

Anker Brink Lund:

Statens informationsvirksomhed og dens politiske funktioner

Anskuet isoleret fremtræder myndighedernes informationsindsats uproblematisk som et gode i sig selv. Alt andet lige er det tilsyneladende bedre at blive informeret om love m.v. end ikke at blive det.

Imidlertid risikerer man ved således at gøre informationsudbuddet til udgangspunkt for sin analyse, at samfundet reduceres fra at være en modsætningsfyldt produktionsstruktur til at blive opfattet som et ukompliceret interaktionssystem,¹⁾ hvor konflikter og modsætninger kan løses alene gennem informationsvirksomheden.

Ofte er informationsproblemer imidlertid blot symptomer på problemer på andre samfundsniveauer.²⁾ I et forsøg på at bevæge mig ud over den informationstekniske approach og dens abstraktioner vil jeg derfor i min analyse af statens informationsvirksomhed i Danmark tage udgangspunkt i offentlighedsteoriens totalitetsopfattelse, således som den er skitseret i artiklen pp. 8-25.

En sådan tilgang til stoffet kræver en kortlægning af ændringer i statsmagtens informationsindsats over tid. En samlet historisk oversigt er imidlertid endnu ikke oparbejdet, hvorfor jeg først skitse-mæssigt må redegøre for den udvikling, der leder frem til statens nuværende informationstiltag.³⁾

-
- 1) En kritik af denne kommunikationsmodel findes bl.a. hos Anker Brink Lund, Magten over Danmarks Radio. En analyse specielt med henblik på forholdene omkring lydradioens nyhedsformidling 1970-1976, Århus 1976, pp. 3-12.
 - 2) Jan Ekecrantz, Makten och informationen, Lund 1975, har foretaget en dybtgående undersøgelse af disse problemer på grundlag af svenske erfaringer. I Danmark kan anføres Søren Klebak & Chr. Horst, Fremmedarbejderes viden om social- og sundhedsvæsenet, Kbh. 1977, og erfaringerne fra EFG-uddannelsen, hvor man først sparede et beløb på aflønning af eleverne, for dernæst - da antallet af ansøgere faldt drastigt - at bevilge et relativt stort beløb til en informationskampagne om uddannelsen.
 - 3) Skitsen har leksikal karakter, men kan forhåbentlig lette materialeindsamlingen for kommende forsøg på at trænge mere i dybden med detaljer i udviklingen. Således har der ikke inden for denne artikels ramme været mulighed for at problematisere of-
(forts. næste side)

Staten opfattes, jvf. figuren p. 9, som en sfære i den offentlige sektor, der kan karakteriseres som en sekundær magt i forhold til den primære magtbasis i den private socialsfære. Den politiske offentlighed ses som den sfære, der ifølge den borgerlige selvforståelse forbinder de to samfundsniveauer.

Det er således ikke primært de enkelte organer i statsapparatet, der er artiklens genstandsområde, men derimod den statslige informations almene funktioner inden for den nuværende danske samfundsformation. Derfor søger jeg alene at trække nogle hovedtendenser frem, hvorimod jeg ikke prætenderer at få alle detaljer i de enkelte styrelser og institutioner med. Desuden har hensynet til artiklens omfang betydet, at jeg har måttet udvælge et enkelt delområde, i.e. centraladministrationens informationsvirksomhed, som fixpunkt i fremstillingen.⁴⁾

1. En historisk skitse af udviklingen i statsinformationen

Efter etableringen af den enevældige stat i 1660 skabtes den første dansksprogede avis Den danske Mercurius ved Kgl. privilegium i 1666. De første aviser var som regel bivirksomheder i bogtrykkerier og indskrænkede sig stort set til at bringe udenlandske efterretninger og beretninger fra hoffet, d.v.s. til at beskrive den repræsentative statsoffentlighed.⁵⁾

Den enevældige stat kunne derfor defensivt sikre sig kontrollen med meningsdannelsen gennem censur og andre forebyggende

(note 3 forts.)

fentlighedsteoriene, ligesom den økonomiske og politiske baggrund må forudsættes bekendt. Så vidt muligt bygger redegørelsen for de centrale informations-beslutninger på primærkilder, men m.h.t. det almene historiske forløb har jeg været henvist til sekundære kilder om pressehistorie, især Niels Thomsen, Dagbladskonkurrencen 1870-1970, Kbh. 1970, og Svend Thorsen, Den danske presse, Kbh. 1951, og om den administrative udvikling, jvf. Ministerialforeningen (udg.), Centraladministrationen 1848-1948, Kbh. 1948, og Poul Meyer, Offentlig forvaltning, Århus 1975.

