener til at tydeliggøre, hvordan magten udøves i konkrete redigeringsprocesser. Men det er i rutinejournalistikkens hverdagspraksis, at nyhedsinstitutionen har sin grundlæggende politiske indflydelse.

Som det tydeligt fremgår af dagsordenen for Folketingets spørgsmålsinstitut, er beslutningstagerne ikke kun afhængige af medierne som kanal til offentliggørelse af beslutninger, men også i høj grad til gensidig inspiration for definition af, hvilke spørgsmål og problemer, der for øjeblikket er mest væsentlige og relevante at forholde sig til. I »agurketiden« svinder spørgelysten – ikke kun fordi der ikke er så stor mediebevågenhed om svarene, men også fordi der er mindre at spørge om.

I stedet for at tale om manipulerende mediemagt forekommer det mere realistisk at tale om en rutinepræget nyhedsinstitution med betinget autonomi. Journalister udøver hver dag mere eller mindre selvstændigt politisk indflydelse, men der er sjældent tale om redigerende magt i bestemt form ental. Hvis den institutionaliserede magtudøvelse var autonom, måtte den nødvendigvis indebære effektive styringsmuligheder, der kan kontrollere andres handlinger, f.eks. gennem straf eller løfter om belønning. Men journalistisk indflydelse af redigerende art er relativt diffus og uden autoritative sanktionsmuligheder.

Det gør ikke nødvendigvis handlekraften mindre i konkrete hændelsesforløb, men autonomien er altid betinget af andres handlinger. De færreste vil således betegne den vagthavende tv-meteorolog som »magthaver«, selvom rolleindehaveren i konkrete tilfælde udøver indflydelse i og med, væsentlige dele af publikum lader sig påvirke af forudsigelser om vejr og vind. På tilsvarende vis hviler nyhedsinstitutionens politiske indflydelse på usikre forudsigelser, indirekte rådgivning og mere eller mindre velbegrundede advarsler. Det står altid både autoriteter og publikum frit for at handle anderledes end foreskrevet. Og det gør de da også i høj grad.

Nyhedsinstitutionen magter altså kun undtagelsesvist at kontrollere reaktionerne i det omgivende samfund. Hertil kommer, at indflydelse i samspillet som hovedregel er gensidige handelsrelationer. Hvem der redigerer hvem i mødet mellem professionelle journalister og autoritative kilder, afhænger i sidste instans af de præmisser, som publikum definerer for den politiske virksomhed.

Sådanne forbehold indgår sjældent i den offentlige debat om medier og magt. Det er også tvivlsomt om en forskningsbaseret udredning kan udrydde de meningsdannende myter og forenklede forestillinger. Både journa-

lister, autoriteter og publikum har tilsyneladende behov for enkle forklaringer på komplicerede spørgsmål, når debatten drejer sig om politisk kommunikation. Ikke desto mindre kan det forskningsmæssigt være nyttigt at nuancere debatten ved at betragte politisk journalistik og strategisk nichepleje som kerneydelser i en nyhedsinstitution, der ikke kun udgør en arena for andre aktører, men også selv er en megafon og som politisk aktør i nogen grad udøver redigerende magt.

Referencer

- Adamsen, Billy (1998). *En enkel sag – en tanke om enkeltssager og politik*, København: Fremad.
- Bro, Peter m.fl. (2005). *Mediernes valgkamp*. MODINET-papers.
- Ekecrantz, Jan & Tom Olsson (1994). *Det redigerede samhälle*. Stockholm: Carlssons.
- Hjarvard, Stig (1999). *TV-nyheder i konkurrence*, København: Samfundslitteratur.
- Jønsson, Rasmus & Larsen, Ole (2002). *Professionel politisk kommunikation*. København: Akademisk Forlag.
- Kjøller, Klaus (2001). *Spinddoctor*, København: Aschehough.
- Krause-Kjær, Niels (2003). *Den politiske landsby. Om Christiansborg, journalisterne og politikerne*. Århus: Ajour.
- Lund, Anker Brink (1999). »Journalister i det redigerede samfund«. *Politica* 31, 133-146.
- Lund, Anker Brink (2000). *Først med det sidste – en nyhedsuge i Danmark*. Århus: Ajour.
- Lund, Anker Brink (2001). *Forskning om medier og demokrati*, København: Danske Dagblades Forening.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag.
- Lund, Anker Brink (2004). *Niche Nursing Political Networks: Priming and Framing before Spinning*. MODINET-papers.
- Lund, Erik (1975). »Valgudsendelser I radio og tv 1924-1974/75. En historisk oversigt«. *Pressens Årbog*, p. 88-113.
- Mazzoleni, G. & W. Schulz (1999). »«Mediatization» of Politics: A Challenge for Democracy«, *Political Communication*, Vol. 16, p. 247-261.
- Meilby, Mogens & Kim Minke (1983). *Når sandheden skal frem*. København: Borgen.
- Mulvad, Nils & Flemming T. Svith (1998). *Vagthundens nye bolig*. Århus: Ajour.
- Pedersen, Ove K. m.fl. (2000). *Politisk journalistik*, Århus: CFJE.
- Petersson, Olof & Ingrid Carlberg (1990). *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
- Schudson, Michael (1995). *The Power of News*, Cambridge: Harvard University Press.
- Siune, Karen (1982). *Valgkampe i tv og radio*. Århus: Forlaget Politica.
- Slaatta, Tore (2003). *Den norske medieorden. Positioner og privilegier*. Oslo: Makt- og demokratiudredningen/Gyldendal.
- Smith, Barry & Achille C. Varzi (1999). »The Niche«, *Nous*, Vol. 33, p. 214-238.
- Strömbäck, Jesper (2000). *Makt och medier*, Lund: Studentlitteratur.
- Søllinge, Jette Drachmann (1999). »Historien om den politiske journalistik – et drama i flere akter uden slutning«. I: Carlsen, Erik Meier m.fl. (red). *Magt og fortælling: Hvad er politisk journalistik?* Århus: CFJE, p. 76-95.
- Sørensen, Eva (1997). »Brugeren og demokratiet«, *Tidsskriftet GRUS*, nr. 53, pp. 81-96.
- Thomsen, Niels (1965). *Partipressen. En undersøgelse af danske dagblades politiske bindinger*. Århus: Institut for Presseforskning og Samtidshistorie.
- Thulesen Dahl, Kristian (2001). *Det medieløse parti*, København: Danske Dagblades Forening.
- Valeur, Erik m.fl. (2002). *Magtens bog*, København: Aschehough.
- Ørsten, Mark & Anker Brink Lund (2004). *Nyhedsmediernes dækning af valget til Europa-Parlamentet 2004*. MODINET-papers.

Nyhedsinstitutionen: Et ny-institutionelt perspektiv på den medierede politiske kommunikation¹

Af Mark Ørsten, adjunkt, ph.d. Afdeling for Journalistik,
Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

Ifølge flere af de seneste studier af politisk journalistik i såvel Amerika som i Skandinavien har medierne udviklet sig til en selvstændig politisk institution i samfundet med væsentlig betydning for den politiske kommunikation (Hjarvard 1995, 2001, Cook 1998, Sparrow 1999, Pedersen et. al. 2000, Allern 2001, Lund 2002, Togeby m.fl. 2003, Ørsten 2004). Internationalt er det Cooks bog *'Governing with the news'*, der fylder mest. Om bogens grundliggende tese skriver Cook (1998: 2- 3): *«This book seeks to show how the news media are recognizable as a political institution: because of their historical development, because of shared processes and predictable products across news organizations, and because of the way in which the work of newsmen is so intertwined with the work of official Washington that the news itself performs government tasks.»* Hos Sparrow (1999: 9-10), hvis perspektiv er identisk med Cooks, hedder det: *«(...) I define the news media as an institution in the sense that the production of news by the media provides a regular and persisting framework by which and with in which other political actors operate. (...) The news media thereby exert im-*

portant effects on other political actors in the American political system.» Herhjemme skriver Hjarvard (2001: 35), at medierne er *»blevet til en selvstændig institution, der på afgørende vis regulerer individernes adgang til og forståelse af både dem selv og de andre samfundsmæssige institutioner.»* Og Magtudredningen konkluderer, *»at medierne som en selvstændig samfundsinstitution spiller en større rolle som forbindelsesled mellem befolkningen og den politiske ledelse, end den gjorde tidligere.»* (Togeby et. al. 2003: 229)². I forlængelse heraf beskrives medierne som *'politisk institution'* (Cook, 1998, Sparrow 1999), *'selvstændig medieinstitution'* (Hjarvard 2001), *'samfundsinstitution'* (Togeby et. al. 2003) og *'nyhedsinstitution'* (Allern, 2001, Lund 2002, Ørsten 2004). Hvad der dog præcist skal forstås ved at beskrive medierne som en *institution*, og hvilke konsekvenser mediernes selvstændige institutionelle status har for den medierede politiske kommunikation, er der imidlertid langt fra hverken klarhed eller enighed omkring.

Denne artikel vil fokusere på at udvikle og diskutere begrebet den danske nyhedsinstitution³. Begrebet *'nyhedsinstitution'* er en

skandinavisk videreudvikling af Cook (1998), hvorfor Cooks bog også er afgørende for en nærmere diskussion af dette begrebs betydning og anvendelighed. Begrebet har desuden den fordel, at det et det teoretisk mest snævre begreb⁴, da fokus udelukkende er på nyhedsmediernes institutionelle karakter samt på disse nyhedsmediers politiske indhold. I diskussionen af den danske nyhedsinstitutions status og betydning for den medierede politiske kommunikation vil artiklen fremføre følgende tre centrale argumenter:

- Trods den grundliggende antagelse, at nyhedsmediernes i dag må betragtes som en del af regeringsmagten, fremstår de amerikanske nyhedsmedier hos Cook (1998) i den sidste ende som relativt svagt institutionaliserede, når talen falder på deres status som politisk institution. I modsætning hertil vil der i denne artikel blive argumenteret for at betragte udviklingen af den danske nyhedsinstitution som en del af den generelle institutionaliserede kompetencedeling i samfundet, som denne udvikling er blevet beskrevet i den såkaldte *forhandlingsøkonomi*⁵. På baggrund af denne historiske udvikling vil der blive argumenteret for at se den danske nyhedsinstitution som en historisk set stærkt institutionaliseret politisk institution.
- I forhold til det centrale spørgsmål om, hvilken politisk rolle nyhedsinstitutionen spiller, forbliver Cook (1998) ligeledes relativt uklar, idet han drager en række sammenligninger mellem nyhedsmediernes og såvel interesseorganisationer som politiske partier. Hjarvard (2001) sammenligner ligeledes medieinstitutionen med både offentlige institutioner og private virksomheder, mens Allern (2001) beskriver nyhedsinstitutionen som en institution midt imellem de traditionelle politiske institutioner. I stedet vil der i denne artikel blive argumenteret for at be-

trakte den danske nyhedsinstitution som en *hybridinstitution* i forhold til de institutionstyper, som opstilles i den forhandlingsøkonomiske model, for derved at give en tydeligere beskrivelse af nyhedsinstitutionens forskellige roller i den medierede politiske kommunikation.

- Endelig vil det i artiklen blive diskuteret, hvilke institutionaliserede normer, regler og rutiner det er, som kendetegner nyhedsinstitutionen, og hvordan disse mere konkret er med til at påvirke og forme den medierede politiske kommunikation. Her vil det blive fremhævet, at de fælles normer, vaner og rutiner udgør nyhedsinstitutionens 'logic of appropriateness' (March & Olsen 1989). Denne passendehedslogik ses som væsentlig mere inkluderende end den såkaldte *medielogik* (Altheide & Snow 1991, Hjarvard 1995), hvor mediernes passendehedslogik begrænses til overvejende at være et spørgsmål om format, ligesom den inkluderer mere end de '*generelle nyhedskriterier*' som Tøgeby et. al. i Magtudredningen (2003) tillægger afgørende indflydelse på den medierede politiske kommunikation.

2. Nyhedsmedier i et institutionelt perspektiv

Ifølge Esser et. al. (2001) er det at betragte nyhedsmediernes som en selvstændig *politisk* institution en nyudvikling inden for medieforskningen. Tuchman (1978) var dog den første til at argumentere for at betragte massemedierne som en selvstændig *social* institution i samfundet. Ifølge Tuchman er der tre argumenter for at betragte medierne i et sådant institutionelt perspektiv:

»First, news is an institutional method of making information available to consumers. Second, news is an ally of legitimated institutions. (...) Third, news is located, gathered, and disseminated by professionals working in organizations. Thus it is inevitably a product of news workers drawing upon institu-

tional processes and conforming to institutional practices. Those practices necessarily include association with institutions whose news is routinely reported. Accordingly, news is the product of a social institution, and it is embedded in relationships with other institutions (Tuchman 1978: 4-5).«

Inden for de seneste år har andre amerikanske forskere taget udgangspunkt i Tuchmans antagelse om mediernes institutionelle karakter. Frem for at betragte medierne som en social institution⁶ har disse forskere dog valgt at fokusere mere snævert på nyhedsmediernes politiske rolle for derved at definere nyhedsmediernes som en selvstændig politisk institution i det amerikanske samfund (Cook 1998, Sparrow 1999). Som Esser et. al. (2001) fremhæver, kan dette nye institutionelle blik på nyhedsmediernes koges ned til to væsentlige teoretiske argumenter: 1) argumentet om, at nyhedsmediernes bør anskues, ikke som forskellige selvstændige organisationer, men som *en samlet institution*. 2) Argumentet om nyhedsinstitutionens *politiske rolle*. Styrken ved det samlede institutionelle argument er ifølge Benson (2004: 20), at det, modsat de fleste tidligere mediasociologiske teorier, »provides a means to simultaneously take into account external and internal forces shaping the news, as well as their complex interaction.«

3. Institutionsbegrebet

Cook (1998: 70-71) definerer sit institutionsbegreb således: »*Institutions are social patterns of behaviour identifiable across the organizations that are generally seen within a society to preside over a particular social sphere. Although they make choice possible, the inherent cognitive difficulty of linking given practices to particular outcomes means that particular practices cannot be identified as the most beneficial, and all the rules are valued in and of themselves unless and until they demonstrably harm the achievement of important goals. The rules and procedures*

that constitute institutions are understood as the quasi-natural way of to get things done. As such, they endure over time and extend over space, and are widely recognized both within the organizations that constitute the institutions as well as from outside as all performing similar jobs that occupy a central place in the society and polity.« Når nyhedsmediernes under ét kan betragtes som én institution, skyldes det ifølge Cook (1998: 64), at nyhedsmediernes »*despite different technologies, deadlines and audiences are structured similarly in their internal organization, the way they interact with sources, the formats they use, and in the content they provide (...). This transorganizational agreement on news process and content suggest that we should think of the news media not as a set of diverse organizations, or even a batch of individual institutions, but collectively as a single social institution.*« I sin skandinaviske versionering af Cook præciserer Allern (2001), at der med nyhedsmediernes først og fremmest skal forstås: aviser, ugebreve⁷, tv og radiokanaler med nyhedsforpligtelser, netaviser og telegrambureauer. Han fremhæver dog samtidig, at »*grenserne er selv sagt ikke altid lige skarpe, og i praksis er de færreste mediebedrifter 'rene' nyhedsorganisasjoner.*« (Allern 2001: 39). Hvert enkelt medie betragtes endvidere som en, ofte privatejet, medievirksomhed, der adskiller sig fra andre typer af medievirksomheder ved sin tilknytning til det, som Allern definerer som »*den journalistiske nyhedsinstitutionen.*« (Allern 2001: 40). Denne tilknytning til nyhedsinstitutionen er ifølge Allern (2001) både tematisk og genrebestemt. Tematisk handler det om »*daglig eller jævnlig å bringe informasjon om og tolkninger av aktuelle samfunnsforhold, som politik og forvaltning, økonomi, arbeidsliv, helse og sociale forhold.*« (Allern 2001: 40). Med genrekravet forstås fælles normer og koder for, hvad der er nyhedsstof, og hvordan det skal formidles. Opsummerende skriver Allern om nyhedsinstitutionen: »*Nyhedsorganisasjoner er ulike og*

varierer med hensyn til størrelse, geografisk lokalisering, publikumsorientering, markedsniser, teknologi og finansiering. De er etableret på ulike tidspunkter og har forskjellig politisk historie (...). Likevel finnes det, uavhengig av dette et institutionelt, historisk fellesskap» (Allern 2001: 42). Dette institutionelle fellesskap, nyhedsinstitutionen, udgøres af fælles idealer, normer og rutiner for produktionen af nyheder. Det vil i første omgang sige: fælles journalistiske idealer, fælles nyhedskriterier, fælles organisationsstrukturer, fælles etiske normer, fælles regler for kildebrug, kildeomgang og kildekritik, fælles genrebrug osv. For Esmark & Kjær (1999: 132) gælder det, at *»medierne aldrig haft en sådan grad af ensartethed og fælles funktionalitet, at de uden videre har kunnet betragtes som en indlysende og sammenhængende funktion i samfundet«*. Dermed er antageligt ment, at medierne i bred forstand er for forskellige til at kunne bære betegnelsen institution. Hos Cook (1998) og Allern (2001) er argumentet det modsatte, såfremt man ikke taler om alle medier under ét, men begrænser sit institutionsbegreb til nyhedsmedierne og dermed til at tale om den journalistiske nyhedsinstitution.

4. Politikbegrebet

Som Esmark (2000: 83) fremhæver, har diskussionen om nyhedsmediernes politiske status *»på sin vis været gennemgående i medie- og kommunikationsforskningens historie, men er i de senere år trådt helt i forgrunden.«* Tidligst var medierne politiske i kraft af partipressens tilknytning til de fire store politiske partier (Hjarvard 1995). Fra starten af halvfjerdserne bliver mediernes politiske egenskab inden for medieforskningen i højere grad knyttet sammen med deres private ejerskab, og deres politiske rolle bliver som repræsentanter for specifikke økonomiske interesser (Esmark 2000). Inden for den nyere institutionelle tilgang, som skydes i gang fra midten af halvfemserne, anses medierne imidlertid som politiske i kraft af deres selv-

stændiggørelse fra de politiske partier. Partipressen afmonteres gradvist fra 1930 og afløses af omnibusavisen, og herefter er såvel Hjarvard (1995, 2001) som Pedersen et. al. (2000) enige om, at nyhedsmedierne begynder deres politiske selvstændiggørelse. Fra slutningen af halvfjerdserne og begyndelsen af firserne påpeges det hos både Hjarvard (1995), Pedersen et. al. (2000) og Allern (2001), at aviserne politiseres kraftigt. Ikke sådan forstået, at aviserne vender tilbage til deres partipolitiske udgangspunkt, men at en selvstændig behandling af politiske emner opprioriteres gennem prioriteringen af den politiske nyhed. Denne politisering kædes sammen med en stadigt voksende professionalisering af journalistikken (Hjarvard 1995, Pedersen et. al. 2000). Udviklingen fører til udskillelsen af nyhedsmedierne som en selvstændig, kompetent institution. Inden for denne institutionelle tilgang *»(...) er medierne politiske, når mediernes egne opfattelser, normer, kriterier og lignende øver indflydelse på politiske beslutninger, enten ved direkte at øve påvirkning på de politiske beslutningsprocesser eller ved at have kognitive effekter, dvs. påvirke borgernes opfattelse af, hvad der er virkeligt, vigtigt eller rigtigt.«* (Esmark 2000: 83). Denne opfattelse af nyhedsmediernes politiske indflydelse hænger sammen med et politikbegreb, som både Cook (1998) og Allern (2001) henter hos Easton (1965: 50): *»What distinguishes political interaction from all other kind of social interaction is that they are predominantly oriented toward the authoritative allocation of value in a society.«* Politik bliver dermed til citatet om *»autoritativ fordeling af ressourcer med gyldighed for et samfund. Ud over den umiddelbare genkendelighed, og det økonomiske fokus, rummer Eastons begreb dog flere andre interessante aspekter, der er relevante i denne sammenhæng. Med begrebet politik er »der tale om en aktivitet og en handlings- og beslutningssituation (...) aktiviteten er ikke lukket og bundet til bestemte fora, og der er ingen navngivne, på forhånd bemyndigede*

aktører, der pr. definition bedriver politik. Den politiske aktivitet er relationel i den forstand, der indgår en forholden sig til andre og andres holdninger og synspunkter i den politiske situation.» (Berg-Sørensen 1999: 195). Især fremhævelsen af, at politik ikke er bundet til bestemte aktører eller bestemte fora, bliver central for diskussionen af nyhedsinstitutionens politiske status. For på trods af, at Cook (1998) netop fremhæver nyhedsmediernes status som politisk institution, og endda som en del af regeringsmagten, trækker han alligevel noget i land, når han skal til at besvare spørgsmålet om, hvilken type af politisk institution nyhedsmediernes så udgør: »If the news media then constitute a political institution, what kind of institution are they?« spørges det (Cook 1998: 109). Cook sammenligner nyhedsmediernes med de forfatningsbestemte politiske institutioner og konkluderer, at medierne ikke er politiske på samme måde, da mediernes politiske rolle ikke er nærmere stadfæstet i Forfatningen⁸, og der er i øvrigt tale om private virksomheder: »Thus, the news media may be a political institution, but more like the intermediary institutions of party and interest group than the three constitutional branches of government.« Cook (1998: 110). Allern (2001) og Pedersen et. al. (2000) tager også forbehold over for henholdsvis nyhedsmediernes og den politiske dagsordens politiske status. Allern (2001: 48) konkluderer som Cook, at nyhedsmediernes politiske status er noget 'midt imellem': »nyhedsmediernes betydning som politisk arena gjør at de kan karakteriseres som en mellomliggende institutjon, et bindledd mellom forskejellige politiske maktfelt.« Mens Pedersen (2000: 300), med næsten samme argumentation som Cook, skriver, at den politiske dagsorden »ikke er en 'normal' politisk institution, tildelt statsretlig myndighed og formelt forbundet med de øvrige statsmagter gennem Grundloven.« Denne noget forbeholdne bestemmelse af nyhedsmediernes henholdsvis den politiske dagsordens politiske status synes at bygge på en politikfor-

ståelse, hvor bestemte aktører, de klassiske politiske institutioner, pr. definition er mere politiske end andre. Følger man derimod Eastons definition af politik, som også Cook (1998) refererer til, som en aktivitet, er det ikke aktørens status i Grundloven eller Forfatningen, der er bestemmende for deres politiske rolle, men i stedet deres deltagelse i aktiviteten politik, forstået som fordelingen af ressourcer med gyldighed for et samfund. En anden måde at definere nyhedsmediernes politiske status på kunne således være at tage udgangspunkt i deres rolle i fordelingen af samfundets ressourcer. Dette vil dog kræve en udvidet forståelse for nyhedsmediernes institutionelle historie som aktør i de politiske beslutningsprocesser, der i den sidste ende leder til en fordeling af samfundets ressourcer. Denne institutionelle udvikling vil jeg skitsere i næste afsnit.

5. De danske nyhedsmediers institutionelle historie

Herhjemme findes en af de bedste beskrivelser af det danske samfunds institutionelle historie hos Nielsen & Pedersen (red.) (1989) 'Forhandlingsøkonomi i Norden'. Bogen præsenterer et omfattende bud på de institutionelle forandringer som danske, og de øvrige nordiske landes, politiske institutioner, fx. partier og interesseorganisationer, har gennemgået fra 1899 til 1989. Skønt bogen umiddelbart tager udgangspunkt i udviklingen på arbejdsmarkedet, viser en nylæsning af forhandlingsøkonomien med medieteoretiske briller, at nyhedsmediernes som institution fra 1980'erne og fremefter faktisk udgør en nødvendig, men underbelyst forudsætning for hele forhandlingsøkonomiens samfundsmodel. I 'Forhandlingsøkonomi i Norden' lanceres en ny forståelse af det danske (og de øvrige nordiske) samfund som præget af forhandlingsøkonomi: Centralt for forhandlingsøkonomien gælder, at »en væsentlig del af samfundets ressourceallokering foregår gennem institutionaliserede forhandlinger mellem en række selvstændige beslutnings-

centre i stat, organisationer og virksomheder, og som via institutionelle rammer og diskursive processer udvikler fælles problemopfattelser og integreres i forhandlingsspil, der muliggør kompromiser.» (Bjerrefjord et. al. 1989: 20). Udgangspunktet for dette syn på det danske samfund er retsliggørelsen af forholdet mellem arbejdsmarkedets parter ved septemberforliget 1899 og den efterfølgende gennemgribende institutionalisering af samfundet. »Der blev oprettet faglige institutioner (forhandlings- mæglings og voldgiftsinstitutioner). Der blev også oprettet politiske institutioner (forligs- og arbejdsretlige institutioner, korporative organer inden for den offentlige forvaltning m.v.). (Bjerrefjord et. al. 1989: 23). Resultatet af denne udvikling blev, »at den statslige suverænitet blev multicentreret. Den blev udstykket til en lang række af forskelligartede og forskelligt kompetente institutioner.« (ibid.) Fra især 1950'erne og frem sætter denne udvikling voldsomt igennem og resulterer i dannelse af fem specifikke institutionstyper (Bjerrefjord et. al. 1989: 24).

1. Policy-institutioner, der typisk er offentlige kommissioner og udredningsudvalg sædvanligvis med en korporativ sammensætning.
2. Kampagne-institutioner, der til stadighed søger at placere problemstillinger på den politiske dagsorden.
3. Diskursinstitutioner, der søger at teste konsistensen i de sammenhænge og prognoser, som er formuleret og udbredt af policy- og kampagneinstitutionerne.
4. Forhandlingsinstitutioner, der får myndighed til at forhandle sammenkædnings- og afstemningsregler til at udpege generelle krav og mægle mellem generelle og specifikke krav samt forhandle forholdet mellem produktivitet og løn.
5. Forligs- og sanktionsinstitutioner, der har til funktion at udrede konflikter og kontrollere overholdes af konkrete aftaler.

Alle disse institutioner indgår i forhandlingsspil med hinanden, og det er disse forhandlingsspil, der karakteriserer forhandlingsøkonomien, som flere steder også kaldes for den danske model. Politik i Danmark ses som genneminstitutionaliseret og præget af et samspil mellem staten og andre typer af offentlige og private institutioner. I overvejen- de grad er forhandlingsøkonomien tænkt som teori om politiske beslutningsprocesser, især løndannelse. Forhandlinger involverer dog formuleringen og diskussionen af en lang række standpunkter, og skønt disse i høj grad i den tidlige forhandlingsøkonomi er placeret bag de lukkede døre i de forskellige typer af forhandlings-institutioner, så fremhæves det dog, at udviklingen fra 1982 og frem blandt andet er præget af, »at massemedierne (særligt TV) nu indtager den centrale rolle som formidler af de verbale konflikter.« (Pedersen 1989: 85). Skønt tv fremhæves, nævnes også specialtidsskrifter, ugebrev, nyhedsbreve samt erhvervstillæg i morgenaviserne som væsentlige for mediernes nye rolle i forhandlingsøkonomien.

En fortsat nylæsning af Forhandlingsøkonomien med medieinstitutionelle briller bringer yderlige to centrale begreber i forhold til medierne på banen: forhandlingsspil og læreprocesser. De forskellige typer af private, semi-offentlige og offentlige institutioner, som udgør det forhandlingsøkonomiske grundsyn, indgår i forhandlingsspil, der beskrives som en »kommunikativ proces, hvori der udveksles forslag, krav, løfter, trusler, informationer, misinformationer (...). Forhandlingsspil kan foregå inden for forhandlingsinstitutioner, men behøver det ikke. » (Pedersen 1989: 90). Hvor forhandlingsspil ellers kan foregå uddybes kort efter. Her fremhæves tre komplementære arenaer, inden for hvilke forhandlingsspil kan finde sted: interne (mellem organisationer og inden for organisationer), eksterne (der bl.a. tæller offentligheden bredt set, hvilket her også forstås som medierne) samt på forhandlingsarenaen, der udspiller

sig mellem forhandlingsudvalg. Også når det gælder det sidste centrale begreb, læreprocesser, tilskrives medierne en central rolle. Læreprocesser kan ses som resultatet af de forskellige forhandlingsspil og udmønter sig blandt andet i at skabe sprog for eller sætte ord på erfaringer. Disse erfaringerne bliver dermed til bestemte omverdensforståelser, der bortselektorer andre omverdensforståelser (Pedersen 1989). Som sagt er disse læreprocesser resultatet af forhandlingsspil, men da disse spil også 'spilles' i medierne, bliver medierne også fremhævet som et af de steder, hvor læreprocesserne siver »ind i den kollektive bevidsthed og bliver til handlingsledende orienteringsrammer for såvel kollektiv som individuel adfærd.« (Pedersen 1989: 90.)

Skønt det kun sker indirekte, tilskriver forhandlingsøkonomien faktisk (nyheds)medierne en institutionaliseret rolle i de politiske beslutningsprocesser, der kendetegner den danske model. Dette sker fra de tidlige firser og fremefter, hvor (nyheds)medierne ud-differentieres som selvstændig (nyheds)institution i det forhandlingsøkonomiske kompleks. Dels ses (nyheds)medierne som havende klare koblinger til de andre forhandlingsøkonomiske aktører. Koblinger, der giver (nyheds)medierne en central rolle som formidler af konflikter, udspil, misinformationer osv. mellem de forhandlingsøkonomiske aktører. Dels sker der en kobling mellem (nyheds)medierne og befolkningen, hvor (nyheds)mediernes rolle i stigende grad ses som værende afgørende i forhold til formidlingen og legitimeringen af politiske konflikter, læreprocesser og resultater. Læst med medieteoretiske briller kan gennemgangen af forhandlingsøkonomien således ses som en uddybende og præciserende baggrundshistorie for antagelsen om nyhedsinstitutionens udvikling og rolle i allokeringen af ressourcer med gyldighed for det danske samfund⁹.

6. Nyhedsinstitutionen som politisk hybridinstitution

Den amerikanske forskning såvel som den skandinaviske pegede på to centrale punkter i diskussionen af nyhedsmediernes status som politisk institution. For det første blev det påpeget, at nyhedsmediernes som politisk institution ikke mindede om de traditionelle politiske institutioner. For det andet blev det påpeget, at skønt nyhedsmedierne kunne betragtes som en politisk institution, så var der (netop fordi den ikke lignede de traditionelle politiske institutioner) tale en relativt svagt institutionaliseret politisk institution (Cook 1998, Sparrow 1999, Benson 2004). Gennemgangen af den danske nyhedsinstitutionens institutionelle historie indikerer derimod, hvordan den danske nyhedsinstitution ud fra Eastons politikbegreb og i lyset af det danske samfunds institutionelle udvikling kan ses som en historisk stærkere institutionaliseret politisk institution. En institution, der siden begyndelsen af firserne har været en vigtig aktør i de politiske beslutningsprocesser, der i den sidste ende leder til en fordeling af samfundets ressourcer.

Tilbage står dog spørgsmålet om, hvilken rolle nyhedsinstitutionen i praksis spiller i de politiske beslutningsprocesser. Ved at skrive nyhedsmediernes institutionelle udvikling ind i landets institutionelle historie bliver det muligt at bestemme og beskrive nyhedsinstitutionens rolle i større detaljer. I forhold til typificeringerne i den forhandlingsøkonomiske begrebsmodel kan nyhedsinstitutionen historisk set bestemmes som en kampagne og en diskursinstitution. Det vil sige en institution, der forsøger at placere problemstillinger (ikke kun samfundsøkonomiske) på den politiske dagsorden, men samtidig en institution, der forsøger at teste konsistensen af de sammenhænge og prognoser, som lanceres af policy- og kampagneinstitutionerne. Fra slutningen af firserne og frem til i dag har det danske samfund selvfølgelig forandret sig. Pedersen (2000: 288) skriver, at »siden

1980'erne er styreformen blevet mere pluralistisk – antallet af beslutningscentre er øget; antallet af indflydelseskkanaler er det også, og selve definitionen på hvad der er politisk relevant og udgør en politisk legitim deltager er blevet mangesidet.« Det er denne udvikling, der ifølge Pedersen et. al. (2000) giver politisk kommunikation, og dermed nyhedsmediernes, en stadig mere central rolle i udøvelsen af politik. Denne udvikling beskrives også som politikkens medialisering (Mazzoleni & Schulz 1999) eller som professionalisering af den politiske kommunikation (Negrine & Lilleker 2002) eller som den politiske kommunikations tredje alder (Blumler & Kavanagh 1999). Alle overskrifter placerer nyhedsmediernes som væsentligt omdrejningspunkt for den politiske kommunikation. Dette gælder (både) politiske aktørers stadig mere professionaliserede brug af nyhedsmediernes, ligesom det gælder nyhedsmediernes stadig større selvstændige politiske betydning. Skal man således tentativt søge at føre nyhedsinstitutionens historie up to date i forhold til udviklingen fra midten af firserne og frem til i dag, kunne det hævdes, at nyhedsinstitutionen i dag i høj grad kan betragtes som en **hybridinstitution**. Det vil sige en institution, hvis formål dels er at udpege og legitimere samfundsmæssige problemer og politiske handlingslinier, dels er at teste disse. Men også en institution, der fungerer som såvel forhandlingsinstitution/arena for andre institutioner/aktører som kampagneinstitution for udvalgte typer af 'enkelt-sager'¹⁰.

7. Nyhedsinstitutionens passendehedslogik

Nyhedsinstitutionens centrale rolle i den politiske kommunikation gør kun spørgsmålet om nyhedsinstitutionens passendehedslogik mere påtrængende og interessant. Som fremhævet tidligere i artiklen har det hele tiden inden for den institutionelle tilgang til medierne været et centralt spørgsmål, hvordan mediernes vaner, normer, idealer og rutiner påvirker og former den politiske kommunikation. Men som det også har været kende-

tegnende for f.eks. March & Olsens (1989) diskussion af vaner, normer og rutiner, har det også inden for medieforskningen været uklarhed om, hvad der præcist menes med begreberne vaner, normer og rutiner. Tuchman (1978) påpegede tidligt, at nyheder ikke er noget, der sker, men noget der skabes af journalisterne selv i overensstemmelse med de herskende regler for, hvad en nyhed er, og hvordan den skal se ud. Hos Cook (1998: 71) bliver der talt om »*unspoken, procedures, routines and assumptions*« som forsøg på at indkredse de fælles journalistiske normer. Objektivitet og den journalistiske forkærlighed for konflikthistorier nævnes også, men selv om Cook (1998) trækker på March & Olsen (1989), gives der ikke et samlet bud på nyhedsmediernes 'logic of appropriateness'. En passendehedslogik antages af March & Olsen (1989) at eksistere inden for enhver institutionel kontekst og virker som en referenceramme for, hvordan individer og organisationer kan handle inden for en given institution. Begrebet fremhæver såvel uformelle vaner, normer og rutiner som roller, procedurer og praksisser som særligt betydende for handling inden for en given institutionel kontekst (March & Olsen 1985). Dermed ses dog ikke komplet bort fra formelle reglers betydning eller for muligheden for rationel vurdering af forskellige typer af handling (March & Olsen 1985). Poulsen (2005) fremhæver, at når begrebet passendehedslogik i virkelighed er så bredt defineret af March & Olsen, som det er, så bør det også løsrives fra March & Olsens institutionsbegreb, i det omfang dette begreb er snævert knyttet til studiet af en enkelt organisation. I lyset af denne indvending bør passendehedslogikken ikke knyttes til den enkelte organisation/institution, men til »*hele den institutionelle kontekst (...) den institutionelle setting*.« (Poulsen 2005: 20). Denne udvidede brug af begrebet passendehedslogik søger således at inkorporere såvel formelle som uformelle institutionelle strukturer, ligesom der åbnes op for at eksterne forhold kan have

indflydelse på den specifikke institutionelle kontekst (Ibid.). Det er samme brede forståelse af begrebet passendehedslogik, som ligger til grund for den følgende diskussionen om nyhedsinstitutionens passendehedslogik. Her skal det fremhæves, at studiet af nyhedsmedier og journalisters vaner, normer, rutiner, procedurer og praksisser langt fra er nyt, og antagelser om, hvad der er bestemmende for handling inden for en medieinstitutionel kontekst er ad legio¹¹. Samme tankegang gør det muligt for Sparrow (1999) at identificere visse normer og rutiner som specielt betydningsfulde i forhold til nyhedsmedier og journalisters politiske rolle: for eksempel kildeafhængighed og vinkling. På samme måde vil der i det følgende, på baggrund af tidligere studier, blive søgt udpeget mere præcist, hvilke idealer, normer, regler, praksisser og rutiner der præger nyhedsinstitutionens daglige produktion/konstruktion af nyheder, og som dermed kan siges at udgøre nyhedsmediernes passendehedslogik (Ørsten 2004)¹²:

- **Fjerde statsmagt:** Inden for denne optik ses pressen som en modmagt til staten – en evigt årvågen vagthund, der sikrer, at magthaverne ikke misbruger den magt, som de har til 'låns' fra deres vælgere. Forestillingen om nyhedsmedierne som en fjerde statsmagt er stadig et centralt ideal for dagens journalister og politikere.
- **Deadline:** Den journalistiske tid, defineret af kravet om at møde den daglige deadline, ses af Ekecrantz og Olsson (1998) som en journalistisk norm, der er med til at strukturere og determinere det journalistiske produkt i både form og indhold. Som Tuchman (1978) fremhæver de, at opfattelsen af tid (og rum) i høj grad er med til at organisere menneskelig handling. Fordi medierne udkommer i 'nye' udgaver hver dag, er den journalistiske tid aldrig længere end 24 timer. Om dette nyhedsdøgn skriver Ekecrantz og Olsson (1998:42): »*Detta dygn är inte bara en*

ram för produktionen av tidningar en viss dag. Det är också en ram för de händelser och den verklighet som nyhetsmediet kan befatta sig med.«

- **Nyhedskriterier:** Centralt for udvælgelsen af, hvilke historier der kommer i medierne, og hvilke der bliver valgt fra, står de såkaldte nyhedskriterier. Det mest berømte studium af nyhedskriterier kom nordmændene Johan Galtung og Mari Holmboe Ruge med i deres artikel fra 1965. De journalistiske lærebøger taler dog for det meste om fem nyhedskriterier (Meilby 1999, Kramhøft 2000, Mogensen 2000¹³). *Sensation*. Hermed menes det opsigtsvækkende, det usædvanlige og uventede. Det der forventes at overraske og gøre indtryk på læseren. *Konflikt*, der som et klassik drama indeholder modsætninger og dermed et dramatisk element, som pirrer læserens nysgerrighed. *Identifikation*, der lægger vægt på især tre forhold. Personificering, det vil sige at få mennesker ind i historien, meget gerne kendte mennesker. Miljønærhed eller kulturel nærhed, det vil sige den nærhed, som rummer umiddelbar genkendelse hos læseren eller relevans for mediebrugeren i form af konsekvenser for mediebrugers eget liv. *Aktualitet*, som hentyder til at begivenheden lige er sket eller aldrig tidligere har været offentliggjort. Begivenheder, der indtræder pludseligt og dramatisk har høj aktualitet, ligeledes begivenheder, der indtræffer tæt på deadline. *Vesentlighed*, som handler om begivenhedens betydning for samfundet som sådan og derfor hænger sammen med mediernes mere normative rolle.
- **Redaktionel arbejdsdeling:** Som i alle organisationer foregår der også inden for medieorganisationer en reguleret arbejdsdeling. Denne arbejdsdelings mest konkrete manifestation er mediernes opdeling i redaktioner med forskellige tilhørende stofområde: Indland, Udland, Erhverv, Kultur, Sport osv. Årsagen til ar-

bejdsdelingen er ønsket om en effektiv organisation (March & Olson 1989:26): »Efficiencies are seen as coming from increased competence at a small number of tasks.« Denne effektivisering tager dog ikke højde for, at der inden for afgrænsede fagområder er en tendens til at udvikle egne normer, regler og rutiner. Udvikles der for divergerende regler, normer og rutiner inden for en organisations forskellige afdelinger, kan effektiviseringsgevinsten, der søges opnået gennem specialisering, gå tabt i territoriale kampe og andre misforståelser mellem de forskellige afdelinger.

- **Kildeomgang:** Centralt i næsten ethvert studie af journalistiske rutiner står forholdet mellem journalister og deres kilder. Dette forhold er blevet beskrevet som en tango (Gans 1978), et gensidigt afhængighedsforhold (Kramhøft 2000) eller et forhandlingsspil (Tuchman 1978, Ericson m.fl. 1989, Pedersen et. al. 2000, Kristensen 2004). Bag alle disse beskrivelser gemmer sig dog samme pointe. At journalisten har brug for information for at fylde mediedagsordenen ud. En information som kilderne besidder, men hvis eksponering de, for det meste, er interessererede i at styre mest muligt for at fremme deres egen dagsorden. Allern (1997:45) udtrykker det således: »Forhandlingsrelatisjoner er baseret på at begge parter, journalister og kilder, handler strategisk for å oppnå en fordel, uten at det foregår noe ordinært kjøp og salg av information.«

8. Passendehedslogik som en udvidet medielogik

I det institutionelle perspektiv arbejder journalister ikke som selvstændige individer, men i højere grad som kollektive aktører, der handler ud fra en fælles 'logic of appropriateness'. Denne logik udfolder sig inden for det journalistiske døgn og påvirker blandt andet udvælgelsen og præsentationen af nyhe-

der, arbejdsdelingen mellem nyhedsorganisationens forskellige redaktioner såvel som arbejdsdelingen mellem journalister og de bureaukratiske institutioner/organisationer, de dækker. Disse rammer er dog ikke deterministiske strukturer, de er åbne for fortolkning, forhandling og misforståelse¹⁴. De kan også brydes både bevidst eller ubevidst, selv om dette kan medføre sanktioner fra eksempelvis redaktører, kollegaer eller kilder. Den journalistiske passendehedslogik er imidlertid ikke alene handlingsanvisende for journalisten selv, men påvirker og påvirkes af journalister og medieorganisationers komplekse interaktion med andre politiske aktører og institutioner (Ørsten 2004). Som også Allern (2001: 45-46) fremhæver er »et interessant trekk ved nyhetsinstitusjonen (...) at dens normsystem også påvirker handlingerne og handlingsrommet til andre aktører enn de som direkte representerer journalistikken.« I modsætning til March & Olsens begrænsende definition af passendehedslogikken som et internt institutionelt fænomen åbnes her op for (jf. Poulsen 2005), at den journalistiske passendehedslogik også influerer på andre institutioners og aktørers interaktion med nyhedsinstitutionen, og logikken er dermed også (delvist) med til at regulere den komplekse interdependens mellem nyhedsinstitutionen og samfundets andre politiske aktører og institutioner¹⁵.

Denne brede definition af den journalistiske passendehedslogik kan også ses som en videreudvikling af den i medieforskningens stedvis dominerende opfattelse af eksistensen af en såkaldt *medielogik*. I den klassiske engelske fremstilling hos Altheide & Snow (1991: 107-108) er medielogik ofte lig med mediernes overtagelse af politikken: »Political life has been recast to fit the demands of major media. (...) No longer can these media be said to either mirror or simply transmit messages; and it is no longer enough to say that the work of media merely 'distorts' these messages. Rather, the logic and procedures of me-

dia work has been adopted by politicians and others who must 'make points.'» For mange forskere betyder dette, at det via medielogikken er medierne *alene eller i overvejende grad*, der sætter rammerne for den medierede politiske kommunikation, og at politikere og andre ikke har andet valg end at underlægge sig logikken (Asp 1986, Hernes 1998) med en klar negativ effekt for politik og demokrati til følge. Modsat passendehedslogikken, der har fokus på både indre og ydre forhold (format, organisering, kildeomgang idealer osv.), har medielogikken et overvejende fokus på format. Derfor beskrives medielogikken også ofte med begreber som: tilspidsning, forenkling, personificering, polarisering, stereotypisering osv. (f.eks. Hjarvard 1995, Hernes 1998) Passendehedslogikken adskiller sig fra medielogikken på især to områder. For det første er der tale om delvis fælles passendehedslogik, det vil sige en logik, som er udviklet i det stadig tættere forhandlingsspil mellem nyhedsinstitution og andre institutioner, ikke en logik, der er dikteret af alene nyhedsinstitution. Passendehedslogikken er desuden en logik, man kan vælge at følge, men også en logik, man kan vælge at bryde eller omgås¹⁶. For det andet rækker passendehedslogikken ud over spørgsmålet om format og inkluderer f.eks. også idealer og redaktionel organisering. Dermed er det i et passendehedslogisk perspektiv heller ikke givet, at den moderne politiske kommunikation nødvendigvis kun kan føre negative konsekvenser med sig¹⁷. Karakteristisk for de institutionelle bidrag til debatten om medier og demokrati er da også, at de fleste fremhæver mange positive træk ved nyhedsmediernes udskillelse til selvstændig institution. Både Pedersen et. al. (2000) Hjarvard (1995, 2001), Lund (2002) finder således grund til at tale om en delvis demokratisering af den politiske kommunikation som følge af nyhedsmediernes selvstændiggørelse. Endelig skal det fremhæves, at det institutionelle perspektiv også rummer mulighed for forandring af passendehedslogikken over tid, hvilket heller ikke er et perspektiv,

der rummes i medielogikken – andet end antagelsen om den næsten konstante forandring til det værre.

Det er dog samtidig klart, at nyhedsinstitutionens passendehedslogik ikke kun påvirkes af de fælles journalistiske normer og rutiner og samspillet med andre politiske aktører. Passendehedslogikken påvirkes og forandres også af medievirksomhedernes skiftende økonomiske, teknologiske og konkurrencemæssige forhold. Allern (2001) peger på, at den stigende kommerialisering har ledt til en kommerialisering af nyhedskriterierne. Dette har ført til nyheder, der har øget fokus på underholdning, konflikter og (kendte) personer. Ligeledes sætter den teknologiske udvikling sit præg på passendehedslogikken. Kristensen (forthcoming) viser f.eks., hvordan brugen af live stand-up under Irak-krigen i høj grad er med til at generere en mediedækning, hvor autencitet, det vil sige tilstedeværelse tæt på krigszonen, vægtes langt højere end indslagets generelle væsentlighed eller informationsværdi.

9. Passendehedslogikkens betydning for den medierede politiske kommunikation

Passendehedslogikken skal ikke ses som en facitliste for journalister og medieorganisationers muligheder for handling. Dels finder der et kompleks samspil sted mellem forskellige dele af nyhedsinstitutionens passendehedslogik, dels må fremhæves, at passendehedslogikken ikke nødvendigvis er internt kohærent. Det vil sige, at forskellige dele af passendehedslogikken kan være modstridende eller i direkte konflikt med hinanden. I de følgende eksempler vil det kortfattet blive søgt eksemplificeret, hvordan det komplekse samspil mellem forskellige elementer af nyhedsinstitutionens passendehedslogik påvirker den medierede politiske kommunikation:

- Idealet om mediernes rolle som den **fjerde statsmagt** kan problematiseres på i

hvert fald to måder. Traditionelt antages idealet at gælde for alle journalister, men indikative analyser af erhvervsjournalistik (Kjær & Langer 2001, Lund 2002) viser at langt fra alle erhvervsjournalister identificerer sig med rollen som kritisk journalist. Dette kan være et problem i forhold til erhvervslivets klare politiske interesser, som analyser også viser kun sjældent står i fokus for erhvervsjournalistikken. Endvidere kan idealet om nyhedsmedierne som en fjerde statsmagt have den begrænsende effekt, at medierne hovedsageligt forstår politik som tilknyttet statsmagten i snæver forstand. Analyser af EU-journalistik (Pedersen et. al. 2000, de Vreese 2003, Ørsten 2004) viser således, at både politiske redaktioner og indlandsredaktioner opfatter EU som noget, der ligger meget langt væk, og som der skal være en særlig årsag til at dække. Med denne begrænsede forståelse af egen politiske rolle som overvåger af statsmagten er der en risiko for, at nyhedsmedierne overser, at politik i dag langt fra alene er et spørgsmål om samspillet mellem de traditionelle politiske institutioner, men også i stigende grad involverer en flerhed af politiske aktører: multinationale selskaber, transnationale og internationale politiske institutioner (FN, OECD; WTO), interesseorganisationer, virksomheder, NGO'ere, offentlige institutioner, tænketanke, styrelser osv. Der er med andre ord en fare for, at nyhedsinstitutionens politikforståelse ikke er tidssvarende, hvilket igen kan efterlade anseelige 'huller' i den medierede politiske kommunikation.

- Den danske Magtudredning fremhæver de generelle **nyhedskriterier** som afgørende for den medierede politiske kommunikation. Set i et passende logisk perspektiv må dette betragtes som en forsimplicering af nyhedsinstitutionens passende logik. Når dette er sagt, er det

imidlertid blevet fremhævet i flere studier, hvordan netop nyhedskriterierne spiller en central rolle i den daglige diskussion og begrundelse af det givne nyhedsudvalg. Især konflikt er blevet fremhævet som det væsentligste nyhedskriterium, ikke mindst på bekostning af væsentlighed. Nyere analyser peger imidlertid på, at identifikation er ved at vinde indpas som tidens dominerende nyhedskriterium. En analyse af dansk miljøjournalistik viser således, at identifikation, forstået som nærhed i forhold til danske læsere og danske problemer er afgørende for et miljøproblems mulighed for at komme på de danske nyhedsmediers dagsorden (Ørsten et. al. 2005). Den globalisering af miljøjournalistikken, der blev forudsagt i de tidligere halvfemserne, er blevet afløst af et dominerende fokus på egne bekymringer. Tidligere har en analyse af dansk udenrigsjournalistik vist samme tendenser i retning af øget fokus på en dansk vinkel (Holm et. al. 2000). De nævnte analyser af EU-journalistik peger ligeledes på, at EU-nyheder med nær tilknytning til det nationale niveau så klart foretrækkes af medierne. I en tid, hvor globalisering og internationalisering ellers står højt på den politiske dagsorden, vender medierne sig i stigende grad i retning af det nære og danske.

- En analyse af de mange aktive kilder inden for miljøjournalistikken viser, at deadline er af afgørende betydning for kilders strategiske udmeldinger (Ørsten 2005 et. al.) Dette skal forstås på to måder. For det første som et spørgsmål om omfang. Kildematerialet må ikke fylde mere, end at journalisten kan nå at omsætte det til en historie inden deadline. For andet som et spørgsmål om bearbejdelse. For at mindske journalistens 'omsætningstid' leveres kildemateriale i stigende grad som et næsten færdigt journalistisk produkt. Sat på spidsen kan man si-

ge, at de kilder, der er bedst til at tage hensyn til journalistens arbejdsvilkår, derved også har størst mulighed for at få deres historie på nyhedsinstitutionens dagsorden. Kravet om at blive færdig inden deadline begrænser også journalisten mulighed for at udøve kildekritik. Ikke mindst inden for produktionen af tv-nyheder viser deadline sig som en klar begrænsning af muligheden for kildekritik (Arpi 2005).