4) Om amters og kommuners informationsvirksomhed se de to følgende artikler i dette nummer af Politica.

5) Jvf. Thorsen, op.cit. I, p. 8. Om begrebet repræsentativ statsoffentlighed se Jürgen Habermas, Borgerlig Offentlighed, Kbh. 1971, pp. 4-13.

foranstaltninger.⁶⁾ Statens aktive informationsformidling indskrænkedes til udgivelsen af det lille ugeblad Kollegialtidende samt plakater og avertissementer i de privilegerede blade Berlingske Tidende i København og Stiftstidenderne i provinsen.⁷⁾ Kundgørelse af love m.v. fandt i øvrigt sted for en snæver kreds ved tinglæsning, og meddelelse af retsfor skrifter havde kun begrænset juridisk betydning, idet hovedparten af de statslige forordninger var gyldige, uanset om de var kundgjort eller ej.⁸⁾

I 1830'erne supplerede statsmagten imidlertid sin politik på informationsområdet med mere offensive tiltag. Efter europæisk mønster etableredes en egentlig statsavis til "Berigtigelse af de vrangte Domme over de offentlige Foranstaltninger",⁹⁾ idet embedsbladet i 1839 omdøbtes Ny Kollegialtidende, formatet forstørredes, oplaget blev øget, og udgivelseshyppigheden fordobledes. Samtidig inddrog kongemagten en række private blade, f.eks. Dagen, Aftenbladet og de privilegerede aviser, som propagandainstrumenter bl.a. gennem subvention af redaktørerne, der "ikke på samme måde som et propagandistisk og polemisk officielt organ kompromittere(de) den upartiskhed, som Christian VIII - hvor mærkeligt det lyder - ikke blot havde sat sig som mål, men som han selv under de herskende forhold troede at repræsentere".¹⁰⁾

-
- 6) Jvf. Danske Lov 2-21-1: "Ingen, hvo det og være kand, maa noget lade trykke, før end det tilforn i Kongens Universitet ere igiennemgaaet og paakient af Decano i den Fakultet, som Materien hører til..." Kun i en kort periode under Struenses regering mildnedes censuren, jvf. kgl. rescript af 14.9.1770, men ved rescript af 27.9.1799 og plakater af 1805, 1810 og 1814 blev trykkefriheden igen voldsomt indskrænket.
- 7) Foruden disse kundgørelses- og avertissements-privilegier, der var gældende i perioden 1792-1904, bestod privilegiesystemet af et godkendelsessystem for selve udgivelsen af periodiske skrifter (1634-1862), regler for postbesørgelse af aviser (1724-1848) og afgift- og censurbestemmelser for formidling af politiske nyheder (1810-1851).
- 8) Jvf. kgl. rescript af 27.5.1813. Om tinglæsning se i øvrigt V. Bentzon, Retskilderne (hæfte 1-3), Kbh. 1901-07, pp. 28ff. og A.W. Scheel, Privatrettens almindelige Deel, I, Kbh. 1865, pp. 119ff.
- 9) Introduktionsnummeret af Ny Kollegialtidende (her citeret efter Poul Jensen, Presse, penge og politik 1839-48, Kbh. 1971, p. 283).
- 10) Ibid., p. 284.

"De herskende forhold", som betingede denne oplysningsstrategi i informationspolitikken, kan karakteriseres som en legitimationskrise for enevælden. Især fra hertugdømmerne artikuleredes krav om ændringer i styreformen. Censur og privilegiesystem var ikke længere tilstrækkeligt til at dæmme op for disse krav, bl.a. fordi dele af pressen havde ændret karakter i retning af en egentlig meningspresse. Udbygningen af transportsystemet og uddannelsen betød samtidig, at der nu var tale om egentlig massekommunikation. Desuden etableredes en række kritiske blade, der på liberalistisk grundlag kritiserede den repræsentative statsoffentlighed i fuld åbenhed. Indgreb, beslaglæggelser og straf førte kun til større offentlighed omkring oppositionen, og nationalliberalismen fandt støtte hos mange yngre embedsmænd i København.

Denne udvikling i retning af en kritisk, debatterende borgerlig offentlighed som formidler af de økonomiske og politiske modsætninger i samfundet var medvirkende til, at den enevældige stat blev tvunget til mere aktivt at forholde sig til publikum, hvilket kulminerede ved indkaldelsen af den grundlovgivende rigsforsamling i 1848.

1848-1870

Juni-grundloven og udvidelsen af trykkefriheden kan ses som et forsøg på at gennemføre et liberalt offentlighedsprincip i staten.¹¹⁾ Hovedlinierne i denne informationspolitik var at åbne for offentlighedens adgang til at kontrollere statsmagten, men uden at statsapparatet selv aktivt skulle styre informationen. Formidlingsopgaven burde i stedet overlades til den private dagspresse.

De nationalliberale krævede fuld offentlighed i statsstyrelsen. Deres strategi slog imidlertid kun igennem i Rigsdagen ved indførelsen af mødeoffentlighed og udgivelse af Rigsdagstidende. Derimod blev løfteparagraffen om offentlighed i domstolene først indfriet i 1919, og med undtagelse af en begrænset efter-

11) Ved Kgl. rescript af 24.1.1848 standsedes alle verserende straffesager imod pressen, og ved en provisorisk forordning af 24.3.1848 og siden ved grl. §91 (nu §77), presseloven af 3.1.1851 og postloven af 11.3.1851 skabtes formel ytringsfrihed, ligesom dele af det gamle privilegiesystem afskaffedes. Desuden pålagdes staten kundgørelsespligt for vedtagne love (grl. §22).

følgende aktindsigt for ansøgere og klagere hjemlet ved lov af 2. februar 1866 blev offentlighedsprincippet heller ikke sat igennem i centraladministrationen.

De embedsmandsdominerede regeringer afviste offentlighed i forvaltningen med henvisning til magtdelingsprincippet og ministeransvarligheden. På grund af forvaltningens ringe omfang og den begrænsede brug af delegation mente man desuden, at spørgsmålet var relativt ubetydeligt i praksis.

Kollegialtidende fortsatte under navnet Departmentstidende og omtalte kun regeringens forslag og forordninger. De privilegerede aviser bevarede eneretten på statslige bekendtgørelser, og som følge af krigsforholdene skete der snart igen indskrænkninger i pressefriheden.

Ønsket om ustyret information om statsadministrationen blev dog flere gange rejst af de nationalliberale med henvisning til forfatningens lighedsgrundsætning. Det skete især i form af krav om fuldstændig afskaffelse af presseprivilegierne og etableringen af en rigsdagskontrolleret lovtidende til erstatning for den embedsmandsdominerede Departementstidende og de administrative lovsamlinger.

I 1853 foranstaltede regeringen en undersøgelse af mulighederne for en mere tidsvarende bekendtgørelsesmåde for love og forordninger. Som følge af problemer med indpasning i helstatsforfatningen stilledes undersøgelsen imidlertid i bero, og da undersøgelserne genoptoges i 1863-64, politiseredes spørgsmålet, idet det juridiske aspekt blev kædet sammen med et politisk krav om ophævelse af de resterende presseprivilegier.

Ved tronskiftet i 1863 fornyedes privilegierne til Berlingske Tidende og Stiftstidenderne kun "indtil videre", og den daværende nationalliberalt dominerede regering havde i nogen tid arbejdet med planer om at erstatte de private blades kundtgørelsesmonopol med en uvildig Statstidende, idet de ikke fandt, at staten burde sikre "Opretholdelse af Blade, der efter hele deres Holdning ikke er egnede til Støtte af Regeringen".¹²⁾ De privile-

12) Indenrigsministerens skrivelse af 20.5.1860 (her citeret efter Folketingets Forhandlinger 1901/02, sp. 5021).

gerede aviser var således blandt de, der mest indædt havde bekæmpet afskaffelsen af enevælden og den gamle sociale orden.