10. Konklusion

Jeg har i denne artikel diskuteret teorien om nyhedsmediernes status som politisk institution med udgangspunkt i en dansk/nordisk kontekst. På baggrund af diskussionen er det muligt at fremhæve, at den danske nyhedsinstitution, set i en forhandlingsøkonomisk optik, må betragtes som en stærkt institutionaliseret politisk institution. Jeg har i artiklen yderligere påpeget, at fordelene ved det institutionelle perspektiv er, at det fremhæver såvel ydre som indre forhold, der påvirker produktionen og konstruktionen af nyheder. En yderligere fordel ved dette teoretiske perspektiv er, at det ligeledes fremhæver den komplekse interdependens, der eksisterer mellem de politiske institutioner og aktører, som deltager i de medierede politiske beslutningsprocesser. En interdependens, der er delvist reguleret af nyhedsinstitutionens pas-sendehedslogik. Set ud fra dette teoretiske perspektiv er den største fare ikke nødvendigvis, at medierne overtager politikken, som det f.eks. fremhæves af Altheide & Snow (1996). Danske analyser fremhæver tværtimod, at nyhedsinstitutionens selvstændiggørelse har bidraget til en øget demokratisering af det danske samfund (Hjarvard 1995, 1999), Pedersen et. al (2000), Lund (2002). Udfordringen ligger to andre steder: kilderne øgede professionalisering og nyhedsmediernes øgede kommerialisering. I både Magtudredningen samt hos Allern (2001) og Lund (2002) fremhæves de stadigt mere professionelle kilder som den største udfordring

for journalistikken (se også Kristensen 2004). Den politiske afhængighed siges at være erstattet af en afhængighed af især de politiske kilder (Lund 2002). Et større problem er dog sandsynligvis den stadigt stigende professionalisering af kilder som medierne ikke automatisk betragter som politiske, og hvis interessevaretagelse nyhedsmediernes derfor heller ikke altid er opmærksomme på. Hermed tænkes på private virksomheder, men også dele af den offentlige sektor, som ikke normalt af medierne forbindes med det politiske niveau: politiet og forsvaret. Analyser viser dog, at både politiet og forsvaret har professionaliseret deres kilderelationer til medierne (Sparre 2002, Ørsten forthcoming). Begge institutioner har således haft stor succes med at sikre sig favorabel medieadgang og medieomtale. Især inden for forsvaret fremhæver Forsvarsakademiets mediegruppe behovet for såkaldte informationsoperationer (Hansen 2005). Dette begreb hentyder til en militærstrategisk udvikling, der sætter nyhedsmediernes i centrum i forsøget på at påvirke mediebilledet af militære operationer. Moderne krigsførelse drives af billeder og image, og pressen ses i stigende grad som et instrument i moderne krigsførelse (ibid.). Informationsoperationer var en integreret og succesfuld del af Irak-krigen (Hansen 2005, Hjarvard et. al. 2004), og man må forvente, at andre aktører vil lade sig inspirere af forsvarrets succes, både i Danmark og i USA, med at sætte sig på medierne under Irak-krigen. Der må derfor forventes en stadig stigende grad af kildepåvirkning af mediernes indhold for eksempel i forhold til fremstillingen af næsten færdigt materiale i form af tekst og billeder. En udvikling, der ifølge Ørsten et. al. (2005) allerede ser ud til at være i gang.

Den stigende kommerialisering må også betragtes som en klar udfordring. I et ny-institutionelt perspektiv, der jo vægter sammenhængen mellem indre og ydre forhold i medierne, bliver f.eks. de indre forandringer af nyhedsorganisationernes organisering af ny-

hedsproduktionen særdeles væsentlig. Røigaard-Petersen (2005) viser, hvordan den stigende kommerialisering kan føre til en opløsning af redaktionerne på de enkelte medievirksomheder. Dette sker ved i stigende grad at out-source produktionen af nyheder til selvstændige 'netværksvirksomheder', som Røigaard-Petersen (2005) kalder dem. Disse virksomheder, som ofte består af både fastansatte og freelance journalister, leverer nyheder på kontrakt til forskellige typer af medievirksomheder. Konsekvenserne af denne udvikling kan, ifølge Røigaard-Petersen (2005), være, at netværksvirksomhederne vil skære i produktionsomkostningerne for at kunne tilbyde deres produkter til en konkurrencemæssig favorabel pris. Dette kan betyde, at tiden til research vil blive stadig mindre, og en daglig produktion af et bestemt antal historier i højere grad vil blive set som et succeskriterium. Desuden kan udviklingen betyde, at netværksjournalisterne frem for at prioritere en selvstændig og original tilgang til stoffet vil rette ind under den policy, som hersker i de virksomheder, som de er leverandører til. Journalistikkens kritiske rolle kommer således under stigende pres som følge af den gradvise opløsning af de traditionelle redaktioner (Raigaard-Petersen 2005).

Samlet set kan konstateres, at nyhedsinstitutionen i dag fremstår som en central politisk institution. Hidtil har forskningen fokuseret på nyhedsinstitutionens samspil med de klassiske politiske institutioner og på nyhedsinstitutionens politiske status i forhold til disse. Nyhedsinstitutionens selvstændige politiske status kan der dog næppe længere drages tvivl om. Det centrale spørgsmål for fremtiden må i stedet være, hvad nyhedsinstitutionen vil bruge sin politiske status til? Behovet for et nyt journalistisk ideal til at afløse idealet om medierne som den fjerde statsmagt trænger sig på. Dette ideal bør forholde sig til såvel den øgede mængde af politiske aktører, der i dag præger de politiske beslutningsprocesser, som til nyhedsinstitutionens egen po-

litiske magt. Endelig bør der fokuseres på problemerne i forhold til kildernes stigende professionalisering og mediernes stigende kommerialisering. Også her vil et mere selvkritisk og udfoldet journalistisk ideal om mediernes rolle i dagens samfund kunne spille en afgørende rolle.

Litteratur

- Allern, Sigurd: 'Kildens magt', Pax 1996.
 Allern, Sigurd: 'Når kilderne byr opp til dans', Pax 1997.
 Allern, Sigurd: 'Flokdyr på Løvebakken', Pax, 2001.
 Altheide, David L & Snow, Robert: 'Media Logic', Sage 1979.
 Altheide, David L & Snow, Robert: 'Media Worlds in the postjournalism Era'. 1991.
 Asp, Kent: 'Mäktiga massmedier' Förlaget Akademilitteratur AB1986.
 Arpi, Susanna: 'De nære nyheder', Studierie for Journalistik nr. 3, Roskilde Universitetscenter, 2005.
 Bang, Henrik P. & Dyrberg, Torben Bech: 'Demokratiske udfordringer i et netværkssamfund' i Berg-Sørensen (red.) 'Politologi i praksis' Roskilde Universitetsforlag 1999.
 Benson, Rodney: 'News Media as a Journalistic Field: What Bourdieu adds to New Institutionalism, and Vice Versa' in *Political Communication* 2004.
 Berg-Sørensen, Anders: 'Sød musik? Etisk gehør I politik og forvaltning' i Berg-Sørensen (red.) 'Politologi i praksis' Roskilde Universitetsforlag 1999.
 Berrefjord, Ole et. al.: 'Forhandlingsøkonomi I Norden – en indledning' i Nielsen & Pedersen *Forhandlingsøkonomi I Norden*, DJØF, 1989.
 Blumler, Jay & Kvanagh, Dennis: 'The Third Age of Political Communication' pp. 209-230 in *Political Communication*, no. 16, 1999.
 Carlsen, Erik Meier, Kjær, Peter: 'Diagnoser af den politiske journalistik' i Carlsen et. al. 'Magt og fortælling', CFJE 1999
 Cook, Timothy E: 'Governing with the news', Chicago Press 1998
 Cottle, Simon: 'Rethinking News Access' in *Journalism Studies*, Volume 1, Number 3, 2000.
 de Vreese, Claes H: 'Framing Europe', Aksant, 2002.

- Easton, David: *'A Framework for Political Analysis'* Prentice-hall, 1965.
- Ericson et. al.: *'Negotiating Control'*, Open University Press 1989.
- Esmark, Anders: 'Offentlighed eller system', s. 60-86 i Pedersen et. al. *'Politisk Journalistik'* Ajour 2000.
- Esmark, Anders et. Al: 'Det politiske kommunikationssystem' i *Politica* nr. 2, 1999.
- Esmark, Anders & Kjær Peter: 'Mediernes politiske rolle – tre gamle myter og én ny' i Carlsen et. al. *'Magt og fortælling'*, CFJE 1999.
- Esser, Frank et. al.: 'Spin Doctors in the United States, Great Britain and Germany' in *Press/Politics* 6(1), 2001.
- Galtung & Ruge: *'The Structure of Foreign News'*, in J. Tunstall (ed.): *Media Sociology*, London 1970.
- Gans, Herbet, J.: *'Deciding What's News'*, Pantheon Books, New York 1979.
- Hansen, Jens Claus: 'Ny krigsførelse i informationsalderen. Om 'Revolution in Military Affairs' og Irakkrigen. *MedieKultur* nr. 38, april 2005.
- Hernes, Gudmund: 'Det mediavridde samfunn' i Hernes (red.): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget 1990.
- Hjarvard, Stig, 1995: *'Nyhedsmediernes rolle i det politiske demokrati'*, Medieudredningen 1995
- Hjarvard, Stig: *'Tv-nyheder i konkurrence'*, Samfundslitteratur 1999.
- Hjarvard, Stig, 2001: 'Politik som mediemontage. Om mediernes forandring af den politiske kommunikation' i Andersen et al. *'Den demokratiske udfordring'*, Hans Reitzels forlag 2001.
- Hjarvard, S., Kristensen N., Ørsten, M.: *'Mediernes dækning af invasionen af Irak'*. Modinet, Working Paper no. 13.
- Holm, Hans Henrik (red.): *'Verden på Tilbud'*, Center for Journalistik og Efteruddannelse 1999.
- Kjær, Peter & Langer Roy: *'Business as usual'*, paper Nordic Conference on Media and Communication Research, 2001.
- Kjær, Peter: 'Forestillinger om politik og journalistik' i Pedersen et. al. *'Politisk journalistik'*, Ajour 2000.
- Kramhøft, Peter: *'Journalistik med Omtanke'*, Ajour 2000.
- Kristensen, Nete Nørgaard: *'Journalister og kilder'*. CFJE, 2004.
- Kristensen, Nete Nørgaard: 'Den selvgenererende krigsjournalistik', Modinet, forthcoming
- Lund, Anker Brink: *'Den redigerende magt'*, Aarhus Universitetsforlag 2002.
- March, James G & Olsen, Johan P: *'Rediscovering institutions'*, The Free Press 1989.
- Mazzoleni, Gianpietro & Schulz, Winfried: *'Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy'* in *Political Communication*, nr. 16, 1999.
- Meilby, Mogens: *'Journalistikkens grundtrin'*, Ajour, 1999.
- Mogensen, Kirsten: *'Arven'*, Roskilde Universitetsforlag, 2000.
- Negrine, Ralph & Lilleker, Darren G: *'The Professionalization of Political Communication'* in *European Journal of Communication*, vol. 17, 2002.
- Pedersen, Ove Kaj: 'Læreprocesser og Forhandlings-spil' i Nielsen & Pedersen *Forhandlingsøkonomi i Norden*, DJØF, 1989.
- Pedersen, Ove Kaj: 'Den demokratiske mellem tid' i Pedersen et. al.: *'Politisk journalistik'*, Center for journalistik og efteruddannelse 2000.
- Pedersen, Ove Kaj og Nielsen, Klaus: *'Forhandlingsøkonomi i Norden'*, DJØF 1989.
- Pedersen et. al.: *'Politisk journalistik'*, Center for journalistik og efteruddannelse 2000.
- Poulsen, Birgitte: 'Nye tider, nye roller. Embedsmandsroller i den danske centraladministration', DJØF, 2005.
- Røigaard-Petersen, Solveig: *'Redaktionsløse journalister'*, Studierække for Journalistik, nr. 2, Roskilde Universitetscenter, 2005.
- Sparre, Kirsten: *'Politiet som kilder'*. CFJE-rapport, 2002.
- Sparrow, Bartholomew H.: *'Uncertain Guardians – The news media as a political institution'*, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Togeby, Lise et. al.: *'Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultaterne fra Magtudredningen.'* Aarhus Universitetsforlag, 2003.
- Tuchman, Gaye: *'Making News'*, The Free Press 1978.
- Ørsten, Mark: *'Transnational politisk journalistik'*, Skriftserie for Journalistik, nr. 1, Roskilde Universitetscenter, 2004.
- Ørsten et. al.: *'Fem casestudier af nyhedsinstitutionens miljøjournalistik'*, Studierække for Journalistik nr. 1, Roskilde Universitetscenter, 2005.
- Ørsten, Mark: 'Medierne og det offentlige' forthcoming.

Noter

1. Tak til Anders Esmark for kommentarer.
2. Hos Pedersen et. al. 2000 er fokus på institutionalisering af den politiske dagsorden. Trods skift i fokus fra nyhedsmedier til dagsorden er mange af argumenterne de samme som hos de øvrige institutionalister.
3. At et enkelt begreb vælges ud skal ikke skygges for, at der selvfølgelig er mange overlap mellem de forskellige institutionelle tilgange.
4. Frem for f.eks. Hjarvard (2001), der taler om massemedierne.
5. Forhandlingsøkonomien så dagens lys i 1989 og dannede efterfølgende den teoretiske baggrund for en række udgivelser op gennem halvfemserne. I dag kan forhandlingsøkonomien med fordel betragtes som et teoretisk forstadium til diskussionen om overgangen fra governemt til governance. Når forhandlingsøkonomien bringes på spil i denne artikel skyldes det, at hovedværket fra 1989 indeholder en række overvejelser om netop mediernes institutionaliserede rolle i de politiske beslutningsprocesser.
6. Tuchman (1978: 4, fodnote 4) fokuserer også på nyheder, men fremhæver nyheders sociale funktion frem for deres politiske: "(...) Thus news as an institution enables consumers to learn about the social world."
7. Her tænkes på ugebreve med fokus på politiske nyheder, såsom Mandag Morgen, A4, 3F.
8. Den amerikanske forfatnings fremhævelse af en fri presse fremføres ofte som et argument for, at medierne i Amerika har en klarere »grundlovssikret« plads i det politiske system end i Danmark, hvor grundloven fremhæver ytringsfrihed og trykkefrihed, men ikke nævner pressen specifikt. Cook (1998) fremhæver imidlertid, at Forfatningen er mere uklar end klar i sin fremhævelse af medierne, og at den centrale passage om 'freedom of the press' kan tolkes, og bliver det af de amerikanske domstole, på et utal af måder.
9. Også udviklingen i lovgivningen understøtter i stigende grad mediernes politiske rolle. Allern (2001) fremhæver, at det faktum, at staten accepterer mediernes politiske rolle ved at skrive mediernes rolle som offentlig debatforum ind i lovgivningen, må betragtes som en statslig sanktionering af mediernes politiske rolle. Herhjemme fremhæver Kjær (2000), at der også den danske medielovgivning skabes en *politisk forestilling* om nyhedsmedierne. Denne forestilling beskrives som en forestilling, der »drejer sig dels om en grundlæggende accept af ytringsfriheden og mediernes uafhængighed af stat og parti, dels om en udbredt forestilling om, at et mangfoldigt medieudbud er en vigtig forudsætning for politik og demokrati.« (Kjær 2000: 141).
10. Se Pedersen et. al. (2000) for en uddybende diskussion af »enkelt-sagen« som politisk fænomen.
11. For en oversigt se Cottle (2000).
12. De fremhævede normer og rutiner skal langt fra ses som en facitliste, men som et første udkast til en nærmere definition af nyhedsinstitutionens passendehedslogik. Se endvidere Ørsten 2004.
13. At tre lærebøger alle nævner de samme fem nyhedskriterier taler i sig selv for disse begrebers stærke institutionalisering blandt journalister.
14. F.eks. er det ofte til forhandling, hvor en EU-historie skal stå: under indland, udland eller erhverv. Ligeledes kan en erhvervshistorie forhandles fra erhvervssiderne (bagerst i avisen) til indlandssider (forrest), hvis historiens bedømmes som »god« nok.
15. Hjarvard (1995: 23) argumenterer på samme måde for, at andre samfundsinstitutioner i stigende grad overtager *medielogikken* for at sikre sig eksponering og omtale i medierne. Her skal det dog fremhæves, at påvirkningen også sker den anden vej rundt, dvs. at nyhedsinstitutionens passendehedslogik også påvirkes af de institutioner, den interagerer med.
16. Den siddende regering har flere gange brudt med de uformelle spilleregler, der hersker mellem politikere og journalister på Christiansborg. F.eks. er udvalgte journalister blevet nægtet adgang til pressemøder, og statsministeren og andre ledende ministre har ofte konsekvent nægtet at udtale sig til medierne om selv »store sager«.
17. Hjarvard (1995) argumenterer for, at medielogikken heller ikke udelukkende bør ses som havende negative konsekvenser for politikken.

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 vælgeren 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). Forbrugersuveræniteten 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 politikens 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 folkevalgtes 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 definitorisk *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 midelmådige 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 beskeden, 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 antydning af 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 »opstramminger« i gang – er det værd at hæfte sig ved, at demokratiets grundlag ikke vedligeholder 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 fremmede eller hængende 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 bestræbelser 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 vælgerne 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 demokratiforestilling 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* parti (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 spindoktorers 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 demokratiformstilling? 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 kommercielle hensyn bliver mere og mere fremtrædende, og hvordan »maksimering af afsætning betales med afpolitisering af indhold« (p. 157). Aviserne mister tilknytningen til partierne, og forbrugerorienteret stof vinder frem på bekostning af politisk relevante nyheder, og disse selv »udstyres med underholdningsindustriens inventar« (p. 158). Dette videreføres i forstærket udgave i de nye elektroniske medier, som »tendentielt erstatter virkelighedssans med konsum-modenhed og snarere forleder til upersonlig forbrug af afspændingsstimuli end vejleder til offentlig brug af fornuften« (p. 158). Kort sagt er de moderne medier og specielt de elektroniske effektive instrumenter for den »strukturforvandling«, der gør publikum til objekt for manipulation snarere end subjekt for lovgivning og myndighedskontrol.

Imidlertid giver det sig selv, at forfaldshistorien 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 offentlige dagsorden, i høj grad har fungeret gennem medierne. Samtidig er de pessimistiske vurderinger 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 situation.

I den forbindelse er et centralt spørgsmål graden af mangfoldighed i nyhedsdækningen. Forekomsten af og spændinger mellem forskellige synspunkter, perspektiver, informationer og argumenter i offentligheden er det, som så at sige driver værket i et deliberativt demokrati. Det offentlige rums medieformidlede virkelighed vil nødvendigvis være en redigeret 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 borgerne og politikerne i stand til at kapere. Derfor er spørgsmålet ikke *om*, men *hvordan* medierne fungerer som filtre i offentlighedens kommunikationskanaler. Ensrettes og homogeniseres informationsstrømme og diskussioner med konformitet som resultat, eller gives der plads til den mangfoldighed, der er forudsætningen for et dynamisk offentligt ræsonnement, som kan bidrage til 'rationaliseringen' af den politiske problemløsning?

Jeg skal her nøjes med at se på avisernes nyhedsdækning, hvor der med det stærkt reducerede antal dagblade er sket en markant nedgang i den *strukturelle* mangfoldighed. Det afspejler imidlertid ikke nødvendigvis en tilsvarende reduktion i den *indholdsmæssige* mangfoldighed, som læseren stifter eller kan stifte bekendtskab med. Og det drejer sig både om den *ydre* mangfoldighed mellem de forskellige medieorganisationer og det enkelte 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 forskellighed af informationer, synspunkter etc., som deliberation og refleksion afhænger af. Dette er også grunden til, at afviklingen af partipressen ud fra en deliberativ demokratiforestilling ikke nødvendigvis må betragtes som en ulempe. Ganske vist kan en partipresse sikre, at de politiske ledere på egne betingelser kan kommunikere til og med deres tilhængere, ligesom medier med forskellige, partidefinerede politiske linier, vil være ensbetydende med en ydre mangfoldighed, der vil give den enkelte borger adgang til alternative informationskanaler. Men som grundlag for et alment tilgængeligt offentligt ræsonnement var partipressen af mere tvivlsom værdi. Den faste loyalitet mod partiet, som ikke blot gjorde sig gældende i opinionsstoffet, 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 partisympunkter, 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 at 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-

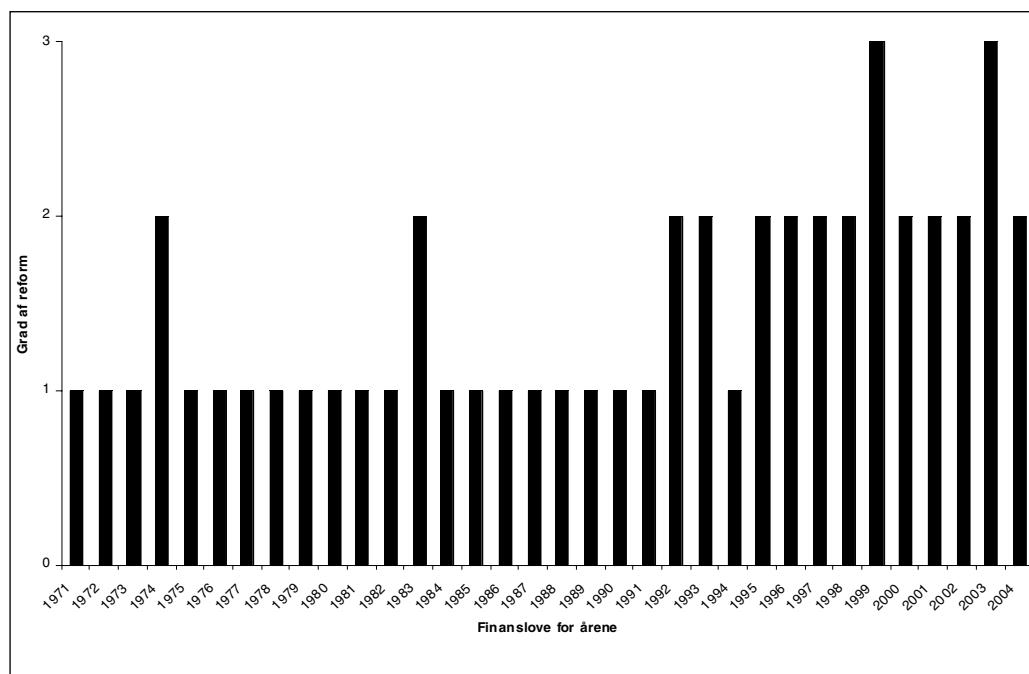
ternative løsninger etc. Men også blandt de implicerede politikere kan det taktiske spil resultere i, at det substantielle indhold af de forskellige lovforslag ikke bliver selvstændigt diskuteret og overvejet, fordi de indgår i en noget-for-noget forhandling

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 partisytemets 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 politikkens 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 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' diskursteorier 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 individualiseringens 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.
- Løftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Magtudredningen, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Løftager, 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 opinionsstyrelse 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

Europæisk offentlighed – politisk kommunikation i et komplekst system

Af Anders Esmark, adjunkt, Institut for Samfundsvidenskab
& Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter

1. Indledning

Alle savner tilsyneladende en europæisk offentlighed. I en tid hvor faldne forfatnings-traktater og en efterhånden stabil kløft mellem eliteentusiasme og folkelig skepsis gør EU's demokratiske underskud til et stadigt mere presserende emne, er manglen på en europæisk offentlighed ofte blevet fremhævet som den mest akutte mangel ved EU's politiske system. I forhold til denne dominerende opfattelse af et sammenfald mellem en fraværende europæisk offentlighed og EU's demokratiske underskud er det formålet med denne artikel at fremføre to argumenter. For det første, at der rent faktisk kan identificeres en fremvoksende europæisk offentlighed. Denne offentlighed tager dog ikke form som en samlet overnational offentlighed, men som transnational resonans i nationale medier. Artiklens andet argument er, at denne frembrydende europæiske offentlighed er organiseret i forskellige resonansstrukturer, der knytter sig til forskellige aspekter af det politiske system i EU. Med udgangspunkt i en velprøvet sontring mellem polity, policy og politics kan der således sondres mellem tre typer af resonans og tre tilsvarende typer af europæisk offentlighed.

Artiklens første argument om en europæisk offentlighed baseret på kommunikativ reso-

nans i nationale medier står i modsætning til den udbredte antagelse om, at en reel europæisk offentlighed bør tage form som en fuldt integreret overnational offentlighed. Artiklens pointe er her, at der hverken teoretisk eller empirisk er grund til at rejse et sådant krav. Som hovedregel er kravet om én sammenhængende europæisk offentlighed baseret på en analyse af den nationale offentligheds egenskaber, der dels er diskutabel og dels er uegnet som grundlag for en generel offentlighedsmodel. Hvad der allerede gjaldt for nationalstaten gælder også for EU: det politiske systems myndigheds- eller territorialgrænse fungerer ikke som grænse for én sammenhængende politisk offentlighed, men blot som en omtrentlig ydre ramme for en række delvist selvstændige og mere eller mindre løst koblede deloffentligheder. At der ikke eksisterer en fuldt integreret overnational europæisk offentlighed er således indiskutabelt men for så vidt også uinteressant.