Bestræbelserne førte ikke til noget resultat på grund af nederlaget i krigen og den deraf følgende svækkelse af de nationalliberale. Da sagen blev bragt op igen i efteråret 1866, strandede den på modstand fra indenrigsminister J.B.S. Estrup, der ønskede Stiftstidendernes privilegier opretholdt.

I et forslag til oprettelse af en lovtidende, som blev forelagt landstinget af ministeriet Frijs' 20.12.1869, var hele spørgsmålet om presse-privilegierne taget ud af sagen. Under debatten blev spørgsmålet dog inddraget af Plough og Lehmann, der krævede, at man samlede alle øvrighedens bekendtgørelser i en Statstidende, hvorved konkurrenceforvridning i pressen og den administrative styring af informationen kunne undgås.¹³⁾

Resultatet af den efterfølgende folketingsbehandling blev et kompromis, hvorefter det vedtoges at oprette en Lovtidende og en Ministerialtidende, der skulle afløse Departementstidende, hvorimod de resterende presseprivilegier blev opretholdt uændret.¹⁴⁾

1870-1901

Under forfatningskampen politiseredes spørgsmålet om statens informationsvirksomhed i stigende grad. Tidligere havde gårdmændene i oppositionen støttet godsejer-regeringens strategi, hvorved befolkningen skulle have så mange informationer som muligt, hvorimod man anså det for mindre væsentligt, om informationen var styret af regeringen eller blev formidlet gennem pressen.

Det fremgår bl.a. af, at to Venstre-folketingsmænd i efteråret 1871 fremsatte private forslag til større regeringskontrol med øvrighedens bekendtgørelser. I første omgang var motiverne bag forslagene blot at sikre besparelser for staten og flytte bekendtgørelses-monopolet fra de lidet udbredte Stiftstidender til de blade, der havde større udbredelse i de lokale områder. Forslagene nåede imidlertid ikke at blive færdigbehandlet i rigsdagssamlingen 1871/72, og da regeringen i 1872 fremsatte et forslag på disse præmisser, afviste Venstre-repræsentanterne den

13) Landstingets Forhandlinger 1869/70, sp. 1391-1427.

14) Lov af 25.6.1870, jvf. anordning af 24.9.1870.

idé, de selv havde fremsat året forud, "da der er passeret Noget siden den Tid".¹⁵⁾

Med de voksende modsætninger mellem Højre (regeringen) og Venstre (folketingets flertallet) og oprettelsen af egentlige partipolitiske aviser, ønskede Venstreoppositionen nu en så ustyret informationsformidling som muligt, bl.a. med følgende begrundelse:¹⁶⁾

"Følgen af denne Lov vil blive, at Regeringen ikke alene, som nu, har et stort Blad i København til Raadighed som officielt Blad, hvilket, naar Regeringen er en Partiregering i meget høj Grad saaledes som den nuværende, bliver Partiblade, men der skabes tillige en Række af lokale Partiblade, som skaffes en kunstig Udbredelse. Det bliver officielle Organer for Regeringen og lokale Embedsmænd, og dette sidste kan i mange Tilfælde være endnu fordærveligere end det første."

I stedet stillede Venstre en række ændringsforslag, der indebar ophævelse af privilegierne og skabelse af en Statstidende for hele landet. En sådan løsning var imidlertid uacceptabel for Højre, som derfor syltede forslaget i et Landstingsudvalg.

Partipolitikken havde således vundet indpas i den tilsyneladende magtneutrale borgerlige offentlighed - også på informationspolitikens område. Højre benyttede i voksende omfang sin regeringsmagt til skjult partipropaganda i pressen,¹⁷ hvilket bl.a. blev muliggjort af den klausul, som ministeriet Estrup fra 1883 lod indføje i privilegiebetingelserne:¹⁸⁾

"Tidendes Redaktion blev at forestaa af en paalidelig Mand, som af vor Indenrigsminister dertil anses for skikket... Bevillingshaveren skal derhos i alle Tilfælde, hvor der maatte opstaa Spørgsmaal om vor Bevillingsrets Mening, være vor Indenrigsminister afgørende undergiven."

Desuden anvendte regeringen sin magt til i praksis at genindføre censuren, ligesom man gennem den provisoriske presselov af 13.8. 1886 reelt satte pressefriheden ud af kraft.

15) Folketingets Forhandlinger 1872/73, sp. 1557.

16) Ibid., sp. 1552f.

17) Om regeringens kontrol med telegrambureauet Ritzau og eksempler på Højrepolitikeres og embedsmænds anonyme artikler i de privilegerede blade se Thorsen, op.cit. I, p. 165.

18) Skrivelse fra Indenrigsministeren til Aarhus Stiftstidende (her citeret efter Folketingets Forhandlinger 1901/02, sp. 5023f.).

Venstre og det fremvoksende Socialdemokrati anlagde på den baggrund som opposition en defensiv strategi. De krævede respekt for den grundlovsikrede ytringsfrihed, mere offentlighed omkring forvaltningen, eller i det mindste at regeringens implicitte Højre-propaganda blev gjort mere explicit og dermed mere kontrollabel, f.eks. igennem oprettelsen af en officiel Statstidende.

1901-1914

Efter systemskiftet var der i alle partier er udbredt ønske om at begrænse regeringens muligheder for at styre informationsformidlingen og tilstræbe et ustyret offentlighedsprincip i informationspolitikken.

Højre kunne med anerkendelsen af folketingsparlamentarismen ikke regne med regeringsmagten i en overskuelig fremtid og ønskede derfor at svække kommende regerings manipulationsmuligheder og eventuelt sikre sig de privilegerede blades partiloyalitet.

Socialdemokratiet var i færd med at opbygge sin egen partipresse og ønskede ingen konkurrenceforvridning, ligesom man i partiet havde sin egen partiskoling. En styret regerings-information var derfor overflødig.

Venstre havde ganske vist regeringsmagten og benyttede da også i første omgang sin position ved at tildele Aalborg Amtstidende privilegiet for Aalborg Stift i 1901. I ministeriet Deutzner havde man desuden planer om at knytte Østsjællands Folkeblad til sig som officielt regeringsorgan i stedet for Berlingske Tidende.¹⁹⁾ Men ud fra sit liberalistiske grundsyn og belært af forfatningskampens erfaringer valgte Venstre dog at foreslå privilegierne endeligt afskaffet og løse problemet med øvrighedens kundtgørelser ved etableringen af en embedsmandsredigeret Statstidende, jvf. lov af 23. januar 1903, hvori det i §1 hedder:

"Der udgives ved offentlig Foranstaltning en Statstidende, som udkommer hver Søndag. I denne indrykkes de statslige og andre offentlige Kundgørelser, der ifølge Lovgivningen for Tiden skulle optages i "Berlingske Tidende" og de ved Kgl. Bevilling dertil autoriserede Blade uden for Kjøben-

19) Thorsen, op.cit. I, p. 236.

havn. I Statstidende kan endvidere indrykkes, hvad Regeringen finder Anledning til at meddele Offentligheden."

Især denne sidste (af mig fremhævede) passus gav anledning til principiel debat. Oppositionen frygtede, at regeringen kunne misbruge bestemmelsen til politisk propaganda, og under debatten blev det derfor fastslået, at Statstidende alene kunne bringe rent administrative oplysninger.²⁰⁾

Statstidende-loven, "Hvorved Pressens Udskillelse som et selvstændigt Organ for Meningsdannelse og Samfundskontrol jo var blevet endelig fuldbrydet",²¹⁾ sikrede en mere fri konkurrence på dagbladsområdet, hvor man omkring 1. Verdenskrig fik udviklet et pluralistisk fire-blads-system i store dele af landet.²²⁾

Også gennem andre reformer øgedes mulighederne for folkelig kontrol med statsmagten. Der etableredes forskellige parlamentariske nævn og råd, som skulle sikre Folketingets kommunikation med den til enhver tid siddende regering, og nye fagministerier sikrede private erhvervsinteresser bedre kontakt med statsadministrationen. Hertil kom, at der gennem skolereformlovene blev skabt en bedre uddannelse for større dele af befolkningen og dermed grundlag for bredere participation i det politiske liv.