Artiklens andet argument står i modsætning til den udbredte antagelse om, at EU's institutionelle arkitektur i særlig grad skulle forhindre udviklingen af en europæisk offentlighed. I forlængelse af påstanden om en fraværende europæisk offentlighed er alle parter i offentlighedens trepartsrelation blevet gjort skyldige. Journalister er blevet beskyldt for

forældede nyhedskriterier og arbejdsrutiner, borgere er blevet beskyldt for manglende engagement og forståelse, politikere er blevet beskyldt for ikke at kunne gøre EU vedkommende og EU's politiske institutioner for at være fjerne, uigennemskuelige og teknokratiske. Med konklusionen om, at der faktisk kan iagttages en frembrydende europæisk offentlighed bliver sådanne udpegninger af syndebugke mindre interessante. I stedet bliver grundigere diskussioner af offentlighedsparternes rolle i forhold til denne fremvoksende offentlighed afgørende. Artiklen retter her blikket mod spørgsmålet om betydningen af det politiske systems organisering ud fra den generelle pointe, at de politiske institutioner trods alt spiller en privilegeret rolle som forankringspunkt for etableringen og stabiliseringen af politiske offentligheder. Med udgangspunkt i en velprøvet opdeling af det politiske system diskuteres EU-institutionernes potentiale som forankringspunkter for henholdsvis polity-, policy- og politics-offentligheder. Først er det dog nødvendigt kort at runde selve begrebet offentlighed.

2. Mod et sociologisk begreb om den politiske offentlighed

Det er næppe nogen hemmelighed, at offentlighed er et af de samfundsvidenskabelige discipliners mere kontroversielle begreber. Jeg tager i denne artikel udgangspunkt i, hvad man kunne kalde et sociologisk offentlighedsbegreb. Dermed signaleres det blot, at jeg ikke først og fremmest diskuterer offentlighed i termer af politisk teori. I stedet starter vi med en mere generel sociologisk terminologi til indkredsning af offentligheden som socialt fænomen. Dette rækker imidlertid ikke ved, at genstanden for undersøgelsen specifikt er *politiske* offentligheder. Jeg beskæftiger mig i artiklen ikke med de mange alternative offentligheder, som en overordnet sociologisk iagttagelse kan lægge op til så som litterære, videnskabelige og økonomiske offentligheder mv. Ifølge offentlighedsteoriens indiskutabelt mest centrale figur kunne et

generelt sociologisk begreb om offentligheden lyde således:

»Den offentlige sfære er et lige så elementært socialt fænomen som handling, aktører, sammenhæng og kollektivitet, men den falder uden for det konventionelle sociologiske begreb om »social orden«. Den offentlige sfære kan ikke betragtes som en institution og i særdeleshed ikke som en organisation. Den er ikke engang en ramme af normer med differentierede kompetencer og roller, medlemskabsregler osv. Den offentlige sfære er lige så lidt et system; selv om den tillader en at drage interne grænser, er den udadtil karakteriseret ved åbne, porøse og omskiftelige horisonter. Den offentlige sfære kan bedst beskrives som et kommunikationsnetværk til udveksling af information og synspunkter (dvs. negative og positive attituder); kommunikationsstrømmene bliver undervejs filteret og knyttet sammen, således at de smelter sammen i emnespecifikke bundter af *offentlig* mening« (Habermas 1996: 360).¹

Organisatorisk set kan offentligheder med andre ord anskues som netværk. Som det ofte fremhæves, er kommunikationen i disse netværk i dag som hovedregel medieret af trykte, æterbårne eller digitale medier. Dermed løsrives offentligheden i et vist omfang fra bindingen til konkrete rum. »Simpel interaktion« og faktisk tilstedeværelse erstattes af virtuel tilstedeværelse, det vil sige »spredte læsere, lyttere og seere knyttet sammen af offentlige medier« (Habermas 1996: 361). Deraf følger, at de journalister (og redaktører), der i vid udstrækning kontrollerer adgangen til medier og den konkrete udformning af medieindholdet spiller en afgørende rolle i offentligheden. Organisatorisk set kan politiske offentligheder identificeres i termer af netværks*deltagere*, nemlig borgerne og »de *autoriserede* medlemmer af det politiske system« (Habermas 1996: 363).

Udover den organisatoriske bestemmelse kan identificeres den politiske offentlighed som en funktion i den funktionalistiske makrosociologis tradition, altså som et spørgsmål om offentlighedens bidrag til samfundets reproduktion. Habermas og mange med ham opererer her både med en sondring mellem stat og civilsamfund og en sondring mellem system og livsverden (Habermas 1995). Pointen er i begge tilfælde, at offentligheden ikke entydigt kan placeres på den ene af siderne i forskellen. Som en iagttagelse har bemærket, er offentligheden »(...) udenfor det formelle statsapparat, men på den anden side heller ikke sammenfaldende med civilsamfundet« (Postone 1992: 164). Som det også antydes af ovenstående citat har Habermas gjort meget ud af, at offentligheden ikke er et system. Offentlighed adskiller sig fra funktionssystemer så som politik, økonomi, videnskab osv. Offentligheden er ikke baseret på disse systemers »styringsmedier« så som magt, penge og sandhed. Men omvendt er offentligheden heller ikke identisk med den livsverden, der styres af kommunikation rationalitet i modsætning til den instrumentelle rationalitet disse styringsmedier afstedkommer. For så vidt som vi kan tale om offentlighedens funktion, består denne i *koblingen* mellem systemverden (og for den politiske offentligheds vedkommende altså det politiske system) og livsverden, mellem styringsmedier (for den politiske offentligheds vedkommende politisk magt) og instrumentel rationalitet på den ene side og livsverdens almene kommunikative rationalitet på den anden side.

Endelig og måske vigtigst kan offentlighed diskuteres i termer af kommunikationsform og i visse tilfælde et bestemt kommunikationsindhold. I forlængelse af Parsons har Habermas imidlertid foreslået at betragte *indflydelse* som offentlighedens symbolsk generaliserede kommunikationsform, nærmere bestemt indflydelse på den offentlige mening (Habermas 1996: 363; 1987: 273 ff.). Indflydelse på den offentlige mening må ikke for-

veksles med formel autoritet i det politiske system eller andre systemer, men betegner derimod en kommunikationsform baseret på overbevisning, overtalelse og gensidig anerkendelse. Vi har her at gøre med en definition, der er mere tolerant overfor instrumentel og strategisk handlen, retoriske kneb og moderne professionelle kampagneaktiviteter end de mere restriktive moralfilosofiske definitioner.² Men samtidig må det fastholdes, at indflydelse som kommunikationsform kræver, at kommunikationsparterne gensidigt accepterer den kommunikative situation som en åben kamp om indflydelse.

3. Fra overnational offentlighed til transnational resonans

Det skorter som sagt ikke på erklæringer om, at der aktuelt ikke eksisterer en europæisk offentlighed, og at vi med stor sikkerhed fortsat vil mangle en sådan i den overskuelige fremtid. Synspunktet fremføres ikke blot af de politiske aktører selv, men genfindes i høj grad også i den akademiske diskurs. Den første bølge af diskussion om fraværet af en europæisk offentlighed var som hovedregel bygget på den ubestridelige observation, at der ikke findes en fælleseuropæisk nation eller en form for politisk fællesskab med de egenskaber nationen traditionelt tilskrives: et historisk og kulturelt homogent folk, sproglig ensartethed og en generel sammenfletning af individets og nationens identitet og skæbne (Gerhards 1993; 2002, Grimm 1995, Schlesinger 1995, Erbring 1995, Kielmansegg 1996, Kopper 1997). Grundlaget for konklusionen om fraværet af en europæisk offentlighed er således fraværet af en fuldt ud integreret overnational offentlighed. Påstanden er altså, at dannelsen af overnationale politiske institutioner inden for rammerne af EU's traktatgrundlag ikke er blevet fulgt til dørs af de øvrige parter i offentlighedens trepartsrelation: hverken borgere eller journalister samler sig i reelle overnationale fællesskaber, der kan matche fælleseuropæiske overnationale politiske institutioner. Konklusion om

fraværet af en europæisk offentlighed baseret på en overnational offentlighedsmodel går således fint i spænd med EU-forskningens oprindelige begreb om europæisk integration og den udbredte opfattelse af, at en høj grad af økonomisk integration og delvis politisk integration ikke er blevet fulgt til dørs af social integration.

Inden for de seneste fem til ti år er begrebet europæisk integration i stigende grad blevet udfordret af et alternativt begreb om *europæisering*. Som flere iagttagere har bemærket er der endnu ikke enighed om en autoritativ definition af dette begreb (Olsen 2002, Vink 2003), men ikke desto mindre kan europæisering overordnet siges at henvise til den omstilling, der finder sted i eksisterende, primært nationale, institutioner som følge af EU-medlemskab. Som forskningsprogram indebærer europæisering dermed for det første et opgør med EU-forskningens tidligere tendens til at diskutere spørgsmålet om EU-samarbejdets effekter ud fra en forsimplet sondring mellem integration og ikke-integration. I stedet opfattes europæisering som en proces, der kan lede til alle tænkelige udfald inden for spektret mellem konvergens og differentiering, herunder altså også øget differentiering mellem nationale politiske institutioner. Det medfører for det andet, at europæiseringsstudierne som hovedregel opfatter EU-niveauet som uafhængig variabel og nationale institutioner som afhængig variabel, hvilket i vidt omfang står i modsætning til studiet af europæisk integration, der anvendte nationale positioner som forklaring på fremdrift eller tilbagegang i udviklingen af EU-samarbejdet.

Denne forskydning fra europæisk integration til europæisering er også slået igennem i diskussionen om europæisk offentlighed mere specifikt (Semetko, de Vreese & Peter 2000). Denne udvikling har ledt til et opgør med påstanden om, at fraværet af brede fælleseuropæiske medier og europæiske borgere med

fælles kultur og sprog i sig selv er tilstrækkeligt til at afvise eksistensen af en europæisk offentlighed. I stedet lægges der op til et studie af transnational »resonans« mellem mere eller mindre europæiserede nationale medier (Eder & Kantner 2000, Risse 2003). Transnational resonans forudsætter hverken udviklingen af fælleseuropæiske mediehuse, et fælles sprog eller europæisk enhedskultur, men kræver blot at den politiske kommunikation som den kommer til udtryk i nationale medier i tilstrækkeligt omfang kommer til at omhandle EU-anliggender, enten ved referencer direkte til EU-institutioner og beslutninger på EU-niveau eller til andre medlemsslande i forbindelse med EU-sager. Denne form for europæisering er blevet kaldt »kompensatorisk europæisering af national diskurs« i relation til den udstrakte europæisering af nationale politisk-administrative institutioner (Meyer 2005: 124).³

Med udgangspunkt i denne reviderede definition af europæisk offentlighed i forlængelse af den generelle europæiseringslitteratur har en række undersøgelser ledt frem til entydige konklusioner om, at der allerede er etableret en europæisk offentlighed (Eder & Trenz 2003, Risse 2003, Trenz 2002, 2004, van de Steeg 2001, 2003). Delvist i forlængelse af sidstnævnte har forskere engageret i diskussionen om EU's demokratiske over/underskud argumenteret for et mere optimistisk syn på EU's demokratiske potentiale (Eder 2000; 2003, Eriksen & Fossum 2000, 2002, Eriksen 2000). En anden gruppe af undersøgelser er lidt mere tilbageholdende og fremhæver en række forbehold, dog uden fundamentalt at anfægte konklusionen om en fremvoksende europæisk offentlighed (Koopmans & Erbe 2003, Koopmans & Pfetsch 2004, Schlesinger & Kevin 2000, Meyer 2005, på danske grund se Ørsten 2004). Endelig forholder en række indlæg sig direkte kritiske til konklusionen om en europæisk offentlighed baseret på observationer af mængden af EU-stof i nationale medier og den na-

tionale vinkling af EU-stoffet (Gerhards 2000, Trenz 2000, Peter & de Vreese 2003, de Vreese 2003, Eiders & Voltmer 2003, Kevin 2003).

De forskellige konklusioner skyldes imidlertid ikke så meget uenighed om de empiriske observationer som en vis grad af uklarhed om fortolkningen og operationaliseringen af det centrale begreb om transnational resonans. De mere afvisende konklusioner hviler således på et forholdsvis højt krav både til mængden af EU-stof i nationale offentligheder og graden af konvergens mellem nationale medier. Mere bekræftende konklusioner tillader omvendt en højere grad af diversitet imellem nationale offentligheder. En videre diskussion inden for rammerne af begrebet transnational resonans kræver med andre ord en afklaring af dette forhold. Med udgangspunkt i et veletableret tema i den mere generelle europæiseringslitteratur er artiklens udgangspunkt her, at europæisering ikke kan betragtes som en dynamik, der nødvendigvis fremmer isomorfi eller konvergens. En væsentlig pointe ved europæiseringsperspektivet er således, at øget EU-samarbejde sagtens kan lede til øget diversitet og differentiering. Overført til diskussionen om europæisk offentlighed betyder det, at en fremvoksende europæisk offentlighed forstået som en europæiseringsproces er fuldt ud forenelig med øget diversitet og differentiering. Dette udelukker selvfølgelig ikke den empiriske mulighed for konvergens, men europæisk offentlighed kan ikke identificeres med konvergens på et teoretisk niveau. Det er således nødvendigt at præcisere fortolkningen og operationaliseringen af transnational resonans som grundlag for konklusionen om en eksisterende europæisk offentlighed på i hvert fald tre punkter.

For det første behøver *andelen* af EU-stof i nationale medier hverken at være høj i den enkelte offentlighed eller ensartet på tværs af offentligheder for at vi kan tale om europæisering. Den generelt lave andel af EU-stof i

nationale medier er ofte blevet anvendt som tegn på fraværet af en europæisk offentlighed. Ikke sjældent sammenholdes den lave andel af EU-stof i nationale medier (tallet varierer, men er stort set kun over 10% når det pågældende land varetager formandskabet) med den andel af national lovgivning, der hidrører fra EU-niveau. Misforholdet mellem disse to størrelser er imidlertid ikke i sig selv relevant. Der bør selvfølgelig være en løbende diskussion af, hvor meget EU-stof der med rimelighed kan forventes af nationale medier for at tale om en tilstrækkelig grad af resonans, men det vil omvendt være halsløs gerning at opstille en fast grænse for tilstrækkelig europæisering, især baseret på problematiske forestillinger om, at denne grænse afspejler et stofområdes eksakte betydning i den virkelige verden.

For det andet er europæisering ikke afhængig af *samtidigheden* i EU-stoffets formidling. Det er et gennemgående træk ved flere undersøgelser af europæisering, at de lægger vægt på kriteriet om, at forskellige nationale medier skal behandle de samme EU-sager på samme tidspunkt for at kunne tale om europæisk offentlighed. Det bør imidlertid præciseres, at det er timingen af debatten i forhold til de politiske beslutninger på EU-niveau, der er afgørende. Det indebærer selvsagt, at der må forventes en vis grad af samtidighed i debatter på tværs af nationale offentligheder i forhold til altdominerende beslutninger som eksempelvis afstemning om forfatningstraktaten. Men i forhold til det daglige maskineri er det forhold, at et EU-stofområde kan diskuteres i en national offentlighed og diskuteres senere – eller slet ikke – i andre nationale offentligheder på ingen måde en indsigelse mod eksistensen af en europæisk offentlighed. En sådan mangel på samtidig er blot udtryk for det helt indlysende forhold, at ikke alle aspekter af EU's ressortområder er lige interessante på tværs af alle nationale sammenhænge.

Det fører videre til et tredje væsentligt forhold, nemlig at transnational resonans ikke må forveksles med fremvæksten af en *fælles-europæisk fortolkningsramme* for diskussion af EU-spørgsmål. Det forhold, at EU-stoffet i nationale offentligheder stadig indrammes eller »frames« af et nationalt perspektiv i vidt omfang, nævnes ofte som argument for fraværet af en europæisk offentlighed. En sådan fordring giver imidlertid kun mening i forhold til begrebet om en overnational, integreret offentlighed. Eller mere polemisk udtrykt: dette krav afspejler nok i højere grad et ønske om europæisk integration og overskridelse af nationale interesser. Det er imidlertid nødvendigt at besinde sig på det forhold, at offentlighed ikke bygger på overtagelse af et bestemt fællesskabs perspektiv, men alene på en forpligtelse til at udforme partielle interesser inden for rammerne af nogle almene standarder for formulering af holdbare udsagn. Selv en skærpelse af national orientering – og dermed øget differentiering – som flere har argumenteret for, er således ikke i konflikt med påstanden om europæisering af offentligheder. Men omvendt må den nationale vinkel selvfølgelig ikke må være så fremherskende, at den pågældende nyhed ikke længere er genkendelig som en EU-historie, for eksempel hvis et lovgivningsinitiativ ikke længere er genkendeligt som et EU-initiativ, men fremstår som et nationalt initiativ.

På dette grundlag er det klart, at forskningen har tilvejebragt grundlaget for en konklusion om eksisterende europæisk offentlighed baseret på transnational resonans i nationale medier. I visse tilfælde er der tale om en forholdsvis begrænset mængde af EU-stof, usamtidighed og national framing. I andre tilfælde er et eller flere af de mere fordringsfulde kriterier om mængder EU-stof, samtidig mellem flere nationale medier og en overordnet europæisk vinkel på stoffet faktisk opfyldt. Men både tilfælde af begrænset resonans og vidtrækkende resonans bidrager til den politiske kommunikation om EU, der

tilsammen konstituerer en europæisk offentlighed. Vi skal nu vende blikket mod forholdet mellem denne europæisk offentlighed og EU's politiske system.

4. Politiske institutioner og offentlighed

Med konklusionen om, at der faktisk forekommer en betragtelig grad af europæisering af nationale offentligheder bortfalder grundlaget for at begive sig ud i fordeling af ansvar for fraværet af en samlet europæisk offentlighed. I stedet er der brug for mere nuancerede diskussioner af offentlighedsparternes rolle i den politiske kommunikation, der former den eksisterende europæiske offentlighed. Spørgsmålet er så, i hvor høj grad og hvordan offentlighedsparterne bidrager til udviklingen af transnational resonans mellem nationale medier. Undersøgelser af mediestruktur, kildenetværk, journalistiske arbejdsrutiner og nyhedskriterier mv. har da også ledt til et opgør med påstanden om medier og journalister som en utvetydigt hæmmende faktor for udviklingen af en europæisk offentlighed (Koopmans & Pfetsch 2004). Det skorter imidlertid lidt mere på grundigere overvejelser over hvilken rolle EU-institutionerne spiller i forhold til europæiseringen af offentligheder (se dog Meyer 1999, Anderson & McLeod 2004, Eriksen 2004).

Dette så meget desto mere fordi de politiske institutioner trods alt spiller en privilegeret rolle i politiske offentligheder. Det politiske systems styringsform og formelle organisering udgør det basale grundlag for dannelsen af offentligheder, eller i hvert fald hvad der er blevet kaldt »stærke« offentligheder (Fraser 1992).⁴ Siden Habermas' originale analyse er offentligheden først og fremmest blevet knyttet specifikt til parlamentet som politisk institution. Det er imidlertid evident, at parlamenter ikke er ene om at fungere som forankringspunkter for dannelsen af offentligheder: »Parlamenter er quintessentielle stærke offentligheder, men der er andre (...) der er også transnationale stærke offentligheder så

som paneler, tribunaler, komiteer, konventioner osv.» (Eriksen 2004: 11, se også Eriksen & Fossum 2002, Brunkhorst 2002). Logikken bag tanken om stærke offentligheder er således enkel: det er de karakteren af det politiske systems institutioner, der fastlægger de basale mulighedsbetingelser og begrænsninger for dannelsen af politiske offentligheder.

Der er imidlertid langt fra enighed om hvordan det politiske system i EU skal karakteriseres. Det er således blevet foreslået at betragte EU som et konventionelt internationalt samarbejde, som en (kvasi-)føderal statsdannelse eller sågar som et imperium. Den mest rammende diagnose er dog den såkaldte MLG-diagnose (»multi-level governance«). Kernen i MLG er, at rækken af EU-institutioner ikke fungerer inden for rammerne af en samlet logik, men derimod skaber et system sammensat af overnationale, internationale og transnationale »niveauer« for politisk forhandling. Disse niveauer er imidlertid ikke strengt hierarkiske og det vil i den forstand være mere dækkende at tale om *institutionel polycentrisme* som EU-systemets fundamentale kendetegn. EU's institutionelle arkitektur består af en række hastigt muterende institutioner, der hver især er mere eller mindre uden sidestykke i andre former for regionalt samarbejde. Hvor parlamentet stadig udgør en form for centrum i statslige politiske systemer er EU i formel institutionel forstand mere grundlæggende polycentrisk. Det giver flere potentielle forankringspunkter for skabelsen af transnational resonans mellem nationale medier.

Den institutionelle polycentricisme ændrer imidlertid ikke ved, at EU's politiske system er kendetegnet ved de samme grundlæggende dimensioner, der ud fra et traditionelt systemperspektiv karakteriserer ethvert politisk system, henholdsvis polity, policy og politics. Førstnævnte forstås her som et politisk systems formelle styringsform og organise-

ring. Policy forstås på sin side som operationel politik, altså domænet for politiske planer, reformer og strategier. Mens politics og policy kan siges at være baseret på mere generelle distinktioner så som form/indhold eller formel/uformel, er politics på mange måder »the odd one out« i sontringen. Politics knytter sig til dannelsen af og kampen mellem politiske identiteter. I den forstand handler politics mere grundlæggende om magt, interesser og konflikt. Dette traditionelle systemperspektiv på EU's institutioner giver med andre ord grundlag for at sondre mellem tre former for transnational resonans og tre tilsvarende former for europæisk offentlighed.

5. Polity-offentlighed i EU

Polity-offentligheder er offentligheder, hvor genstanden for den politiske debat er basale spørgsmål om den politiske styringsforms indretning, institutionelle kompetencer, grundlæggende rettigheder mm. Polity-offentligheder er med andre ord knyttet til de begivenheder, hvor det politiske systems grundlæggende indretning og magtfordeling sættes på spil. Polity-offentligheder bliver med andre ord mere fremherskende, desto højere frekvensen og intensiteten af sådanne begivenheder er i det pågældende system. Den arketypiske polity-begivenhed er selvfølgelig ændringer af det politiske systems grundlag: forfatningen eller traktaten. Det er næppe nogen hemmelighed, at EU's historie er særdeles rig på sådanne begivenheder i form af løbende traktatændringer. Udover selve traktatændringerne udgør kompetencedelingen mellem EU-institutionerne og medlemslandene derudover et vedvarende tema i debatten om EU's udvikling. Man kan i den forstand sige, at en sådan form for polity-offentlighed er et langt mere fremherskende træk ved den politiske kommunikation i relation til EU's politiske system end den politiske kommunikation i relation til de fleste nationale systemer.

Polity-offentligheder har flere institutionelle forankringspunkter. Det vigtigste forankringspunkt er uden tvivl det europæiske råd og de halvårslige topmøder mellem medlemslandenes stats- og regeringschefer. Det europæiske råd har stor betydning som det sted, hvor de overordnede retningslinier for EU's udvikling fastlægges. Det europæiske råd vedtager ikke kun beslutninger om polity, men vedtager også konklusioner om specifikke policy-områder. Men der er først og fremmest som forum for afklaring af de store spørgsmål, at det europæiske råd fungerer som forankringspunkt for europæisk offentlighed. I denne egenskab kan det europæiske råd siges at være et af de stærkeste forankringspunkter for europæisk offentlighed, idet topmøderne som hovedregel modtager betragtelig mediedækning. Desuden afrunder topmøderne det halvårslige formandskab og fungerer dermed også som kulminationen på en periode, der næsten uden undtagelse giver stærkt øget opmærksomhed overfor EU-spørgsmål i formandskabets hjemland. Ikke alle topmøder er selvfølgelig lige historiske, men det seneste topmøde i København, hvor både barometeret for historisk vingesus i form af udvidelsen og kulminationen på det danske formandskab resulterede i en hidtil uset opblomstring af europæisk offentlighed i Danmark.

Andre forankringspunkter for polity-offentlighed er for så vidt ikke politiske institutioner i snæver forstand, men derimod institutioner på grænsefladen mellem ret og politik. En af de absolut væsentligste forankringspunkter for EU's polity-offentlighed er EF-domstolen. En række væsentlige kompetencespørgsmål i EU er således ikke blevet fastlagt ved traktatændringer, men ved principielle domme i EF-domstolen. Dermed har EF-domstolen udviklet en »konstitutionel praksis« som den i udgangspunktet ikke var tiltænkt. Også nationale domstole spiller en afgørende rolle, ikke mindst den tyske forfatningsdomstol, men også den danske Højeste-

rets dom i 1998 er værd at nævne. Sidstnævnte er et godt eksempel på et tilfælde, hvor en national institution bliver forankringspunkt for en europæisk offentlighed. Også EU's ombudsmand, er et væsentligt forankringspunkt for EU's polity-offentlighed, igen suppleret af de tilsvarende nationale institutioner. Det er imidlertid også klart, at især EF-domstolens kvaliteter som forankringspunkt for offentlighedsdannelse ikke står mål med dens indflydelse på polity-beslutninger. Her er der tale om institutionelle begrænsninger i form af domstolens langstrakte behandling af sager og stærkt komplicerede udredninger. Ikke desto mindre bliver domstolens sager faktisk fra tid til anden genstand for opmærksomhed og reel debat om de principielle aspekter, der er på spil.