Derved søgte man ideen fra midten af 1800-tallet om en debatterende og kontrollerende borgerlig offentlighed mellem den private sektor og staten etableret i praksis. Men i mellemtiden havde samfundsstrukturen ændret karakter. Med bøndernes og arbejderklassens indtrængen i den borgerlige offentlighed gjorde interesseorganisationerne og partierne efterhånden idealet om et publikum af lige og frie individer illusorisk: Offentligheden blev ikke den sfære, hvor samfundets almenvilje udmøntedes i magtneutral og rationel almeninteresse. Derimod blev den politiske offentlighed stedet, hvor magtfulde særinteresser kæmpede imod hinanden.

20) Landstingets Forhandlinger 1902/03, sp. 430.

21) Thorsen, op.cit. II, p. 109.

22) Om udviklingen af fireblads-systemet, der kulminerer i 1910'erne, se Niels Thomsen, op.cit., pp. 217-238.

1914-1930

Den liberalistiske offentligheds "forfald"²³⁾ blev tydeliggjort under 1. Verdenskrig. Interesseorganisationerne var nu direkte inddraget i statsstyrelsen, og den spændte internationale situation og de hjemlige rationeringer fik statsmagten til at føre en mere offensiv informationspolitik. Offentlighedsprincippet udskiftedes atter med et oplysningsprincip.

Gennem presse møder og lukkede sammenkomster med dagbladernes redaktører styrede regeringen nyhedsformidlingen, og gennem øget annoncering i dagspressen voksede strømmen af statslig information til befolkningen. Tydeligst slog oplysningsstrategien igennem i Udenrigsministeriet, hvor man etablerede et egentligt pressebureau,²⁴⁾ der under opsyn fra repræsentanter for de fire store politiske partiers presse censurerede telegrammer til og fra Danmark.

Venstre og Det konservative Folkeparti kritiserede den Radikale regering og dens socialdemokratiske støtteparti for at udnytte situationen til parti-propaganda. Efter krigen søgte VK uden større held at begrænse statens indflydelse på opinionsdannelsen, bl.a. gennem krav om besparelser i statens papir- og annoncedgifter og forslag om nedskæringer i omfanget af de statslige tidender.²⁵⁾

Når disse bestræbelser på at begrænse statens intervention i informationsformidlingen led skibbrud, skyldtes det bl.a., at et nyt element trængte ind i debatten om statens informationspolitik: spørgsmålet om økonomisk støtte til dagspressen.

Pressen havde i begyndelsen af århundredet investeret store summer i ny teknik og lanceret nye typer af aviser, der var partipolitisk ubundne og baseret på sensations-journalistik og løssalg. Derved blev bladhusene mere sårbare over for svingninger i de økonomiske konjunkturer, og efter krigsperiodens vækst i oplag og annoncer oplevede dagbladene en nedgangsperiode. Trods ideologiske betænkeligheder ønskede mange udgivere derfor at fastholde

23) Jürgen Habermas, op.cit., pp. 131-168.

24) Om udviklingen i Udenrigsministeriets informationsvirksomhed se Betænkning 636-1972.

25) Jvf. 2. Betænkning afgivet af Administrationskommissionen af 30.6.1923, Kapitel VII.

den udvidede statslige annoncering, og det blev hilst velkommen,²⁶⁾ da staten med postloven af 28. september 1918 gav en indirekte pressestøtte gennem nedsatte posttakster - en praksis som er opretholdt i alle senere postlove.

En mere direkte statsintervention på kommunikationsområdet skete ved etableringen af Statsradiofonien i 1925. Da der ikke var tilstrækkelige kanaler til, at de store partier hver kunne få sin radiosender, og ikke risikovillig kapital nok til, at private virksomheder ville påtage sig opgaven, overlod Folketinget radiofonien til staten. Dog således at Folketinget gennem Radiorådet bevarede indsigt i driften. Den private presse sikredes samtidig kontrollen med radioens nyhedsformidling og fik derved sikkerhed for, at radiomediet ikke uhindret kunne anvendes til regeringspropaganda eller påføre pressen konkurrence på nyheds- og reklameområdet.²⁷⁾

1930-1945

I Rigsdagen udkrystalliserede der sig efterhånden to modstridende synspunkter på informationspolitikken. Venstre og Det konservative Folkeparti tilstræbte et offentlighedsprincip, hvor efter meningsdannelsen i størst muligt omfang skulle overlades til borgerne, hvilket i praksis ville sige de politiske partier, dagspressen og - i begrænset omfang - interesseorganisationerne.²⁸⁾

Socialdemokratiet satsede derimod nu bredt på hele befolkningen og ønskede at anvende statsapparatets muligheder for at oplyse borgerne om deres rettigheder og pligter.²⁹⁾ Det radikale Venstre støttede stort set dette oplysningsprincip.

Denne offensive informationspolitik søgte regeringen Stauning-Munch at gennemføre i 1930'erne, bl.a. under henvisning til behovet for en mere effektiv samfundsstyring som følge af den internationale krise og den sociale uro i befolkningen. Det af-

26) H.R. Brøcker, Dagspressen, Skive 1945, pp. 257-274.

27) Om beslutningsprocessen bag etableringen af Statsradiofonien se Roar Skovmand, DR 50 (1975), pp. 11-50.

28) Jvf. bl.a. udtalelsen fra Venstres Landsmøde aftrykt i Folketingsårbogen 1937/38, p. 376.

29) Jvf. Socialdemokratiets arbejdsprogram Danmark for Folket, 1934.

spejledes i en række lovgivningsinitiativer, der dog for største-partens vedkommende modificeredes af VK-flertallet i Landstinget.

Regeringen foreslog således Statstidendes dækningsområde udvidet. Argumenterne herfor var dels besparelsesmuligheder, dels skabelsen af en oplysningspligt for visse "semi-statslige" foretagender (sparekasser, fondsbørsvekselerer og forsikringsselskaber), dels at skabe større folkelig interesse for statens dagblad. Regeringen fremsatte sit forslag herom fire gange i perioden 1933-37, men først efter at væsentlige dele af averteringspligten var udtaget af forslaget, kunne det gennemføres som lov af 31. marts 1937.

Parallelt hermed prøvede regeringen at gennemføre to andre love af informationspolitisk betydning, i.e. en folkeskolereform, der især skulle højne vidensniveauet hos de dårligst uddannede befolkningsgrupper, og en presselov, der skærpede ansvaret for forskellige presseforbrydelser - især imod statens sikkerhed og selvstændighed.

Også disse lovforslag blev omredigeret gennem gentagne behandlinger i Rigsdagen. Skoleloven gennemførtes først 18. maj 1937. Presseloven og de deraf følgende konsekvensændringer af straffe- og retsplejeloven først 13. marts 1938.

Til gengæld udnyttede regeringen sin magt til ad administrativ vej at styrke den statslige informationsvirksomhed. Vigtigst blandt de mange tiltag var den øgede annoncering i dagspressen og oprettelsen af en række statskontrollerede serviceorganer, f.eks. Valutacentralens Pressebureau (1935), Statens Husholdningsråd (1935), Rådet for Større Færdselssikkerhed (1937), Statens Annonce- og Reklamebureau (1937) og Statens Filmcentral (1939).

Set i sammenhæng med regeringens sikre flertal efter 1937 og den ændrede beslutningsproces, hvor stadig flere beslutninger blev truffet bag lukkede døre uden for Folketinget, hævder presseforskeren Svend Thorsen, at man under krisen reelt havde sat offentligheden ud af spillet:³⁰⁾

"Vigtige samfundsanliggender flyttedes over på en ikke-offentlig Debat, over til ikke-offentlig Afgørelse mellem de store Erhvervsorganisationer og Partiernes Repræ-

30) Sven Thorsen, op.cit. II, pp. 117f.

sentanter i Forbindelse med Statens Embedsmænd... Forhandlingernes Resultat meddeltes som en Kendtsgerning, der vel undertiden drøftedes paa Rigsdagen, men hvorved der sjældent kunne ændres, .. saa Offentligheden (kom) i den Situation, at den ikke kunne fremsætte sin Mening, d.v.s. varetage sine Interesser, medens Arbejdet endnu stod paa; man maatte lade sig nøje med Forordninger."

Først med den tyske besættelse i 1940 suspenderedes den borgerlige offentlighed imidlertid formelt, idet der herefter gennemførtes en fuldstændig styring af informationsformidlingen.