Både Europa-parlamentet og nationale parlamenter kan også siges at fungere som forankringspunkter for EU's polity-offentlighed. I det omfang partiprogrammer inkluderer konstitutionelle spørgsmål kommer parlamentet og i særdeleshed parlamentsvalg til at fungere som forankringspunkt for udfoldelsen af en polity-offentlighed. I nationale systemer vil dette i mindre grad være tilfældet, eftersom selve eksistensen af det politiske system ikke konstant er til diskussion. Det er det til gengæld i EU. De danske (og andre) modstandsbevægelser demonstrerer logikken udmærket: disse bevægelser bygger grundlæggende på et rent konstitutionelt spørgsmål om kompetencedelingen mellem EU og nationale institutioner og gør dermed valget til Europa-parlamentet til en del af en polity-offentlighed. I det omfang de traditionelle partier knytter deres programmer til ja/nej-spørgsmålet og generelle udsagn om kompetencedelingen mellem EU og det nationale niveau kan de siges at følge logikken. I det omfang, partierne derimod baserer deres programmer på spørgsmål om EU's rolle på bestemte policy-områder bliver parlamentsvalget derimod i højere grad motor i en europæisk polity-offentlighed (hvilket præcist

var hvad der skete i seneste EP-valg i Danmark, se Esmark & Ørsten, forthcoming). En tilsvarende logik gør sig gældende i forhold til nationale parlamenter.

En sidste institution, der er væsentlig at nævne som forankringspunkt for polity-offentlighed er *konventionen*. Konventionen var en interessant nyskabelse i forbindelse med udfærdigelsen af den nu bremsede forfatnings-traktat. Konventionen bestod af repræsentanter fra nationale regeringer og parlamenter, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Konventionen er allerede blevet underkastet talrige analyser fra et offentlighedsperspektiv eller deliberativt perspektiv, ikke mindst fordi det var et eksplicit mål for konventionen at virke som forankringspunkt for en offentlighed centreret omkring det mest afgørende polity-begivenhed i EU's historie ved siden af udvidelsen mod øst. Selve konventionsprocessen bestod da også af en række åbne høringer og modtog over 180 skrevne forslag fra forskellige NGO'ere. Ikke desto mindre er ikke alle uforbeholdent positive overfor forløbet (Schutter 2003, Eriksen 2004). Der-til kommer selvfølgelig selve afstemningen om forfatningstraktaten. Uanset hvad man i øvrigt måtte mene om resultatet, tyder alt på, at stemmedeltagelsen og omfanget af kommunikationen var en stor succes for skabelsen af europæisk offentlighed. Der har ganske vist været talrige indvendinger om, at både debatten og begrundelserne for stemmeafgivelse afspejlede nationale særproblematikker snarere end et reelt europæisk perspektiv. Men som tidligere nævnt er denne indvending ikke gangbar. Europæisk offentlighed kræver ikke et europæisk perspektiv. En samlet vurdering af både konventionsprocessen og selve afstemningerne må dog vente til der er gennemført grundigere analyser.

6. Policy-offentlighed i EU

Termen policy-offentlighed henviser til offentligheder, hvor genstanden for den politiske kommunikation er beslutninger inden for

konkrete policy-områder som landbrugspolitik, miljøpolitik, arbejdsmarkedspolitik osv. Policy-offentligheder knytter sig med andre ord ikke til de store konstitutionelle begivenheder, men til de konkrete politiske planer og beslutningers daglige trummerum. Dermed bevæger vi os ind på mindre sikker grund i offentlighedsteorien, eftersom offentlighedsteorien har haft en tendens til at opfatte policy-specifikke netværk som »lukkede netværk« og »jern- eller bermudatrekanter« (Esmark 1999). Diskussionen afspejler den klassiske diskussion om forholdet mellem parlamentarisme og korporatisme, hvor offentlighedsteorien som sagt traditionelt har kastet sit lod hos førstnævnte. Nyere offentlighedsteori arbejder imidlertid i højere grad ud fra en accept af, at policy-specifikke netværk kan tage form af offentligheder. Specifikt i relation til EU har Erik Oddvar Eriksen tematiseret sådanne offentligheder med den lidt intetsigende term »segmenterede offentligheder« (Eriksen 2004) og Klaus Eder har foreslået »issue-specifikke« offentligheder (Eder 2000, se også Eder & Trenz 2003).

Policy-offentligheder afviger fra polity-offentligheder på flere punkter. Skiftet i kommunikationens genstand fra konstitutionelle spørgsmål policy fører til en anden type af kommunikation præget af konkrete politiske reformer, strategier og kampagner inden for konkrete ressortområder. Det kan selvfølgelig lede til en mere teknisk form for kommunikation, men ikke i en sådan grad, at der i almindelighed er tale om teknokratisk og utilgængelig kommunikation, sådan som det til tider hævdes. Desuden er aktørkredsen som hovedregel begrænset. Hvor polity-offentligheder i hvert fald potentielt er generelle offentligheder, der i hvert fald i visse tilfælde inddrager brede massemedier og store dele af befolkningen, består policy-offentligheder som hovedregel af specialiserede politikere og særligt berørte udsnit af befolkningen, som regel repræsenteret ved interesseorganisationer. Journalister i policy-offentligheder

har som hovedregel policy-området som deres særlige stofområde, enten i specialiserede medier eller massemedier (Esmark, Kjær & Pedersen 1999). Policy-offentligheder kan imidlertid også meget hurtigt vokse sig store og inklusive når bestemte sager fra et policy-område påkalder sig generel interesse, som for eksempel når en af de mindst massemedierede og højst specialiserede policyområder i EU – landbrugspolitikken – i kraft af kogsagsskab danner en generel og langt mere inklusiv offentlighed.

Policy-offentlighedernes forankring bringer os frem til de to dominerende institutioner i EU's institutionelle arkitektur: Rådet og Kommissionen. De to institutioner er, fuldstændig som i nationale politiske systemer, opdelt i ressortområder. Det er i den forstand misvisende at omtale Rådet og Kommissionen som enhedsinstitutioner. Kommissionen kan bedst lignedes med et ministerhold understøttet af ministerier (generaldirektoraterne) og deres kabinetter. Rådet er på sin side blot en ramme for løbende møder mellem de nationale ministre inden for deres respektive policy-områder. Dertil kommer Europa-Parlamentet, der har en række policy-specifikke arbejdsgrupper. Det er således ikke den enkelte institution, men snarere mindre policy-opdelte trekanten (dog ikke jerntrekanter) mellem de tre institutioner, der udgør det institutionelle forankringspunkt for policy-offentligheder i EU. Da det i sagens natur ikke er muligt at gennemgå alle EU's policyområder må vi imidlertid begrænse os til den nogle generelle kommentarer om Rådet og Kommissionen

Kommissionen har ganske vist været mål for mange beskyldninger om teknokrati og lukethed. Det er da også klart, at Kommissionen sjældent fungerer som forankringspunkt for brede offentligheder. Lidt forenklet kan Kommissionen bedst sammenlignes med en forvaltning med kedelige ministre, der ikke er på valg. Undtagelsen fra reglen er stærke kom-

missionsformænd så som Jaques Delors. Når Kommissionen alligevel kan betragtes som en relativ succes i offentlighedstermer skyldes det første, at Kommissionen faktisk anvender sin initiativret i offentlighedsskabende øjemed forstået på den måde, at Kommissionen viser lydhørhed overfor policyforslag og således fungerer som forankringspunkt for dagsordenssættelse snarere end blot at forvalte initiativrettet suverænt. Kommissionens aktiviteter på dette punkt fremhæves ganske vist ofte at være selektive og rettet mod store interesseorganisationer, men denne kritik er langt fra altid berettiget og kommunikationen bidrager således til etableringen af forholdsvis inklusive netværk, der fungerer som policy-specifikke offentligheder. Dertil kommer, at i de senere år har igangsat kampagneaktiviteter så som »Citizens first«, »Building Europe Together« og »Euro-kampagnen«, der bidrager til at brede disse kommunikative netværk ud, delvis som en reaktion på kritisk røster om Kommissionens kommunikationsindsats (Meyer 1999).

Desuden figurerer Kommissionen og dennes konkrete initiativer trods alt også i nationale medier. Kommissionen er således den oftest omtalte institution i nationale, skrevne medier (Ørsten 2004). Denne dækning er netop ofte knyttet til specifikke policy-initiativer. Dog er Kommissionen mindre fremtrædende i nationalt TV, hvilket som regel forklares med manglen på kendte politikere og ringe muligheder for god billeddækning – jf. det traditionelle stillbillede af Berlaymont-bygningen. En anden indsigelse mod Kommissionen har været, at Kommissionen i kraft af sin rolle som vogter af EU's fælles bedste ofte figurerer prominent i historien af typen »EU truer nationalt ditten og datten«. Et mere ekstremt eksempel på negativ omtale var korruptions-skandalen i 1999, der for en stund faktisk realiserede, om ikke kravet om en fælles europæisk vinkel, så dog kravet om intensiv og synkron dækning af EU-stof i nationale medier (Trenz 2000). Som tidligere nævnt er negativ national vinkling i både mere eller mindre

ekstrem form imidlertid ikke grundlag for at afvise den konkrete kommunikation som en del af en europæisk offentlighed.

Ministerrådet er på sin side en blandet historie. Rådet lider under den svaghed, at det ikke som sådan er en klart defineret og sammenhængende institution, men snarere en generel ramme i form af fastlagte møder mellem medlemslandenes sektorministre, understøttet af COREPER og en række arbejdsgrupper af udsendte nationale embedsmænd. Desuden er Rådet præget af en høj grad af lukkethed. Ikke desto mindre fungerer Rådet på en måde som en væsentlig motor i offentlighedsdannelse, idet Rådet fungerer som brydningspunkt for nationale standpunkter og interesser. Rådet giver dermed anledning til en del kommunikation om EU indenfor rammerne af en diskurs om nationale interesser, der har forholdsvis bredt gennemslag i medierne. Dette er særlig evident i TV-mediet, hvor rækken af nationalt kendte ministre i fotogene omgivelser giver Rådet et fortrin (Ørsten 2004). Dertil kommer, at Rådets roterende, halvårslige *formandskab* er en af de mest afgørende forankringspunkter for europæisk offentlighed. Formandskabet har i konkret forstand en dagsordenssættende rolle i forhold til Rådet, men også en i generel forstand dagsordenssættende rolle, der kan virke offentlighedsskabende. Det er således velkendt, at formandskabet næsten uden undtagelse leder til en over gennemsnitlig opmærksomhed rettet mod EU i det land, der har formandskabet. Men opmærksomheden rækker også ud over det pågældende land.

7. Politics-offentlighed i EU

Politics-offentligheder vedrører dannelsen af og kampen mellem politiske identiteter. Kommunikationsformen i politics-offentligheder er således hverken båret af konstitutionelle spørgsmål eller mere eller mindre teknokratiske planer og strategier, men af ideologier. Denne definition genkalder selvfølgelig den arketypiske historie om partiernes

storhedstid som katalysator for klassespecifikke identiteter og klart definerede ideologier. Definitionen rummer imidlertid i lige så høj grad nye politiske identiteter, der ikke lader sig identificere i klassetermer og nye former for politisk mobilisering uden for partierne og uden egentlige ideologier, hvad enten vi taler om nationale og transnationale NGO'ere eller nyere netværksbaserede bevægelser som for eksempel ATTAC. Uden at skulle fælde dom over partiernes skæbne er det således klart, at disse ikke længere kan betragtes som de eneste, endsige de primære aktører i politics-offentligheder.

Det rejser selvfølgelig også spørgsmålet om hvilket forankringspunkt vi kan pege på for politics-offentligheder. Det klassiske forankringspunkt er selvsagt parlamentet, der i sine formative år fungerede som kampplads for kampe mellem klart markerede og stabile identiteter forankret i partiernes ideologiske projekter, der også slog igennem på mediesiden. Det er almindelig anerkendt, at det næppe er et vellignende billede af parlamenter af i dag, hverken i nationale parlamenter eller Europa-Parlamentet. Ikke desto mindre må vi fastholde, at parlamenter stadig er et potentielt forankringspunkt for politics-offentligheder. Formelt set har Europa-Parlamentet da også hvad der skal til: transnationale parti-grupperinger, direkte valg siden 1979, politiske kampagner i medlemsstaterne og efterhånden også en reel betydning i flere af EU's beslutningsprocedurer. Så meget desto mere skuffende er Europa-Parlamentets forholdsvis ringe evne til at skabe offentlighed (Anderson & McLeod 2004). En simpel indikator på denne manglende evne er den lave valgdeltagelse. Mere afgørende er det imidlertid, at Europa-parlamentet modtager ringe opmærksomhed i medierne, på niveau med for eksempel EF-domstolen (Ørsten 2004) og generelt stadig betragtes som et andenrangs parlament blandt mange borgere.

En væsentlig del af forklaringen på Europa-parlamentets ringe evne til at fungere som motor for offentlighedsdannelse hænger formentlig sammen med, at det er denne institution, der mest direkte konkurrerer med nationale parlamenter, der stadig står stærkt i nationale offentligheder. Den lave grad af mediedækning indgår således i en negativ spiral med behersket borgerinteresse og lidt valen kampagneaktivitet (Esmark & Ørsten, forthcoming). Imidlertid demonstrerer flere undersøgelser, at EU i vidt omfang udgrænses af nationale valgkampaner, hvilket vil sige at heller ikke de nationale parlamenter fungerer som forankringspunkt. Skal vi tale om fraværet af europæisk offentlighed, er det altså først og fremmest en europæisk politics-offentlighed, der mangler.

8. Konklusion

Artiklen har argumenteret for eksistensen af en europæisk offentlighed baseret på transnational resonans mellem nationale medier inden for rammerne af tre generelle resonansstrukturer knyttet til funktioner og institutioner i EU's politiske system. Denne konklusion adskiller sig væsentligt fra den dominerende fortælling om en fraværende europæisk offentlighed baseret på en overnational offentlighedsmodel. EU kan for det første siges at være præget af en omfattende og ganske vital policy-offentlighed, der fylder ganske meget i det samlede billede relativt til nationale politiske systemer på grund af EU's talrige traktatændringer og den vedvarende og fundamentale kontrovers om EU's kompetencer relativt til det nationale niveau. For det andet kan der også tales om en veludviklet policy-offentlighed, der dog varierer fra policyområde til policyområde og i øvrigt er begrænset til rækken af policyområder, der er omfattet af EU's traktatgrundlag. EU's store svaghed synes således at være politics-offentlighed. Spørgsmålet er imidlertid, om dette er et problem blot for EU. Karakteristikken af et politisk system, der ikke formår at forankre nye politiske identiteter og be-

vægelser er i hvert fald genkendelig fra nationale politiske systemer.

Litteratur

- Anderson, Peter J. & Aileen McLeod (2004): »The Great Non-Communicator? The Mass Communication of the European Parliament and its Press Directorate« i *Journal of Common Market Studies* Vol. 42, No. 5, pp. 897-917
- Brunkhort, Hauke (2002): »Globalising Democracy without a State: Weak Public, Strong Public, Global Constitutionalism« i *Millenium* Vol. 31 (3), pp. 675-690
- Eder, Klaus (2000): »Zur Transformation Nationalstaatslicher Öffentlichkeit in Europa. Von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft« i *Berliner Journal für Soziologie* Vol. 10 (2), pp. 167-184
- Eder, Klaus (2003): »Demokratie und Öffentlichkeit« i Jachtenfuchs, Markus & Beate Kohler-Koch (red.) (2003): *Europäische Integration*, Opladen: Leske & Budrich
- Eder, Klaus & Cathleen Kantner (2000): »Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit« i Bach, Maurizio (red.) 2000: *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 306-331.
- Eder, Klaus & Hans-Jörg Trenz (2003): »The Making of a European Public Space: An Inquiry into Relating Supranational Politics and Transnational Spaces of Communication. The Case of Justice and Home Affairs« i Beate Kohler-Koch (red.) (2003): *Linking EU and National Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 111-134
- Eriksen, Erik Oddvar (2000): »Deliberative supranationalism in the EU« » i Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (red.) (2000): *Democracy in the European Union – Integration through Deliberation*, London: Routledge, pp.42-65
- Eriksen, Erik Oddvar (2004): *Conceptualizing European Public Spheres – General, Segmented and Strong Publics*, Oslo: ARENA Working Paper 3/04
- Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (2000): »Post-national integration« i Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (red.) (2000): *Democracy in the European Union – Integration through Deliberation*, London: Routledge, pp.1-29

- Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (2002): »Democracy through Strong Publics in the European Union« i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 401-424
- Esmark, Anders (2000): »Offentlighed eller system – hvilken rolle har den politiske journalistik i demokratiet?« i Pedersen, Ove K. et. al. (2000): *Politisk Journalistik*, Århus: Ajour
- Esmark, Anders & Mark Ørsten (forthcoming): »Halfway There? – The Danish 2004 European Parliament Campaign« in Maier, Michaela & Jens Tenscher (ed.) (2005): *Campaigning in Europe – Campaigning for Europe. Parties, Mass Media and European Parliamentary Elections 2004*, Berlin/London: Lit Publishers
- Esmark, Anders, Peter Kjær & Ove K. Pedersen (1999): »Det politiske kommunikationssystem« i *Politica*, 31. årg. Nr. 2, pp. 147-160
- Fraser, Nancy (1992): »Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy« i Calhoun, Craig (red.) (1992): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press, pp. 109-143
- Gerhards, Jürgen (2000): »Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit« i Bach, Maurizio (red.) 2000: *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 277-305.
- Gerhards, Jürgen (2002): »Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeits-theorien« i Kirsch, Hartmut, Martin Kaelbe & Alexander Schmidt-Gernig (red.) (2002): *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*, Frankfurt: Campus Verlag
- Habermas, Jürgen (1974 [1962]): *Borgerlig offentlighed – henimot en teori om det borgerlige samfunni*, Fremad
- Habermas, Jürgen 1995 [1981]: *The Theory of Communicative Action*, vol. 2, Cambridge: Polity Press
- Habermas, Jürgen (1991 [1983]): *Diskursetik*, Frederiksberg: Det lille forlag
- Habermas, Jürgen (1992): »Further Reflections on the Public Sphere« i Calhoun, Craig (red.) (1992): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press, pp. 421-462
- Habermas, Jürgen (1996 [1992]): *Between Facts and Norms*, Cambridge: Polity Press
- Kevin, Deidre (2003): *Europe in the Media: A Comparison of Reporting, Representation and Rhetoric in National Media Systems in Europe*, Mahwah: Lawrence Erlbaum
- Koopmans, Ruud & Jessica Erbe (2003): *Towards a European Public Sphere – Vertical and Horizontal Dimensions og Europeanised Political Communication*, Berlin: Paper fra Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Koopmans, Ruud & Barbara Pfetsch (2003): *Towards a Europeanised Public Sphere? – Comparing Political Actors and the Media in Germany*, Oslo: ARENA working paper 23/03.
- Meyer, Cristoph (2000): »Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Unions Communication Deficit« i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No.4, pp.617-639
- Meyer, Cristoph (2005): »The Europeanization of Media Discourse: A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam« i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No.1, pp.121-148
- Olsen, Johan P. (2002): *The Many Faces of Europeanization*, Oslo: ARENA working paper 2/2002
- Postone, Moishe (1992): »Political Theory and Historical Analysis« i Calhoun, Craig (red.) (1992): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press, pp. 164-181
- Semetko, Holli, Claes H. de Vreese & Jochen Peter (2000): *Europeanised Politics – Europeanised Media? European Integration and Political Communication« i West European Politics*, Vol. 23 (4), pp. 121-141
- Risse, Thomas (2003): *An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators*, Paper presented at EUSA conference, Nashville TN, March 2003.
- Trenz, Hans-Jörg (2000): »Korruption und Politischer Skandal in der EU. Auf dem Weg zu einer europäischen politischen Öffentlichkeit« i Bach, Maurizio (red.) 2000: *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 332-359.
- Trenz, Hans-Jörg (2002): *Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der EU*, Baden-Baden: Nomos
- Trenz, Hans-Jörg (2004): »Media Coverage in European Governance – Exploring the European Public Sphere in National Quality Newspapers« i *European Journal of Communication*, Vol. 19 (3), pp. 291-319

Van de Steeg, Marianne (2003): »Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union« i *European Journal of Social Theory*, No. 5, pp. 499-519

Vink, Maarten (2003): »What is Europeanisation? – and other questions on a new research agenda« in *ECPR-EPS*, no. 3.1, autumn 2003, pp.63-75

Ørsten, Mark (2004): *Transnational politisk journalistik*, Roskilde: Skriftserie for journalistik på RUC

Noter

1. Alle citater oversat af artiklens forfatter
2. Jeg ser således bort fra den oftere brugte fortolkning af offentlighedens kommunikationsform som ”rationalitet” eller ”fornuft”. Dette tema blev slået an allerede i Habermas’ originale analyse af borgerlig offentlighed under titlen ”offentligt ræsonnement” (Habermas 1974 [1962]: 25). Delvist i tilknytning til spørgsmålet om rationalitet er standarder for ”almengørelse” eller ”universalisering” af udsagn søgt gjort til grundlag for en definition af offentligheden. Dette tema får en endnu klarere moralfilosofisk drejning med den såkaldte diskursetik (Habermas 1991) og karak-

teriseres senere som norm for evaluering af den politiske kommunikations ”diskursive niveau” og den ”offentlige menings kvalitet” (Habermas 1996: 362).

3. Hidtil har opmærksomheden i europæiseringsperspektivet samlet sig næsten udelukkende om traditionelle medier så som aviser og TV med national dækning. Der er imidlertid ingen a priori grund til at udelukke andre medietyper, både for så vidt angår mediernes dækningsgrad (subnational, transnational) andre envejs-medier (radio, fagblade, hjemmesider osv.) og tovejs-medier (telefon, email). Desuden spiller umedieret kommunikation (høringer, demonstrationer, møder mv.) trods alt stadig en rolle, selv om nogle vil hævde at den er minimal. I tråd med hovedparten af de gennemførte analyse begrænser jeg mig i denne artikel til nationale medier.
4. I forhold til Frasers oprindelige anvendelse af begrebet om ”stærke” offentligheder skal det imidlertid understreges, at de politiske institutioner alene udgør et forankringspunkt for forskellige offentligheder og således ikke kan betragtes som offentligheder i sig selv.

Politisk kronik

1. halvår 2005

Af Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Frem mod årsskiftet var rygterne om, at statsminister Anders Fogh Rasmussen ville udskrive valg umiddelbart efter nytår mere intense og vedholdende, end de rygter der havde været i omløb op til Folketingets åbning i oktober 2004 og under finanslovsforhandlingerne samme år. Meget tyder på, at han faktisk havde planlagt at bruge nytårstalen som et startskud på valgkampen. Men da det frygtelige omfang af Tsunami-katastrofen i Sydøstasien lige efter jul, som også ramte mange danske turister, efterhånden gik op for alle, traf man i sidste øjeblik i Statsministeriet den beslutning helt at afpolitisere talen og alene koncentrere indholdet om naturkatastrofen. Alt andet havde da også virket malplaceret.

Det indenrigspolitiske stof blev sat på standby, men kun for en kort stund. Partierne og deres organisationer og kampagnestabe var kørt i stilling. Plakater og valgmateriale trykt. Og meldingerne til offentligheden om forskellige initiativer og planer begyndte snart at flyde igen i en lind strøm i et forsøg på at sætte dagsordenen. Således offentliggjorde Socialdemokratiet den 4. januar et skatteudspil, der skulle være nemmere at forklare for vælgerne, end det der allerede var i cirkulation, og som efterhånden var blevet forældet af nye regler, regeringen siden havde gennemført.

Hovedindholdet i forslaget var at lette skatten på arbejde for de små og mellemstore ind-

komster med 7,5 milliarder kroner. Det ville ifølge partiet øge beskæftigelsen med 15.000. Desuden var der et loft over prisen på dagsinstitution sat til maksimalt 1.000 kroner per barn. Regningen skulle primært betales ved at hæve topskatten, erhvervsskatterne og gennemføre en skarpere skatteligning, samt ved at lade boligskatte og afgifter vokse med den almindelige løn- og prisudvikling. Udspillet blev omgående fuldstændig afvist af regeringspartierne. De fastholdt deres skat-testop.

Skatteplanen indgik som et element i »Made in Denmark« som Socialdemokraterne offentliggjorde den 16. januar. Det var en samlet plan for en kraftig forøgelse af beskæftigelsen med 100.000 ny jobs i løbet af 10 år gennem blandt meget andet massive investeringer i folkeskolen og forskningen samt fremrykning af store investeringer i jernbanelinjen og i boligsektoren. Planen præsenterede således partiets overordnede politik forud for den kommende valgkamp.

Den 9. januar afholdt Det Radikale Venstre sit traditionelle nytårsmøde på Nyborg Strand med statsminister Anders Fogh Rasmussen, Socialdemokraternes formand Mogens Lykketoft og de radikales leder Marianne Jelved som deltagere. Anders Fogh Rasmussen benyttede anledningen til at komme med en særdeles betydningsfuld og vidtrækkende politisk erklæring. Han sagde, at

regeringen ville forholde sig åbent og fordomsfrit til Velfærdskommissionen, når den kom med sin rapport i slutningen af 2005. Hvis den viste behov for, at der skulle træffes politiske beslutninger, skulle de træffes med så bredt et flertal som muligt, hvilket han præciserede til, at det mindst skulle omfatte Socialdemokraterne. En i sig selv meget vigtig tilkendegivelse.

Lige så vigtigt var det, at han tillige erklærede, at de politiske beslutninger, der måtte blive truffet, først skulle træde i kraft efter et folketingsvalg, så vælgerne kunne bedømme politikerne på det konkrete indhold af beslutningerne. Sporene fra efterlønsreformen i 1998 skræmte. Da Mogens Lykketoft ikke så nogen grund til at ændre på hverken dagpenge eller efterløn, tilsluttede han sig Anders Fogh Rasmussens køreplan. Denne alliance passede bestemt ikke værtinden. Marianne Jelved havde gentagne gange fremhævet – og gentog det også på mødet – at der var behov for reformer på disse områder, og at det ikke kunne vente til udgangen af årtiet.

Der var hermed skabt en offentligt udtalt politisk forståelse mellem de to største partier om, hvorledes timingen af et endog særdeles vigtigt element i den fremtidige velfærdspolitik skulle være, en forståelse og alliance, som det kunne være endog meget vanskeligt for de andre partier at ændre ved. Et meget vigtigt tema, som givetvis ville være centralt for mange vælgere i en kommende valgkamp, var dermed godt og grundigt demonteret af de to hovedmodstandere.

Den 18. januar oprandt så dagen, som alle havde ventet og forberedt sig på, da statsministeren bad om ordet for at afgive en særlig erklæring i henhold til Folketingets forretningsordens paragraf 19, stk. 3: Der skulle afholdes folketingsvalg den 8. februar 2005. Om noget overraskelsesmoment, som tidligere statsministre taktisk har benyttet sig af for at vinde initiativet fra begyndelsen, var der

således slet ikke tale. Det vidner også det faktum om, at alle partierne havde annoncer i aviserne dagen efter.

Det var åbenlyst for enhver, at valget ikke blev udskrevet, fordi regeringen var kørt fast og derfor måtte have vælgerne til at løse op for en politisk hårknode, således som det eksempelvis var tilfældet med de mange valg i 1970'erne. Det forsøgte statsministeren da heller ikke at give det udseende af. Hans motivering var blot for enhver antydning af politisk begrundelse for valget. Han havde kigget lidt i kalenderen for at se, hvornår det ville være mest praktisk at holde valg. Helst havde han set det afholdt i januar, men her kom naturkatastrofen i Asien på tværs. Hensynet til at få følgelovgivningen vedrørende strukturreformen endeligt forhandlet på plads i et nyvalgt folketing inden kommunalvalgene den 15. november spillede ind, men når alt kommer til alt, er det rimeligt at påstå, at meningsmålingerne et stykke tid havde vist, at regeringen og dens støtteparti stod til at kunne bevare flertallet, og at tiden derfor var inde til at indkassere gevinsten nu. Noget sådant kan en statsminister anstændigvis – endnu ikke i hvert fald – sige åbent fra folkestyrets fornemste talerstol.

Netop fordi der ikke var en umiddelbar politisk strid, der skulle løses, var der heller ikke et enkelt eller to temaer, der kom til at dominere valgkampen. Regeringen spillede ud med at afgive valgløfter til en samlet sum af 24 milliarder kroner til blandt andet forskning og udvikling, børnefamilierne, sygehuse, ældre og miljøet. Den lovede at fastholde skattestoppet og den stramme udlændingepolitik. Hermed var udgiftsniveauet sat, og de andre partier stod ikke tilbage, men fulgte pænt efter med deres løfter, og det i et sådant omfang, at det i mediernes behandling af kampagnen efterhånden gik hen og blev et tema i sig selv. Selvfølgelig var der forskel på partiernes opfattelser af, hvem der skulle betale mere og hvem mindre, hvem der skulle

have lidt mere end andre, ligesom der var forskellige opfattelser af, om der var økonomisk råderum til at afholde udgifterne, om beregningerne af væksten i beskæftigelsen var korrekte osv. Tilbage stod et billede, hvor det måtte være vanskeligt for vælgerne at finde en klar og markant ideologisk forskel mellem regering og opposition. Derfor kom det til at spille en rolle, hvem vælgerne havde den største tillid til ville være den bedste leder af den kommende regering. Og i det spørgsmål stod Anders Fogh Rasmussen med et klart forspring, som det ville være meget vanskeligt for Mogens Lykketoft at indhente.

Lederproblematikken blev yderligere understreget af, at medierne endnu en gang – og endnu en gang fejlagtigt – lancerede og dækkede valget som et præsidentvalg med hovedvægt lagt på personer og processer og det på trods af, at det danske valgsystem og partisystem er ganske anderledes end det amerikanske og engelske, hvorfra en væsentlig inspiration til den politiske kommunikation blev hentet. Professionaliseringen og kapitalintensiveringen af de danske valgkampe blev med 2005- valgkampen endnu mere markant.

Når nu stort set alle emner i spredt fægtning blev inddraget i kampagnen, var det alligevel bemærkelsesværdigt, at eksempelvis hverken den danske militære tilstedeværelse i Irak eller den meget omfattende strukturreform kom til at spille nogen som helst rolle. Men der er vel også trods alt grænser for, hvad der kan overkommes, når afskaffelsen dankortgebyret på 50 øre i en periode krævede fuld opmærksomhed. At EU ikke blev berørt kan derimod ikke undre. Her holdt partierne sig nemlig strikte til traditionen, og lod det spørgsmål være op til en kommende folkeafstemning at debattere.

Den 8. februar afgjorde 4.003.616 stemmeberettigede vælgere, hvem af de 947 kandidater, heraf 299 kvinder, fordelt på 10 opstillingsberettigede partier, der skulle indvælges.

Valgdeltagelsen faldt fra 87,1 til 84,5 (se tabel 1). Der var således ikke tale om et mobiliseringsvalg, men snarere om et bekræftelses- eller repetitionsvalg, idet flere af de betydningsfulde forandringer valgt i 2001 havde resulteret i, blev bevaret.

Venstre fastholdt således stillingen som Danmarks største parti trods en tilbagegang på fire mandater. Socialdemokratiet fortsatte tilbagegangen med et tab på fem mandater og tangerede med kun 25,8 procent af de afgivne stemmer det historisk lave resultat fra 1973. Tilbagegang for de to største partier: Så meget for pressens præsidentvalgstema!

Der blev ikke ændret på, hvem der skulle have regeringsmagten. Noget af Venstres tilbagegang blev opvejet af, at Det Konservative Folkeparti vandt to mandater og dermed for første gang siden 1984 kunne notere en mandatfremgang. Og da Dansk Folkeparti fortsatte fremgangen fra de foregående valg og yderligere cementerede positionen som det tredjestørste parti, var der et klart flertal for regeringens fortsættelse. Den historiske forandring, der var sket i 2001 – at der kunne dannes et flertal bestående alene af partier til højre for midten – blev altså opretholdt. Det vil sige, at det traditionelle center i dansk politik fortsat var uden direkte indflydelse på flertalsdannelsen.

Målt alene på stemmemæssig fremgang var valgets absolutte vinder Det Radikale Venstre, der næsten fordoblede sin tilslutning, en fremgang der især blev hentet blandt de stor-københavnske yngre og veluddannede vælgere, dem som de mindre venligt stemte over for de radikale døbte caffè latte segmentet. Men målt på graden af parlamentariske indflydelse var Det Radikale Venstre altså et af valgets tabere. Dets 17 mandater kunne ikke rigtig bruges på den måde de radikale historisk havde været vant til.

Det traditionelle center blev også svækket i den forstand, at det hverken lykkedes for Kristendemokraterne under ledelse af dets nye formand Marianne Karlsmoser eller for Centrum-Demokraterne at komme over spærregrænsen. Mens det før var sket, at Kristendemokraterne havde formået at vende tilbage til Folketinget ved det næste valg, blandt andet i kraft af en dengang relativt velfungerende partiorganisation, må udsigterne for et comeback til Centrum-Demokraterne anses for at være yderst minimale. Partiet havde altid haft, og har stadig, en svag partiorganisation med ganske få medlemmer, og partiet har altid været endog meget afhængig af partileders gennemslagskraft i medierne. Med Mimi Jakobsens beslutning om, at hun ville trække sig som formand for partiet, hvis det ikke opnåede at blive repræsenteret i Folketinget, var det vanskeligt at se, hvem der ville være i stand til at løfte opgaven.

Det nye ved valgresultatet var, at der for første gang siden 1973 kun var syv partier repræsenteret i Folketinget, at der for første gang siden 1973 kun var et parti i centrum – i traditionel forstand, idet indholdet i begreberne venstre – centrum – højre med de værdipolitiske emners stigende betydning i forhold til de traditionelle fordelingspolitiske emner var under forandring.

Det nye var også, at det for første gang siden 1920 var lykkedes en statsminister fra Venstre at fortsætte som statsminister efter et valg. Regeringsdannelsen var realistisk set givet på forhånd, men statsminister Anders Fogh Rasmussen var dog nødt til at gennemføre en runde med samtlige partier inden han koncentrerede sig om forhandlingerne med regeringens støtteparti Dansk Folkeparti. Her gjorde han det klart, at regeringsgrundlaget alene ville blive skrevet af Venstre og Det Konservative Folkeparti. Det svarede ikke til de forhåbninger støttepartiet havde gjort sig, men derved blev det.

Den 17. februar præsenterede regeringen grundlaget »Nye Mål« for de næste fire års arbejde, et omfattende dokument på 86 sider og dermed det mest omfattende regeringsgrundlag og den mest detaljerede plan for den offentlige økonomi nogensinde. Det er selvfølgelig ikke muligt bare tilnærmelsesvis at give en rimeligt dækkende beskrivelse af indholdet. Selv fremhævede regeringen, at det helt overordnede mål var at gøre Danmark til et førende vækst-, viden- og iværksættersamfund, der skulle bringe Danmark frem til at blive verdens mest konkurrencedygtige samfund. I den forbindelse ville regeringen udpege et særligt globaliseringsråd med bred repræsentation fra relevante sektorer i samfundet, som skulle rådgive regeringen om strategien og bidrage til, at strategien kunne blive gennemført. Statsministeren satte sig selv ved bordenden og signalerede derved den betydning regeringen tillagde rådets arbejde. Alle løfterne fra valgkampen var indarbejdet i regeringsgrundlaget med angivelse af år for år, hvornår den ville indfri dem.

Vigtigst blandt partiernes reaktioner på planen var Dansk Folkepartis Pia Kjaersgaard fandt, nu da partiet ikke havde haft direkte indflydelse på regeringsgrundlaget, at regeringen havde spændt buen så hårdt, at det ville blive meget svært at finde penge ud over det, regeringen lovede. Men de skulle findes, for Dansk Folkeparti havde også afgivet løfter til vælgerne under valgkampen, og de skulle også indfris. Hun forudså derfor en mere spændende valgperiode end regeringens relative rolige første tre år.

De andre partier fandt hver deres område, hvor de kunne sætte en kritik ind. Eksempelvis fandt Socialdemokraterne, at regeringen ikke havde fremlagt en tydelig plan for at skaffe 60.000 flere i arbejde, hvilket var fundamentet for, at regeringens økonomiske plan kunne hænge sammen. Flere påpegede, at fastholdelsen af skatteløftet ville have urimelige sociale konsekvenser for de mindrebemidlede. Men

der var trods alt ingen der totalt afviste at gå ind i forhandlinger om de mange enkeltområder, når de kom til behandling.

Det ville da også stride mod den danske parlamentariske forhandlingskultur, og det ville ikke mindst afskære dem fra at udnytte den åbning Dansk Folkeparti havde givet for, at partiet i givet fald var parat til at finde flertal uden om regeringen for dets synspunkter. Muligheden blev i øvrigt ganske tydeligt markeret ved Folketingets åbningsdebat, hvor Dansk Folkeparti fremsatte et beslutningsforlag, der pålagde regeringen at sætte flere penge bag en ny kræftbehandlingsplan. Forslaget fik omgående støtte fra Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. Logikken i Dansk Folkepartis taktik var ifølge Kristian Thulesen Dahl, at kunne partiet ikke få indflydelse ved at gå gennem glasdøren i Statsministeriet, måtte partiet tage indflydelsen i Folketinget. Så var det markeret.

Regeringsdannelsen forløb uproblematisk, men blev alligevel krydret med lidt uventet dramatik. Midt i processen kunne TV2-Nyhederne oplyse, at Familie- og forbrugermminister Henriette Kjær to gange inden for de seneste fire måneder var blevet dømt som dårlig betaler ved retten i Gentofte. Hendes mand, der tidligere havde været pressechef i Det Konservative Folkeparti, påtog sig det fulde ansvar for de ubetalte regninger. Men da pressen kunne oplyse om yderligere rod i ministerens privatøkonomi, valgte hun den 16. februar at gå af.

Den 18. februar præsenterede statsministeren den nye regering, som kun rummede få ændringer (se tabel 2). Mest betydningsfuldt var det, at Bertel Haarder igen blev undervisningsminister. Det var en et klart signal om den vægt regeringen lagde på uddannelse. Ulla Tørnæs blev i stedet udviklingsminister. Bertel Haarder overtog også kirkeministeriet efter den kontroversielle Tove Fergo, som der ikke længere var plads til i regeringen. To nye

kom til. Den ene var Rikke Hvilshøj fra Venstre, som blev minister for flygtninge, indvandrere og integration. Den anden var den konservative Lars Barfoed, som blev minister for familie- og forbrugeranliggender. Der skete også nogle enkelte flytninger af ressortområder, idet trafikminister Flemming Hansen også blev minister for energi, som før hørte under økonomi og erhvervsministeren. Til gengæld afleverede Flemming Hansen de nordiske anliggende til miljøminister Connie Hedegaard.

Ud over regeringens forbliven ved magten, og at midten stadig var uden betydning for flertalsdannelsen, var valgets vigtigste umiddelbare konsekvens, at det førte til, at hele fem partiledere fra partier, der havde deltaget i valget, besluttede at træde tilbage. Mimi Jakobsens afgang er omtalt ovenfor. I hendes sted blev Bjarne Møgelhøj valgt på et ekstraordinært landsmøde den 25. juni. Den 3. juni meddelte Marianne Karlslose, at hun trak sig som formand for Kristendemokraterne. Ny formand ville blive valgt på partiets landsmøde til oktober. Desuden valgte Rune Engelbreth Larsen fra Minoritetspartiet også at træde tilbage. Men det virkelig politisk betydningsfulde var dog, at både Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis formænd trådte tilbage.

Allerede under selve valgkampen forberedte fløjene i Socialdemokratiet sig på, at et nyt formandsopgør ville blive udløst, når – og ikke hvis – partiet led nederlag. Det var nemlig symptomatisk for den socialdemokratiske valgkamp, at den bar præg af, at der langt ind i partiorganisationen ikke var en tro på, at det ville lykkes at vælte den siddende regering. Poul Nyrup Rasmussen og Henrik Dam Kristensen kom hjem fra Bruxelles for at støtte lige netop de kandidater, de sympatiserede med, og Svend Auken og Frank Jensen holdt sig ikke tilbage fra at kritisere ledelsen for ikke at lægge nok vægt på de kvindelige værdier under valgkampen. Osv., osv.

Mogens Lykketoft tog resolut konsekvensen af valgnederlaget og den interne situation i partiet. Han meddelte på selve valgaftenen, i en af de efter mange iagttages mening bedste taler han har holdt, at han trådte tilbage som formand for partiet. Ekstraordinær kongres ville blive afholdt den 12. marts. Ifølge pressen overvejede Frank Jensen fra Aukenfløjen og Henrik Dam Kristensen fra Nyrupfløjen, om de skulle kandidere. Sidstnævnte fik støtte fra LO, 3F og Dansk Metal. Der var også røster fremme om, at den generation, de tilhørte, skulle springes over, og at det, partiet havde brug for, var at bygge en yngre kandidat op, og at det helst skulle være en kvinde. Mette Frederiksen, som for alvor var brændt igennem under valgkampen, blev nævnt. Det samme blev det nyvalgte medlem af Folketinget, tidligere medlem af Europaparlamentet Helle Thorning-Schmidt. Begge afviste dog at være kandidater.

De socialdemokratiske borgmestre og andre dele af baglandet advarede imod, at formandsvalget blev afgjort via kabaler lagt i de christianborgske korridorer. Der tegnede sig derfor en stemning for, at der burde være mere end én kandidat, og at valget skulle afgøres ved en urafstemning blandt samtlige medlemmer. Den 10. februar stod det klart for Henrik Dam Kristensen, at hvis han blev valgt til formand, ville det betyde en forlængelse af fløjkrigen. Han meddelte derfor, at han ikke var kandidat. I stedet meddelte Helle Thorning-Schmidt, at hun nu havde besluttet sig for at stille op trods sin tidligere afvisning. Hun fik omgående støtte fra de fleste fra Nyrup-fløjen og fra LO. Frank Jensen afsluttede sine sonderinger samme dag og meddelte så den 11. februar, at han også stillede op. De fleste fra Auken-fløjen tilkendegav deres støtte til ham. Luftfartsfunktionærernes formand Nicolas Fischer annoncerede, at han også gerne ville kandidere, men der var ingen partiforeninger, der ville foreslå ham som kandidat.

De to kandidater repræsenterede meget forenklet sagt partiets højrefløj og partiets venstrefløj. Frank Jensen mente ikke, at klassekampen var død. Uligheden i samfundet var steget under den borgerlige regering, og han ville derfor arbejde for at skabe en retfærdigere fordeling af goderne ved at stå i spidsen for et mere venstreorienteret parti. Helle Thorning-Schmidt var af den opfattelse, at hvis Socialdemokratiet blev mere venstreorienteret, ville muligheden for at genvinde regeringsmagten gå tabt. Hun kunne ikke forstå, at partiet skulle rykke til venstre, blot fordi Venstre kaldte sig et midterparti. Hun ville søge mod midten, søge indflydelse og indgå forlig. På det omstridte udlændingespørgsmål erklærede Frank Jensen, at tilknytningskravet i udlændingeloven stred mod internationale konventioner, og at det skulle ændres. Det fandt Helle Thorning-Schmidt var et kursskifte og var lodret uenig med ham.

Sådan cirka var i meget kondenseret form de grundholdninger, de præsenterede på deres møder rundt i landet samtidig med, at de begge med overbevisning erklærede sig som den rette person til at samle partiet. Det kunne forekomme som en uoverstigelig opgave, idet begge fløje med ildhu og – næsten – alle midler og beskyldninger kastede sig ind i kampen. Netop den udsigt overbeviste Frank Jensen om, at det rigtige ville være, at han forlod Folketinget ved næste valg, hvis han ikke blev valgt til formand. Der skulle ikke være en Frank Jensen fløj efter formandsvalget.

På partiets kongres den 12. marts tog Mogens Lykketoft afsked som formand med ordene, at ingen skal blive på sin post, når det, man har sat sig for, ikke kan lykkes. Han lagde så herefter skylden for valgnederlaget på fagbevægelsens mindskede økonomiske støtte, mediernes dækning af valgkampen og de radikales beklikkelse af Socialdemokraternes troværdighed i udlændingepolitikken. De to formandskandidater anbefalede sig selv uden

at der kom nyt frem. En enkelt sætning blev dog hængende bagefter, nemlig Helle Thorning-Schmidts selvsikre, men på sigt farlige udtalelse: Jeg kan slå Anders Fogh.

Kongressen vedtog at sende valget af formand til urafstemning blandt de omkring 52.000 medlemmer. Når man tager hele den socialdemokratiske bevægelses organisatoriske historie og image i betragtning, må den beslutning nærmest karakteriseres som revolutionerende. Et markant skridt i den langvarige omstilling og modernisering af partiet var dermed taget. De næste skridt afhang af hvem medlemmerne foretrak som formand.

Resultatet af afstemning blev offentliggjort den 12. april. Med 24.261 stemmer til Helle Thorning-Schmidt mod Frank Jensens 21.348 stemmer vandt hun klart, men ikke klart nok til at hendes modstandere var knock-outet, blot groggy. I sin takketale kritiserede hun partiets hidtidige kurs, bekendtgjorde at partiet nu sagde endegyldigt farvel til billedet af Socialdemokraterne som topstyret og betonagtigt. Partiet tog nu fat på en ny begyndelse. Al fløjkrig måtte stoppe, og at det var alvorligt ment, understregede hun ved at erklære, at de, der ikke ville være med, måtte blive hjemme. Dristigt af et 38-årigt nyvalgt folketingsmedlem, som endnu ikke havde holdt sin jomfrutale i Folketinget, og som var temmelig uerfaren udi det specielle Christiansborgske miljø med dets mange fælder, fristelser og snubletråde. Men hun kunne gå til opgaven med den styrke og legitimitet, der lå i, at hun var den første formand for partiet, som var valgt direkte af medlemmerne.

Partiet havde fået en ny formand, men derfor ikke nødvendigvis en ny politik. Den bliver fastlagt af partiets kompetente organer herunder først og fremmest af folketingsgruppen. Derfor var det selvfølgelig afgørende, hvordan de ledende poster i folketingsgruppen blev fordelt. Her fik hun afslag fra en stribe af de fremtrædende Frank Jensen støtter, her-

under fra Frank Jensen selv. Den nye gruppeledelse var derfor uden toneangivende repræsentanter fra Auken-fløjen. Gruppeformand blev Jan Petersen, næstformænd Mette Frederiksen, som ikke havde meldt ud hvem hun støttede som formand, og Henrik Sass Larsen, gruppesekretær Poul Andersen. Den indflydelsesrige post som politisk ordfører gik til Lotte Bundsgaard. Den 17. april godkendte hovedbestyrelsen hendes kandidater til næstformandsposterne i partiet, borgmester i Hillerød Nick Hækkerup og borgmesterkandidat i Århus Nicolai Wammen. Dermed var det kommunale bagland taget med i ledelsen med nye repræsentanter.

Fordelingen af ordførerskaber blev grebet lidt anderledes an denne gang. Hvert gruppe-medlem blev bedt om at udfylde et skema, hvori de redegjorde for deres kompetencer og ønsker for fremtiden. Herefter havde hver enkelt af dem en samtale på 15 minutter med formanden. Svend Auken – medlem af Folketinget siden 1971 – gennemførte dog medarbejderudviklingssamtalen, som han kaldte den, uden at have udfyldt skemaet. Det hindrede dog ikke, at han blev EU-ordfører, en vigtig post med et hovedansvar for at få de mange skeptiske socialdemokratiske vælgere til at stemme ja til EU-forfatningstraktaten, som var berammet til at blive sendt til folkeafstemning den 27. september.

Med eller uden skema, efterlønsordfører Bjarne Laustsen blev fjernet fra posten, fordi han offentligt havde sagt, at Helle Thorning-Schmidts udmeldinger om, at det kunne diskuteres, om personer under 40 år fortsat kunne regne med at få efterløn, ikke var partiets politik. Her statuerede den nye formand uden at ryste på hånden et eksempel. En af Frank Jensens varmeste støtter Sandy Brinck blev velfærdsordfører, et nyopfundet ordførerskab med blandt andet efterløn og pensionsreform som område. Det tog ifølge pressen kun 17 minutter for folketingsgruppen den 18. april at godkende den fordeling af

ordførerposterne, som formanden fremlagde. Et generationsskifte var gennemført hurtigt og effektivt.

Helle-effekten vist sig dels med fremgang i meningsmålingerne, dels med en fremgang i medlemstallet på 4.000 nye medlemmer, som dermed var oppe på 56.000. Men det varede ikke ved. Den politiske hverdag meldte sig. Der opstod i begyndelsen af juni uro i folketingsgruppen over, at partiformanden uden på forhånd at have orienteret gruppen havde ansat Mogens Lykketofts gamle spindoktor Boje Hviid. Flere mente desuden, at han havde optrådt illoyalt under valgkampen. Blandt andre luftede Sandy Brinck sin utilfredshed offentligt. På et gruppebestyrelsesmøde den 2. juni krævede partiformanden i utvetydige vendinger, at den offentlige kritik af ledelsen stoppede omgående. Det fremkaldte efterfølgende anklager om brutal og arrogant ledelsesstil fra en række lokale partiformænd.

Der opstod også uro i gruppen den 22. juni over den integrationsaftale partiet havde indgået med Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Flere mente, at partiets ledelse i bar iver efter at indgå forlig med regeringen var gået for langt i stramningerne af de krav, der stilledes til de udlændinge, der skulle integreres. For meget pisk og for lidt gulerod. En af kritikerne var Sandy Brinck. Den 24. juni tog hun konsekvensen af sin uenighed med den politiske linie den nye ledelse havde lagt og meddelte, at hun forlod Folketinget for at blive fuldmægtig i Amtsrådsforeningen. Hendes afgang gav anledning til, at flere, herunder næstformanden i gruppen Mette Frederiksen, ønskede en debat om partiformandens ledelsesstil. Helle-effekten aftog, og meningsmålingerne dykkede igen ned til det samme niveau som valgresultatet. Der var nu en skarp kritiker mindre i gruppen, og på sigt kunne det måske øge mulighedernes for at skabe indre ro i partiet. Uden en sådan er det ikke muligt for et parti at skabe fremgang, hverken med hensyn

til at øge vælgertilslutningen eller med hensyn til at opnå parlamentarisk indflydelse.

Allerede under urafstemning i slutningen af 2004 blandt Socialistisk Folkepartis medlemmer om partiets holdning til den nye EU-forfatningstraktat, var der forlydende fremme om, at partiets formand Holger K. Nielsen ville gå af, hvis medlemmerne stemte nej. Nu blev det et klart ja, så der skete ikke noget. Men da partiets vælgertilslutning endnu en gang havde været vigende ved et folketingsvalg, traf han beslutningen om at træde tilbage efter 14 år på formandsposten. Tiden var inde til at gennemføre et generationsskifte. Efter lidt indledende spilfægtier endte det med, at tre kandidater stillede op: Villy Søvndal, Pia Olsen og den i offentligheden relativt ukendte Meta Fuglsang. Kun Villy Søvndal var medlem af Folketinget. Partiet havde tradition for i fuld offentlighed at føre undertiden ganske ophedede debatter om den politiske linie: traditionalister over for fornyere, børnebanden over for de gråskæggede, for og imod unionsudvikling i EU, venstrefløj over for højrefløj osv. osv., så kampen om formandsposten fremstod derfor som langt mindre skelsættende og dramatisk end den tilsvarende kamp i Socialdemokratiet.

Hovedbestyrelsen var næsten ligelig delt i spørgsmålet om, hvorvidt det var landsmødet, som det hidtil havde været, eller en urafstemning blandt medlemmerne, der skulle afgøre formandsvalget. Det ville blive afgjort på landsmødet den 2.-3. april. Hvis forslaget om urafstemning ikke blev vedtaget, skulle de delegerede fra partiforeningerne derfor være forberedt på, at valget kunne finde sted på landsmødet. Efter en del forvirring traf landsmødet dog beslutning om at ændre partiets vedtægter vedrørende valg af formand, så det nu og fremover var medlemmerne, der valgte partiformand. Med tre kandidater var der en risiko for, at de omkring 8.000 medlemmer fordelte stemmer således, at ingen af dem fik 50 procent af de afgivne stemmer. I

så fald skulle der afholdes endnu en runde mellem de to, der havde fået flest stemmer.

Det blev dog ikke nødvendigt med en ekstra runde. Den 28. april offentliggjordes resultatet. Villy Søvndal fik næsten 60 procent af de 6.114 afgivne stemmer, Pia Olsen godt 34 procent og Meta Fuglsang knap 7 procent. Stemmeprocenten var 78,5. Den nye formand proklamerede, at Socialistisk Folkeparti nu ville blive skarpere i sin kritik ud fra et tydeligere venstreorienteret standpunkt. Socialistisk Folkeparti rykkede til venstre, Socialdemokratiet mod midten, hvis ellers de nyvalgte formænd tegnede deres respektive partiers linie.

Folketingsvalg, regeringsdannelse og partilederskiftene må så afgjort betegnes som de væsentligste partipolitiske begivenheder i dette halvår. Men der skete dog også andet af betydning. Vigtigst var vedtagelsen af strukturreformen. Hovedforliget var indgået mellem regeringen og Dansk Folkeparti i sommeren 2004, men der var stadig mulighed for de andre partier til at påvirke indholdet af de i alt 50 lovforslag, der skulle udmønte forliget i konkret lovgivning. Der opnåedes enighed mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om de fremtidige kommunegrænser. De eksisterende 271 kommuner blev – for langt hovedpartens vedkommende gennem frivillige sammenlægninger – reduceret til 98. De blev også enige om, at alle der berørtes af reformen skulle have medindflydelse på deres situation, og at der skulle tilstræbes tryghedsaftaler dog uden en egentlig garanti mod fyringer. Der opnåedes kun delvis enighed om reformerne inden for sundheds- og undervisningsområdet, mens lovgivningen inden for social-, beskæftigelses-, skatte- og økonomiområdet gennemførtes alene med de oprindelige forligspartiers stemmer. Da de sidste love var blevet vedtaget den 17. juni, var det knap halvdelen af strukturreformens samlede lovkompleks, der også havde fået stem-

mer fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre.

Den målsætning den nye socialdemokratiske ledelse havde om at præge udviklingen ved at indgå i så mange forlig med regeringen som muligt var således kun delvist blevet opfyldt. De socialdemokratiske forhandlere forklarede det med, at de forhandlede med en regering, der på forhånd havde sit flertal i orden og derfor slet ikke var interesseret i give indrømmelser for at opnå løsninger med et bredt flertal bag. Det afviste regeringen selvfølgelig. Den forklarede det med dårlige ledelse hos det store oppositionsparti. Helle Thorning-Schmidt måtte således konstatere, at selvom viljen var der, var det vanskeligt for partiet at forhandle regeringen ud af regeringskontorerne.

Det ville det forsat være, så længe regeringen havde et fornuftigt forhold til sit støtteparti. Det forhold kom på en prøve, da kulturminister Brian Mikkelsen den 8. april meddelte, at regeringen udskød salget af TV2 på ubestemt tid, fordi der verserede en række sager om ulovlig statsstøtte til stationen ved EF-domstolen, sager som skabte usikkerhed om TV-stationens økonomi. Beslutningen var truffet uden Dansk Folkepartis medvirken trods det forhold, at salget indgik i det medieforlig, regeringen havde indgået alene med Dansk Folkeparti. Vreden var derfor stor og partiet satte trumf på ved at melde sig ud af medieforliget. Det forlangte sikkerhed for, at salget blev gennemført, og at kulturminister Brian Mikkelsen fik frataget ansvaret herfor.

Den 17. maj afholdtes et forsoningsmøde med statsministeren, og Dansk Folkeparti fik sin vilje fuldt ud. Salget ville blive gennemført, også selvom det først blev efter udløbet af medieforliget i 2006, og finansminister Thor Pedersen fik ansvaret for salget. Herefter indtrådte Dansk Folkeparti igen i forliget, ikke mindst fordi ansvaret ikke længere lå hos den konservative kulturminister. I det he-

le taget var forholdet mellem de konservative og Dansk Folkeparti langt fra harmonisk, for nu at udtrykke det mildt. Det viste sig både i dets modstand mod miljøminister Connie Hedegaards forslag til, i hvilke områder ved de danske kyster der kunne udstykkes sommerhusgrunde og i deres krav om, at hun skulle opgive sin offentligt udtalte modstand mod at godkende det ulovligt opførte Bilka-varehus i Horsens, nu hvor Vejle Amt efterfølgende havde vedtaget et tillæg til regionsplanen, der lovliggjorde byggeriet. Viderebehandling af den sag blev – også fordi der blev rejst tvivl om Connie Hedegaards habilitet på grund af hendes tidligere udtalelser – flyttet til justitsministeriet trods miljøministerens højlydte protester.

Efter at have konsulteret partierne bag den nationale aftale om, hvordan EU's nye forfatningstraktat skulle fortolkes i Danmark, meddelte statsministeren den 28. februar, at der ville blive afholdt folkeafstemning den 27. september. På tidspunktet for meddelelsen var der ifølge meningsmålingerne et endog meget klart flertal af jastemmer. Det var på baggrund af en sådan øget positiv EU-holdning i befolkningen, et stort valgnederlag ved EU-parlamentsvalget i juni 2004, omfattende økonomiske problemer samt intern uenighed om den politiske linie, at JuniBevægelsen samledes til landsmøde den 2. april. Mange af bevægelsens topfolk forlod ledelsen, blandt dem Drude Dahlerup og Niels I Meyer, som satte sig i spidsen for en ny EU-kritisk og centrum-venstre orienteret tænketank Ny Agenda.

Fremtiden kunne derfor se nok så sort ud for EU-modstanderne, men de fik hjælp fra en ganske uventet kant. Den 29. maj stemte 55 procent af de franske vælgere nej til forfat-

ningstraktaten, et nej som blev gentaget kort tid efter i Holland. EU var kastet ud i en krise. Meningsmålingerne i Danmark skiftede brat og viste nu også et klart nej. Den 16. juni udsatte statsministeren den planlagte folkeafstemning med den diplomatiske formulering, at i lyset af den usikkerhed, der var skabt, ville politikerne give alle et års tænkepause.

Det partipolitiske samarbejdsmonster forblev uændret i løbet af dette halvår. Vælgernes afgørelse den 8. februar havde som nævnt ikke ændret ved de grundlæggende magtforhold i Folketinget. Men der kunne dog spores nogle svage understrømme, som måske kunne vokse sig stærkere. Regeringen var begyndt på den anden periode. Det kunne derfor blive vanskeligere at overbevise de meget liberalt orienterede vælgere, der ønskede en hurtigere og mere omfattende gennemførelse af en ægte liberal politik, om, at de stadig måtte væbne sig med tålmodighed. Der rumledes med en ny liberal partidannelse. Der var intet, der tydede på, at Dansk Folkeparti ville skrue ned for kravene for fortsat at støtte regeringen, og en markant liberal politik stod bestemt ikke på det partis ønskeseddel. Socialdemokratiet var i bevægelse efter valget af ny formand, men hvorhen og hvor langt det ville bevæge sig manglede endnu at blive demonstreret. En eventuel succes for Socialistisk Folkepartis annoncerede venstredrejning kunne påvirke den bevægelse. Det Radikale Venstre skulle finde ud af, hvad det skulle bruge de 17 mandater til, og det var ikke alle i partiet, der var lige begejstrede for en fortsat stærk binding til at samarbejde med Socialdemokratiet.

Manuskriptet afsluttet den 15. september

*Tabel 1. Folketingsvalg 1990 – 2005.
Partiernes relative stemmefordeling. Mandattal i parentes.*

	1990	1994	1998	2001	2005
SD	37,4 (69)*	34,6 (62)	35,9 (63)	29,1 (52)	25,8 (47)
RV	3,5 (7)	4,6 (8)	3,9 (7)	5,2 (9)	9,2 (17)
KF	16,0 (30)	15,0 (27)*	8,9 (16)*	9,1 (16)	10,3 (18)
CD	5,1 (9)	2,8 (4)	4,3 (8)	1,8 (0)	1,0 (0)
SF	8,3 (15)	7,3 (13)	7,6 (13)	6,4 (12)	6,0 (11)
DF			7,4 (13)	12,0 (22)	13,3 (24)
KRF	2,3 (4)	1,9 (0)	2,5 (4)	2,3 (4)	1,7 (0)
V	15,5 (29)*	23,3 (42)*	24,0 (42)⌘	31,2 (56)*	29,0 (52)
FRP	6,4 (12)	6,4 (12)	2,4 (4)	0,5 (0)	–
EL	1,7 (0)	3,1 (6)	2,7 (5)	2,4 (4)	3,4 (6)
RF	0,5 (0)	–	–	–	–
FK	1,8 (0)	–	–	–	–
De Grønne	0,9 (0)	–	–	–	–
Demokratisk Fornyelse	–	–	0,3 (0)	–	–
Minoritetspartiet	–	–	–	–	0,3 (0)
Uden for partierne	0,3 (0)	1,0 (1)	0,1 (0)	0,0 (0)	0,0
Stemmeprocent	82,8	84,3	85,9	87,1	84,5
Antal vælgere (1000)	3.941	3.989	3.993	3.999	4.004

Note: * : Plus et mandat valgt på Færøerne. ⌘: Plus et medlem valgt på Grønland. Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik

Tabel 2

Regeringen Anders Fogh Rasmussen II
(Venstre og Det Konservative Folkeparti)

Udnævnt den 18. februar 2005, ændret 25.februar 2005.

Statsminister: Anders Fogh Rasmussen (V)
Økonomi- og erhvervsminister: Bendt Bendtsen (KF)
Udenrigsminister: Per Stig Møller (KF)
Finansminister: Thor Pedersen (V)
Beskæftigelsesminister: Claus Hjort Frederiksen (V)
Justitsminister: Lene Espersen (KF)
Kulturminister: Brian Mikkelsen (KF)
Undervisningsminister og kirkeminister: Bertel Haarder (V)
Transport- og energiminister: Flemming Hansen (KF)
Minister for videnskab, teknologi og udvikling: Helge Sander (V)
Fødevareminister: Hans Christian Schmidt (V)
Indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen (V)
Minister for udviklingsbistand: Ulla Tørnæs (V)
Forsvarsminister: Søren Gade (V)
Socialminister og minister for ligestilling: Eva Kjer Hansen (V)
Miljøminister og minister for nordisk samarbejde: Connie Hedegaard (KF)
Skatteminister: Kristian Jensen (V)
Minister for flygtninge, indvandrere og integration: Rikke Hvilshøj (V)
Minister for familie- og forbrugeranliggende: Lars Barfoed (KF)

Anmeldelser

Jens Evald: Frederik Vinding Kruse (1880-1963): En juridisk biografi

Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
2005. 495 sider – hæftet. Pris kr. 498,00.

Frederik Vinding Kruse var fra 1914 til 1950 professor i formueret ved Københavns Universitet. Han betragtede sig selv som sin tids største retsvidenskabsmand. Men hans eftermæle lever ikke op til den opfattelse. Han har ikke sat sig store spor i retsvidenskaben. Han største indsats lå på ejendomsområdet, men selv på dette område fremstod hans opfattelser allerede ved hans død som fortidige. På det praktisk-politiske plan fortjener han dog at blive husket for sin indsats på det byplanmæssige område, hvor han i 1930'erne bl.a. var med til at sikre, at der i Københavns byggelov kom bestemmelser ind, som sikrede beboerne udendørs opholdssteder og legepladser til børnene. Han var også med til at fremme, at offentligheden fik lejlighed til at færdes i naturen. Alligevel kan man spørge om han var så betydningsfuld, at det er værd at læse en murstens- biografi? Det er det ikke, hvis man vil være klogere på retsvidenskab. Her kommer bogen ikke virkeligt i dybden. Men der er andet, der retfærdiggør læsning. Hans liv rummede to sammenvævede dramaer. Han var en udfordring for demokratiet. Og demokratiet bestod knap nok prøven. I al fald ikke lige efter befrielsen i 1945, hvor den tyske besættelses ophør for en tid gjorde Danmark til både et demokratisk og retsstatsligt galehus. Og det andet drama i hans liv var en langvarig kamp med den lige så selvbevidste, men yngre konkurrent Alf Ross. Det var en rivalisering mellem to oppustede professoregoer, som var ganske karakteristisk for universitetslivet. Paradokset er, at biografien efterlader indtrykket af, at demokraten Alf Ross i praksis var den mindst demokratiske af de to. Men også den mindst naive.

Striden mellem Vinding Kruse og Ross havde rødder tilbage til 1926, hvor Vinding Kruse var med til at forkaste Alf Ross' disputats. Ross måtte til Sverige for at få sin doktorgrad. Senere fik han dog ansættelse ved Det stats- og retsvidenskabelige Fakultet i Køben-

havn. Han synes aldrig før 1945 at have vovet et opgør med Vinding Kruse, selv om de to både fagligt og politisk var uenige. Både før og under den tyske besættelse fremsatte Vinding Kruse anti-parlamentariske ideer. Med eminent mangel for sans for det politisk opportune satte han det kraftigste angreb ind i 1944 i et kæmpeværk med titlen: »Det kommende samfund«, mens alle kunne se, at tyskerne var ved at tabe krigen.

Jens Evald kunne godt have gjort mere ud af at præsentere Vinding Kruses politiske ideer. Her skal de kort skitseres. Folkestyret med dets »talrige partikampe og klassekampe« havde ifølge Vinding Kruse »virket opløsende på selve ordenen og sikkerheden i samfundet«. Derfor var diktaturet opstået i mange stater. Kvaliteten af de parlamentariske forsamlingers forhandlinger var ringe og var blevet stadig ringere i takt med udvidelsen af valgretten. De politiske førere var gennemgående af ringe kvalitet. Lovgivningen var derfor i det store og hele sagligt set meget svag. Det førte også til et svag og sagligt ringe styre i administrationen og uforsvarlig overbelastning af de offentlige finanser. Særligt uheldigt var det imidlertid, at parlamentarikerne »blandede sig« i udenrigspolitikken – »et område, der både kræver en særlig sagskundskab, praktisk erfaring og en takt i fortrolighed og hemmeligholdelse, der ikke kan forventes af en forsamling«. Kruse ville afskaffe de politiske partier og deres »åndstyranni og ensretning gennem partipressen«. Han mente, at pressen misbrugte pressefriheden til fordummelse af folket og at det ikke gjorde noget om der røg en splint af den formelle pressefrihed. I stedet for folkestyret ønskede Vinding Kruse et ekspertstyre. Men han ønskede på den anden side at bevare den personlige frihed og ytringsfriheden. Han ønskede også retsbeskyttelse gennem uafhængige domstole. Han så et samfund hvor »videnskabens frie ånd« beherskede statslivet og pressen. Han skitserede derefter en ny forfatning, hvor staten skulle ledes af et sagkyndigt, rådgivende Rigsråd og en Rigsforstander, der enten blev udpeget af Rigsrådet eller af sin forgænger. Rigsforstanderen skulle vælges på livstid, dog kunne man i første omgang give ham en prøvetid

på fx 10 år for at kunne rette eventuelle fejl ved valget af rigsforstander.

Rigsrådet skulle vælges af 1) foreninger og organisationer, der organiserede embedsmænd og professionelle som amtmænd, dommere, politimestre, sagførere (advokater), læger, civilingeniører, lærere o. lign., 2) erhvervsorganisationer og 3) højere læreranstalter. Erhvervslivet skulle – efter korporativ inspiration – formentlig udgøre den største gruppe. Man kunne så overveje at bibeholde et rådgivende folkevalgt andetkammer for at fastholde en vis kontinuitet. Regeringen skulle dog bestemme, hvem der kunne opstille til det folkevalgte kammer.

Jens Evald gør med rette opmærksom på, at sådanne ideer var udbredt på ikke uvæsentlige dele af den danske højrefløj. Men han gør ikke meget ud af, at disse ideer var næret af den katolske kirkes korporationslære og havde bredt sig til meget store dele af Europa. Biografien gør dermed desværre for lidt rede for, hvor inspirationen til Kruses ideer kom fra.

Demokrater som Hartvig Frisch og Hal Koch gik ind i en kritik af Vinding Kruses synspunkter, som jo kan virke overdådigt naive. Frisch og Koch optrådte her som hædersmænd. De forsøgte sig med argumenternes kraft. Demokratiet var ikke for dem så helligt, at man ikke kunne føre en demokratisk debat om det. Det er let at se, at der kan stilles mange spørgsmål ved Vinding Kruses vision. Hvordan skulle man dog nå frem til et samfund, som det af Kruse ønskede, når nu de politiske partier allerede eksisterede? Vi skal huske, at på den tid var partierne klassebaserede, folkeligt dybt rodfæstede massepartier, ikke noget der ligner statsfinansierede reklamevirksomheder. Og hvordan forestillede Kruse sig, at den dømmende magt skulle blive en uafhængig statsmagt, når den stod over for en så stærk og autoritær forening af den lovgivende og udøvende magt? Endvidere var han mildest talt dubiøs i sit syn på ytringsfriheden.

I modstandskredse havde Vinding Kruse længe været betragtet som unational. Man mente også, at han var nazist. Det kom i marts 1945 til udtryk i det illegale blad Frit Danmark. Selvsagt var Vinding Kruse i ugerne efter befrielsen i sit livs mest sårbare position. Og så slog Ross infamt til i dagbladet »Politiken«. I juni 1945 beskyldte Ross ham for at være nazist. Ross hørte til de mange, der blev vældigt modige efter d. 5. maj 1945. Selv om Vinding Kruse senere blev rensat

ved retten for angrebene i Frit Danmark var hans position og anseelse for altid svækket. Betegnelsen nazist klæbde til ham.

Biografien leverer en længere række eksempler på, at Vinding Kruse var en ærkedansk nationalist. Faktisk støttede han også modstandsfolk. Han var ikke anti-semit og hans ideer adskilte sig også på andre måder fra nazismen, hvis forbryderiske karakter han nok ikke til fulde forstod. Egentligt optrådte han også i praksis i overensstemmelse med et frit og demokratisk åndsliv. Dog uden sans for, at besættelsestiden havde ændret og forringet vilkårene for den fri debat. Men han troede af et ærligt hjerte ikke på demokratiet, fordi »70 pCt af alle Mennesker er Middelbegavede eller Undermaalere«, som han skrev. Alf Ross var i øvrigt stort set enig med ham, når det gjaldt vurderingen af intelligensfordelingen i samfundet. Og man er ikke i tvivl om, hvor i spektret de hver især ville placere sig selv.

Bogen tegner et forstemmende billede af Alf Ross, som forfatteren tydeligvis ikke er en beundrer af. Men den tegner også et billede af, hvor let man kan blive underlig virkelighedsfjern (Vinding Kruse) og måske forblændet af rivalisering og nag på et universitet (Ross). Bogen handler om et kæmpeego, der tabte til et andet kæmpeego. Men den forsøger også at sige, at nu mange år efter har tiden været mindre nådig mod Ross. Meget af hans tankegods virker ifølge bogen nu goldt. For egen regning vil jeg dog gerne tilføje, at hans demokratiideer fortsat kan interessere. Om ikke af andre grunde, så fordi dansk statskundskab ikke siden har præsteret et arbejde, der i dybde tåler sammenligning med hans »Hvorfor demokrati« fra 1946.

Bogen er medrivende trods forfatterens lidt omstændelige og tørre form. Det farlige ved at skrive en sådan biografi er, at forsøget på at forstå den biograferede let kommer til at ligne et forsvar for denne. Fristelsen til at ende i et forsvar er så meget desto større, når det handler om en person, som så oplagt blev uretfærdigt behandlet. At familien Vinding Kruse har læst og kommenteret manuskriptet kaster ikke det bedste lys over, at bogen i så beskeden grad præsenterer Vinding Kruse som *politisk* tænker. Og bogen kunne måske have været allermest dramatisk, hvis den havde været en dobbeltbiografi af Vinding Kruse og Ross. Her kunne den også have analyseret i hvilket omfang Ross, som demokratiteoretiker var inspi-

reret af/plagierede Joseph Schumpeter. Bogen er dog tankevækkende på mange måder. Personligt rammes jeg af en følelse, der ligner taknemmelighed over at være født i et land, hvor Grundtvig og janteloven har givet modvægt til universitetshovmod. Bogen minder os om, hvor skrøbeligt demokratiet egentlig er funderet også i Danmark. Den minder om de stærke udemokratiske holdninger, som trivedes helt frem til besættelsestidens slutning. Bogen kan også læses som endnu en bog om besættelsestidens problemstillinger – nu hvor vi er på så dejlig lang afstand af denne tid. Som statsminister Anders Fogh Rasmussen har vist det, er det nu langt lettere og næsten gratis at gøre sig klog på, hvad folk i datiden skulle have gjort. Men måske ville det være dristigere og mere aktuelt at tænke over, at ideer om stærk ledelse og erhvervsindflydelse også i dag nyder stor anseelse. Ikke mindst i universitetslivet. Hvorfor *ikke* demokrati på universiteterne? Og har åndsfriheden det helt godt på de økonomiseramte universiteter? Det er værd at tænke over, mens vi giver hovedet en rystetur over Frederik Vinding Kruse.

Tim Knudsen
Professor ved Institut for Statskundskab, KU.

Bent Greve: »Velfærdssamfundet. Myter og Facts«

Hans Reitzels Forlag, København 2005, 180 sider

Debatten om vores velfærdssamfunds fremtid har længe været intens og vil sikkert kun blive stærkere, når Velfærdskommissionen afleverer sin slutrapport sidst i 2005. Bent Greves bog er et eksplicit forsøg på at kvalificere denne debat ved at diskutere en række standardopfattelser i debatten, som alle giver et alt for forsimplet udgangspunkt for debatten. Mere præcist tager Bent Greve fat i 10 emner, nemlig: frit valg af offentlige ydelser, negativ social arv, ældrebyrden, indvandring, arbejdsudbud, tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, ulighed, EU's påvirkning af den danske velfærdsstat, dansk deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Union, og globaliserings påvirkning af den danske velfærdsstat. I forhold til alle 10 punkter argumenterer Bent Greve for, at de populære opfattelser enten er direkte fejlagtige eller for unuancerede til at danne grundlag for beslutninger om velfærdssamfundets fremtid.

Bogens ærinde er meget velkomment. Alle samfundsforskere, der i et eller andet omfang har deltaget i debatten om velfærdssamfundet har oplevet, at der er en række mere eller mindre fejlagtige populære opfattelser, som er svære at komme til livs. Som helhed lykkes bogen med sit ærinde. Hvis dens indhold blev almindelig visdom, ville vi have en mere kvalificeret debat om velfærdsstaten. Bogens svaghed er nok, at den tager et så bredt spektrum af emner op. Det fremgår af bagsiden af bogen, at den skal kunne læses af alle, og afhængigt af, hvad man lægger i det, kan man nok tvivle lidt i forhold til nogle af kapitlerne, som f.eks. kapitel 5 om arbejdsudbudet. Det kræver en vis erfaring at fordøje alt den statistiske information, der findes i kapitlet. De relativt mange emner, der skal behandles på kort plads, kommer således til at spænde lidt ben for bogens pædagogiske ambition.

Givet bogens form, er der ikke plads til de sædvanlige akademiske forbehold, men alligevel fremstår bogen til tider også lidt for skråsikker. Jeg er ikke sikker på, at Velfærdskommissionen på alle punkter ville være enig med Bent Greve, og det havde måske været værd i hvert fald et par steder, at trække sådanne uenigheder frem i lyset, uanset bogens overordnede ærinde. F.eks. ville Velfærdskommissionen næppe have fremlagt diskussionen om ældrebyrden i kapitel 3 på samme måde. Bent Greve gør en del ud af, at den økonomiske vækst betyder, at vi fremtiden vil være væsentlige rigere end i dag, og der dermed er råd til de flere ældre. Velfærdskommissionen understreger, at problemstillingen omkring de flere ældre ikke handler om, at vi ikke vil være rigere i fremtiden end i dag, men er et fordelingsspørgsmål mellem ældre og de arbejdende i fremtiden. Man kan også overveje, hvor de 10 påstande om velfærdssamfundet som Bent Greve diskuterer, egentlig kommer fra. Hvem har f.eks. hævdet, at den negative sociale arv kan fjernes?

Uanset disse diskussionspunkter er Bent Greves bog et velkomment indlæg i en debat, som han har meget at bidrage til.

Christoffer Green-Pedersen er professor mso. ved Institut for Statskundskab Aarhus Universitet

Torben Tranæs og Klaus F. Zimmermann (eds.): Migrants, Work and the Welfare State, with contributions by Thomas Bauerr, Amelie Constant, Horst Entorf, Christer Gerdes, Claus Larsen, Niels-Kenneth Nielsen, Poul Chr. Matthiessen, Marie Louise Schultz-Nielsen og Eskil Wadensjö

Syddansk Universitetsforlag, Odense, 2004, ISBN 87-7838-774-4, 436 sider. 298 kr.

En af de utallige vandrehistorier om økonomer fortæller om to af slagsen, der mødtes til en konference. De var gamle venner, så den ene starter venligt samtalen med at spørge: »How is your wife?«. Hvortil den anden – åbenbart let distræt – svarer: »Well, compared to what?«. Selv om anekdoten måske mest sigter til idéen om »alternativomkostninger«, som enhver økonom får banket ind i hovedet fra første studieår, peger den også bredere på det erkendelsespotentiale, som der ligger i den komparative metode. Først ved at sammenligne to eller flere lande, organisationer, politikområder – eller hvad det nu kan være – får man blik for de betydningsfulde variationsmuligheder og sammenhænge, der samtidig giver en dybere forståelse af undersøgelsesobjekterne hver for sig. En af de store forskningsmæssige gevinster ved EU har netop været, at de forskellige europæiske forskningsprogrammer gennem deres krav om grænseoverskridende samarbejde har fremtvinget stadig mere komparativ forskning.

Men nogle kan også gå selv, uden støtte fra EU. Bogen om indvandring, arbejde og velfærdsstat er et eksempel herpå. Den afrapporterer resultatet af et omfattende samarbejde mellem Rockwool Fondens Forskningsenhed og et tysk institut for arbejdsmarkedsforskning (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) i Bonn). Begge institutter kan trække på en omfattende erfaring med analyser af migration og integration. I det foreliggende projekt består det empiriske brændstof især af parallelle surveys gennemført i Danmark i 1999 og 2001 og i Tyskland i 2002.

Efter et indledende oversigtskapitel er bogen opbygget af ti tematiske kapitler og en sammenfatning. Alle temakapitlerne er opbygget efter en strikt komparativ skabelon, hvor danske og tyske data sammenlignes og diskuteres – i de fleste tilfælde af et dansk-tysk forfatterteam. Sammenlignet med mange andre antologier, der afrapporterer fra grænseoverskridende forskningsprojekter, er komparationen altså trukket helt til bundlinien i de enkelte forskningsbidrag.

Temaerne for de enkelte kapitler er næppe overraskende for de læsere, der har fulgt forskningsområdet igennem årene. Efter en detaljeret oversigt i kapitel 2 over dansk og tysk immigrationspolitik, følger tre temakapitler om indvandrernes uddannelsesbaggrund, beskæftigelse og incitamenter til jobsøgning. De følgende to kapitler fokuserer på temaer om indvandrernes indkomster og indvandrere som selvstændige erhvervsdrivende. Herefter følger tre kapitler om offentlige indkomstoverførsler til indvandrere, om indvandreres kriminalitet og om indvandreres generelle samspil med de offentlige budgetter. I det sidste af temakapitlerne diskuteres det aktuelle emne om effekterne af indvandring på ledighed og lønninger i modtagerlandet. De fleste af kapitlerne trækker i høj grad på de nævnte surveys, der gennemlyses statistisk. I nogle tilfælde suppleres med data fra administrative registre.

Med det omfattende og detaljerede materiale, som fremlægges og analyseres, vil det føre for vidt at opregne hovedresultater fra de enkelte kapitler. Her må henvises til selvstudier af bogen, eller for den travle læser, til Forskningsenhedens nyhedsbrev fra Oktober 2004, hvor resultaterne opsummeres af forskerne og kommenteres af tre politikere (se www.rff.dk). Blandt de resultater, som står klare i hukommelsen, er pointen om, at de ikke-vestlige indvandrere der kommer til Danmark er dårligere uddannede og har mindre erhvervs erfaring ved ankomsten, end det er tilfældet for Tyskland. En sammenligning af de resultater, som integrationspolitikken har opnået, må medtænke dette forhold. En anden observation er, at indvandringen ikke synes generelt at påvirke ledigheden negativt for danskere i de områder, hvor der bor mange ikke-vestlige indvandrere. Derimod modtager ikke-vestlige indvandrere lønninger og indkomst som selvstændige, der er klart lavere end for danskere – uden at forskellen kan forklares med målbare forhold som alder, uddannelse og lignende. Umiddelbart kunne man tro, at lønningerne for danskere også var lavere ved en høj andel af ikke-vestlige indvandrere, men de målte effekter på lønningerne er meget usikre. Forfatterne må konstatere, at »further research is needed«.

På baggrund af over 400 tætskrevne sider med analyser, tabeller og grafer kan det forekomme upassende at påpege lakuner i det omfattende projekt, som de to forskningsinstitutter afrapporterer i deres fælles bog. Men det er dog slående, at hele efterspørgselssiden af arbejdsmarkedet er inddraget i meget begrænset omfang. Spørgsmålet om uddannelse og kvalifikationer

bliver set fra udbudssiden. De ændrede kvalifikationskrav, som stilles af nye organisations- og ledelsesformer i virksomhederne bliver stort set ikke diskuteret. Måske derfor kommer hele problemfeltet om forskellige former for diskrimination spændende fra det bløde krav om »sociale kvalifikationer« til den mere åbne racediskrimination ikke i spil – bortset fra den ovenfor nævnte konstatering af, at en del af lønforskellen mellem indvandrere og andre beskæftigede ikke kan forklares ved målbare forhold som uddannelse og alder. Tilsvarende behandles spørgsmålet om unge indvandreres mindre brug af erhvervsfaglig uddannelse i Danmark uden overvejelser om de særlige problemer, som de ikke-vestlige indvandrere og efterkommere har med at finde praktikpladser i det danske system. Et tredje tema i integrationsdebatten, som behandles mere sporadisk, er spørgsmålet om fordele og risici ved ghettorisering af indvandrergrupperne.

I høj grad er prioriteringerne i analysen således præget af forfatternes ståsted i en kvantitativt orienteret økonomisk forskningstradition. Dette skal i sig selv ikke lægges dem til last, men blot medtænkes ved læsningen af deres i øvrigt meget detaljerede og omhyggelige analyser. To yderligere begrænsninger ved rapporten skal også nævnes. Den ene er, at de anvendte surveys ikke omfatter indvandrere som sådan, men indvandrere fra et antal ikke-vestlige lande. Dette er naturligvis indlysende for fagfolk, men bliver let overset i den offentlige debat. Samlet omfatter det danske survey ca. 3.200 respondenter med en besvarelsesprocent på ca. 60 procent. Den tyske undersøgelse havde ca. 5.700 respondenter med en svarprocent på 44 procent. For nogle spørgsmål (f.eks. om indkomst) var besvarelsesprocenten betydeligt lavere. Forfatterne redegør omhyggeligt for disse bortfaldsproblemer og deres håndtering af dem, men det er svært ikke at sidde tilbage med en fornemmelse af, at nogle af de komplekse statistiske analyser af især indkomstforhold hviler på et begrænset materiale. Sammenligningerne mellem de danske og de tyske datasæt kompliceres i øvrigt yderligere af, at afgrænsningerne af indvandrere og efterkommere i den danske og den tyske undersøgelse ikke er sammenfaldende som følge af, at der i Tyskland kun kan anvendes statsborgerskab som kriterium for indvandrerstatus. Naturaliserede indvandrere indgår derfor ikke. Metodisk understøtter projektet således den erfaring, at det ikke er noget let opgave et opbygge datasæt, som er sammenlignelige på tværs af selv nærtstående lande.

Hvad kan politikerne så lære af alle disse mange tal og analyser? Efter læsningen af de inviterede politikerkommentarer i Forskningsenhedens nyhedsbrev fra oktober 2004 er det slående, men næppe overraskende, at politikerne hæfter sig ved de konklusioner, som bedst passer ind i deres eksisterende verdensbillede. Daværende integrationsminister Bertel Haarder er optaget af bogens påpegning af de begrænsede økonomiske incitamenter for indvandrere til at søge arbejde, men fremhæver i øvrigt, at det har regeringen gjort noget ved siden interviewundersøgelserne fra 1999 og 2001! Ligeledes daværende formand for Socialdemokratiet Mogens Lykketoft påpeger i sit indlæg betydningen af forskning og uddannelse (»human kapital«), men fremhæver også, hvorledes bogens kapitel om indvandrere og kriminalitet tager »social kapital« med på listen over forhold, der spiller en rolle for integrationsprocessen. Begge politikere fremhæver bogen som en »frugtbar kilde til ny viden« og »et værktøj, der vil blive brugt af politikerne i fremtiden«.

Det er der grund til at være enig i. Der er bestemt tale om en imponerende forskningsindsats, der dokumenterer en række interessante og vigtige ligheder og forskelle mellem indvandrernes situation på de to arbejdsmarkeder – og dermed også generelt fremmer forståelsen for både den danske og den tyske integrationspolitik. Bogens redaktører opsummerer resultaterne med at fremhæve, at Tyskland er i stand til at tiltrække flere arbejdsmarkedsparate indvandrere og til at få dem i beskæftigelse, og at Tyskland også har mere at tilbyde til indvandrere, som vil blive selvstændige. Danmark har relativt flere indvandrere på offentlig forsørgelse, men giver en bedre løn til de beskæftigede og tilskynder generelt indvandrere til at uddanne sig – dog med undtagelse af erhvervsuddannelserne. Resultaterne viser også, skriver redaktørerne, at begge lande kunne have god nytte af at benytte mere pro-aktive metoder til at rekruttere og integrere indvandrere på arbejdsmarkedet. Hvad disse metoder skulle gå ud på, er dog ikke ganske klart for læseren. Det man savner mest, når bogens 1,1 kg. lægges til side, er derfor ikke flere kvantitative analyser af indvandrernes uddannelses- og indkomstforhold, men nogle afsluttende bud fra forskerne på konkrete handlemuligheder til at forbedre integrationen af indvandrerne.

Per Kongshøj Madsen, Professor, cand.polit.
Center for Arbejdsmarkedsforskning
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet

**Per Carlsen og Hans Mouritzen,
Danish Foreign Policy Yearbook 2005**

København, DIIS, 2005, 192 sider, pris kr. 100.

Dansk Institut for Internationale Studier har traditionen tro udgivet en årbog om dansk udenrigspolitik, og igen er der så lejlighed for alverdens observatører til at gøre sig bekendt med en velstruktureret og spændende orientering om rigets udenrigspolitiske tilstand. Årbogen er skåret efter en velkendt skabelon: direktøren for Udenrigsministeriet, Friis Arne Petersen, åbner med et overblik over dansk udenrigspolitik, et hold forskere kaster et kritisk blik på dele af denne politik, og slutteligt præsenteres en slags database af primære kilder: en række nøgledokumenter (ti taler og to skrevne artikler af danske ministre) samt tal for udenrigspolitikens økonomi og popularitet (sidstnævnte i form af meningsmålinger). Det fungerer godt, og bogen kaster lys over mange af de facetter, som dansk udenrigspolitik indeholder. Især kontrasten mellem det faktuelle og det kritiske (direktøren og databasen vs. forskerne) er bogens stærke side og en kilde til inspiration.

De mest overordnede betragtninger, man kan og bør komme med, gælder bogens format og evne til at nå et større publikum. Der er ingen tvivl om, at bogen når ud til folk som mig, forfatteren af denne kritik – folk som er vant til at læse om udenrigspolitiske og internationale begivenheder på akademisk niveau. Men det drejer sig vel også om et mindre hold i det store billede, og spørgsmålet er, om det er godt nok.

Med inspiration fra de årbøger og oplysningsværker, som andre landes udenrigspolitiske institutter udgiver, var det måske en idé at revidere præsentationen af de officielle kilder i bogen, dvs. direktørens fremstilling og databasen af taler og artikler. Der er ikke noget at sætte fingeren på i disse kilder: databasen bygger overordnet på politiske synspunkter, og direktørens fremstilling er en udenrigspolitisk *tour de force*, som kun rigtige insidere kan fortælle den.

Til gengæld snyder det lidt, når årbogen præsenterer direktørens fremstilling i »kapitel 1«, hvor forskernes artikler også er at finde, mens de øvrige officielle kilder findes i de senere kapitler 2-4. Der er vel tale om officielle kilder, som skulle grupperes sammen. Friis Arne Petersen er i al fald ikke i tvivl om, at han repræsenterer den danske stat, når han gentagne gange skriver, at Danmark tror dit og mener dat.

Årbogen ville vinde i overblik, hvis den grupperede de officielle kilder, tematiserede dem, og gjorde mere ud af den grafiske fremstilling. Friis Arne Petersens artikel kunne stå som den er, og den fremhæver en række emner eller temaer: udviklinger i EU, FN, kampen mod terrorisme, Mellemøsten, det transatlantiske forhold og Asien. Herefter kunne årbogen gøre mere ud af at danne overblik over officielle kilder – taler, artikler, lovgivning og nøgletal – indenfor hvert enkelt tema. Eksempelvis kunne den i forbindelse med EU fortælle os om de afgørende politiske deklamationer, Danmarks økonomiske bidrag af diverse art, meningsmålinger, folketingsbeslutninger og -debatter, deltagelse i EU aktioner og operationer rundt omkring i verden, osv. En del af disse oplysninger kunne præsenteres i oversigtsform – så som tabeller, grafer, og kort.

En sådan årbog ville appellere til et større publikum og givetvis have potentiale til at blive et opslagsværk for diplomater, gymnasieelever og alt, hvad der ligger mellem de to grupper. Det kræver dog formentlig, at årbogen bliver tilført nye ressourcer, for det er ikke gratis at have assistenter til at indsamle og ajourføre de data, som redaktørerne skal benytte sig af i en sådan fremstilling. Men det kunne være investeringen værd.

Tilbage står de kritiske indlæg fra forskerholdet, som kunne vinde lidt i synlighed, hvis de blev placeret i kontrast til de officielle kilder. Det er dog ikke fordi, de mangler noget i argumentationen. Der er tre artikler, og de behandler hhv. den brede Europa-politik, Danmarks militære engagementer, og Danmarks tilslutning til en bredere international Holocaust politik.

Den første artikel er skrevet af Daniel Hamilton fra SAIS i Washington. Artiklen plæderer for et nyt engagement fra Vestens side med henblik på at forandre hele Europa – at føre kontinentets ydre regioner og lande ind i kredsen af etablerede demokratier. Der er flere grunde til, at Vesten bør gøre dette, skriver Hamilton. For det første fordi vi kan. Denne evne er en del af det, som Hamilton kalder »the transformative power of the transatlantic partnership itself«. For det andet fordi det vil give Vesten en ny politisk vision at arbejde efter, og dermed ville vi kunne træde ud af den øjeblikkelige krise, hvor Vestens retoriske solidaritet akkompagneres af handlingslammelse. Endelig vil det også give konkrete fordele. Hele den euro-asiatiske region ville blive fredeligere, og det vil skabe en

geografisk ramme af stabilitet for den moderniseringspolitik, som både europæiske lande og USA forsøger at føre i Mellemøsten.

Ved at kigge på det transatlantiske-nordiske-baltiske samarbejde udleder Hamilton ti retningslinier for det nye engagement i det brede Europa. Denne nordiske prisme er ikke kun valgt for at glæde de danske redaktører: regionen bygger på en række unikke partnerskabs- og naboskabsaftaler, som kan tjene til inspiration for en mere fredelig udvikling andre steder.

Hamilton's sigte falder godt i tråd med dansk politik: et meget bredt europæisk samarbejde, som baseres på et stærkt transatlantisk partnerskab. Naturligvis vil visionen vække bekymring hos de kræfter, som arbejder for at skabe et snævrere institutionelt samarbejde og dermed en løftestang for en autonom europæisk stemme i stormagtspolitikken, men denne debat finder vi ikke hos Hamilton.

Mikkel Vedby Rasmussen tager i den anden artikel fat på den danske forsvarsaftale fra 2004 og det militære engagement i Irak, og især kaster han sit blik på »tortur-skandalen« i Camp Danevang – som måske alligevel ikke er en tortur-skandale – og betydningen for Danmarks evne til at bruge sit nye militære instrument. Det er givet, qua forsvarsaftalen, at Danmark skal have flere styrker at sende til fjerntliggende lande og dér kæmpe for vores værdier. Men nu hvor værdier ikke direkte knytter sig til fædrelandets territorium, bliver de sværere at definere og dermed en kilde til politisk strid. Det er denne strid, vi får indblik i via tortur-skandalen, og Vedby Rasmussen rejser spørgsmålet, om militæret fremover vil stole på de politiske overordnede, når soldaterne står i et fjendtligt miljø og selv skal udforme missionen. Hvis ikke, så er det fordi, de er politisk skræmte, og så bliver det et spagt militært instrument, vi står med, trods mange nye investeringer i det.

Danmark har altså brug for en god og grundig debat om vores strategiske og militære politik, skriver Vedby Rasmussen, og det ville være forkert at pakke emnet ind i konsensuspolitik, som det er tendensen her i landet. Splittelsen mellem de, som tror, at danske værdier kan promoveres blandt andet med militære midler, og de, som tror, at militære midler korrumpere selv samme værdier, er reel, og den skal frem i lyset og debatteres.

Artiklen indikerer, at vi faktisk har et valg – når vi altså har fået debatteret vores værdier – og at dette valg burde informere vores politik. Men er det rigtigt? Er politikken og også værdi-debatten ikke i høj grad drevet af internationale forhold, som vi knap kontrollerer, og som en holdbar værdi-debat nødvendigvis må bygge på? Her kunne man fristes til at henvise til det faktum, at alle NATO lande nu i over ti år har arbejdet hen imod at få flere professionelle soldater à la USA, og det til trods for, at disse lande har forskellige sæt af værdier. Ville debatten herhjemme være tjent med at begynde med spørgsmålet om »hvordan« frem for det (måske) illusoriske »om«?

Fælles tendenser indenfor Europa og transatlantisk divergens er de underliggende temaer i den tredje artikel forfattet af Uffe Østergård. Emnet er politiske systemers evne til at anerkende humanitære katastrofer – især folkemord – og se egen skyld deri frem for bare at skyde skylden på andre. Og denne evne er stigende i Europa, hvilket Østergård finder stærkt opmuntrende. Især drejer det sig om Holocaust under Anden Verdenskrig og det faktum, som altså i stigende grad anerkendes, at folkemord i den periode ikke bare var en tysk specialitet.

Østergård skitserer udviklingen via den *Task Force* for Holocaust hukommelse, som Storbritannien, USA og Sverige søsatte i 1998, og som siden er blevet et større projekt – en *Stockholm process* drevet, som navnet siger det, af Sverige – med opbakning fra mange lande. Danmark får lidt på puklen for at være kommet sent med i processen, men vigtigere er det, at vi her ser, ifølge Østergård, reetableringen af europæiske værdier. Disse var i krise fra 1930'erne til op i 1960'erne, men nu er de tilbage i centrum, fordi vi har lært, at værdierne er tveæggede – de kan føre til Auschwitz lige så vel som demokrati og velfærd – og derfor skal gøres til genstand for en ny slags »moralpolitik«, som skal uddanne nye generationer og hindre skredet tilbage mod totalitarismen.

Så langt er det enkelt at være enig med Østergård. Men så kommer konklusionen, som bygger på det påståede faktum, at USA og Europa er drevet fra hinanden, og at USA som krigsguden Mars er arrogant og mere militaristisk end godt er, mens Europa som Venus har indset visdommen og frugten af moderation og samarbejde. Mars og Venus blev i sin tid introduceret af Robert Kagan i hans forsøg på at fremme neokonservativ tænkning. Det er lykkedes så godt, at

modstandere af denne tænkning, som Østergård, køber stereotyperne Mars og Venus med hud og hår i et forsøg på at ombytte rollerne: Kagans helt er Mars; Østergårds er Venus. For eksempel skriver Østergård, at USA's geografi holdt dem isoleret fra Europa's mørke tid, og at USA derfor ikke har »lært« lektien, som Europa til gengæld har det. Østergård mener altså ikke, at de mange døde amerikanske soldater i verdenskrigen for alvor har markeret den amerikanske kollektive hukommelse, og derfor er amerikanerne ikke lige så kloge som europæerne. Kagans forenkede forestillingsverden er altså også den verden, som Østergård vælger at slå sine folder i, og det er måske underholdende men lidet oplysende.

Alt i alt er de tre artikler spændende og tankevækkende. Især er det tankevækkende, at Hamilton's tro på det transatlantiske partnerskabs »transformative power« står i modsætning til Østergårds transatlantiske pessimisme, mens Østergård arbejder med et sæt rimelig fast definerede værdier – de europæiske – i kontrast til Vedby Rasmussens kortlægning af værdisplittelse i Danmark, som vel også er en del af Europa. Tidens store spørgsmål bliver altså ikke besvaret i denne årbog: findes Vesten stadig, og hvori består den? Til gengæld er der god inspiration at hente.

Sten Rynning
Lektor, Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet

Sture Näsland: »Välfärd under Polstjärnan. Nordbornas väg till tryggheten«

Hjalmarson & Högber, Stockholm,
ISBN 91-89660-88-9, 274 sider.

Forlagets cirkapris 259 sek. (I Sverige er bogprisen som bekendt fri)

Måske er der ikke så mange ligheder mellem de nordiske lande, som det fremgår af skåltalerne ved festlige lejligheder, men de har dog alle en eller anden form for tilstræbt velfærd, selvom det vil være at tage munden for fuld at kalde dem velfærdssamfund. Der-til er manglerne for iøjnefaldende.

Forfatteren, der i en lang årrække har været Sveriges Radios nordiske medarbejder, har fået den gode idé at drage en række paralleller mellem de fem landes socialhistorie og lovgivningen på det sociale område,

og hans konklusion på den aktuelle situation er, at fortidens løft, der var båret af indignation og sand vilje til at gøre hverdagen bedre for småkårsfolk, er afløst af egoistiske og økonomiske overvejelser. Det ideale er skubbet til side; kroner og ører fylder det hele spektrum.

Indsatsen for at skabe rimelige vilkår for den nederste del af samfundet i de nordiske lande har en hundredårig historie og var vel fra begyndelsen inspireret af den tyske kansler Otto von Bismarcks kyniske tanker om at undgå uro i de industrielle produktionsled gennem en sociallovgivning, der hjalp i sygdomstilfælde, og når man blev gammel. Men i 1930'erne tog udviklingen fart; i Danmark med det berømmelige Kanslergadeforlig i 1933, i Sverige med Per Albin Hanssons succesbrug af begrebet »Folkhem«.

Det var forbindelsen mellem arbejder- og bondepartierne, som lagde grundlaget for en afvisning af klassekamp til fordel for fællesskab. I det gode hjem hersker der lighed, omtanke, samarbejde og hjælpsomhed, som Per Albin Hansson sagde i den svenske Rigsdag i 1928. Det er rugbrødsord, som indbyder til samtale og er langt fra klassekampens vajende faner og løftede knive.

Begrebet velfærd er naturligvis omstridt. Hvilken grad af indtjening, boligkvalitet, forsorg og uddannelsesmuligheder skal der være i et samfund, før man kan sætte dette kvalitetsstempel på? Kravene i dag er selvfølgelig langt fra de tanker, den engelske William Henry Beveridge gav udtryk for i den rapport, som bærer hans navn, og som efter den anden verdenskrig dannede grundlag for Clement Attlees labourpolitik og inspirerede f.eks. den norske regering, der befandt sig i England under krigen.

Svaret er ikke enkelt. Det er lettere at sige, hvad velfærd *ikke* er. Näsland har opsøgt en lang række mennesker, som på egen krop har oplevet forholdene, dengang man i hvert fald ikke kunne tale om noget folkehjem. De boede i deres barndom i usle hytter med fugt ned ad væggene, masser af snotnæseunger, ringe plads og bekymring for mad i munden og tøj på kroppen. Nogle af de interviewede har selv som politikere og fagforeningsfolk bidraget til, at ændringerne blev så markante. Bekymringen for manglen på mad og brændsel er afløst af tunge tanker om, hvor man skal parkere bilen.

I takt med den udvikling er der så, efter brobyggernes opfattelse, sket et glid væk fra begrebet solidaritet til egoisme. Enhver er blevet sin egen lykkes smed på trods af, at der stadig er et voldsomt behov for at solidariser sig med de nederste grupper. For de er der trods den sidste menneskealders voldsomme løft: De hjemløse, enlige mødre, alkoholikerne, narkomanerne, visse indvandregrupper. For dem er der ikke tale om noget folkehjem. De nordiske velfærdslande har udviklet sig til totredjedeles samfund. Det vil sige, at de fleste klarer sig fint på alle områder, og så er der altså en »restgruppe«, der får stadig større afstand til førerfeltet.

Näslunds let tilgængelige og bredt oplysende bog er ikke bare en succeshistorie om de nordiske landes tryghedsskabende politik gennem menneskealdre. Den er også et memento om, at velfærd ikke er et statisk begreb. Der skal hele tiden tænkes nye tanker for, at ordet ikke bare er et, der bruges i landenes udstillingsvinduer for turisternes skyld, men noget der er virkelighed og dagligdag.

Carl Otto Brix,
cand. mag i historie



Politisk interesseret?

Læs netavisen **Altinget.dk**

Netavisen Altinget.dk udgiver nyhedsbreve/portaler til målgrupper med særlig politisk interesse:

Altinget | Christiansborg, Altinget | Fødevarer, Altinget | Miljø,
Altinget | Sundhed og fra september Altinget | Integration.

Vi bringer nyheder, meningsmålinger, portrætter og debatartikler skrevet specielt til politikere, embedsmænd i stat, regioner og kommuner, organisationer, informationskonsulenter, journalister, forskere, studerende og biblioteker.

Læses og anbefales af alle partier.

Abonnement?

Besøg **www.altinget.dk**, ring til kundeservice 33 92 13 23
eller mail adm@altinget.dk