De første år blev forcensuren varetaget af Udenrigsministeriets Pressebureau, der dagligt udsendte instrukser med forbud mod omtale af bestemte emner. Dagspressen nedsatte desuden et Pressenævn, der kollegialt afgjorde, om der skete overtrædelser af forbudene. I alt rejstes fra tysk og dansk side 120 sådanne sager, og Pressenævnet dømte bod i 64 tilfælde. Desuden blev ti journalister og redaktører fyret fra deres blade efter krav fra besættelsesmagten.³¹⁾

Efter den 28. august 1943 overtog tyskerne censuren, hvorefter alt politisk presse-stof blev gennemlæst. Besættelsesmagten udstedte herudover instrukser om opsætning af stoffet og pålagde medierne at bringe særlige propaganda-meddelelser.

Valutacentralens Pressebureau fik udvidet sin medarbejderstab og blev henlagt under Statsministeriet under navnet Ministeriernes Pressebureau. Bureauet havde et budget på ca. 50.000 kr. årligt, der bl.a. anvendtes til massiv annoncering i dagspressen. Desuden varetog Justitsministeriets Propagandaudvalg³²⁾ en række mere generelle oplysningskampagner vedrørende energibesparelser og genbrug af råvarer.

1945-1958

Efter krigen ønskede Socialdemokratiet, at de midlertidige PR-organer blev opretholdt, og at staten fik sine egne trykkefaciliteter.

Men ligesom efter 1. Verdenskrig lød der fra de borgerlige partier stærke protester imod administrationens ekspansion

31) Hvem Hvad Hvor 1964, pp. 370f.

32) Justitsministeriets Propagandaudvalg blev nedsat i 1940 og bestod af repræsentanter for Rådet for Større Færdselssikkerhed, Statens Civile Luftværn og Dansk Brandværnskomité.

og krav om besparelser på informationsområdet. PR-organerne blev derfor nedlagt i 1945, og af besparelshensyn oprettedes Statens Tryksagskontor ved kgl. resolution af 1.2. 1948. Kontoret skulle dog ikke selv producere statens informationsmateriale, men blot koordinere distribution og indkøb.³³⁾

Debatten i de første efterkrigsår prægedes af ønsket om større åbenhed omkring statsforvaltningen og udvidelse af retssikkerhedsgarantierne. Både i Forfatningskommissionen af 1946 og Forvaltningskommissionen af 1947 drøftede man forslag til indførelse af offentlighed i forvaltningen, men bl.a. som følge af modstand fra Socialdemokratiet og embedsmændene konkluderede et kommissionsflertal i 1950, at³⁴⁾

"det danske ministerialsystem med det dertil knyttede ansvar for ministrene for administrative afgørelser gør en principiel og generel udvidelse af offentlighedens adgang til kendskab til forvaltningsakter upåkrævet, ja ubetimelig... (og) vil medføre afgørende ulemper og tvivlsomme fordele."

I sin afvisning af offentlighed i forvaltningen, som den f.eks. fandtes i Sverige, henviste kommissionsflertallet desuden til folketingets ombudsmand, der trådte i funktion i 1954 og kunne varetage de ønskede kontrolfunktioner, samt til lov af 2. februar 1866, der sikrede en vis aktindsigt for ansøgere og klagere, efter en administrativ beslutning var truffet. Man foreslog, at denne lov eventuelt kunne revideres, hvilket i 1956 førte til nedsættelse af endnu en kommission.³⁵⁾

Det samlede resultat af bestræbelserne blev en videreførelse af et modereret oplysningsprincip, som bl.a. betød, at den statslige annoncering blev reduceret. Samtidig blev den private dagspresse hårdt ramt af udefra kommende prisstigninger på papir og andre råvarer, hvilket resulterede i en omfattende "bladdød". Følgen var fireblads-systemets endeligt, hvorefter de statsbærende partier nu ikke længere kunne regne med overalt at få deres interesser varetaget gennem en ustyret offentlighedsstrategi i informationspolitikken.

33) Betænkning afgivet af Statens Papir- og Trykningsudvalg, Kbh. 1945.

34) 7. Betænkning fra Forvaltningskommissionen af 1947, Kbh. 1950, p. 28.

35) Betænkning 325-1963 om offentlighed i forvaltningen.

At man således på trods af efterkrigstidens almindelige velvilje alligevel i begyndelsen af 1950'erne måtte opgive at indføre et offentlighedsprincip i statsadministrationen, må ses på baggrund af den ændrede pressestruktur og de spændte økonomiske og politiske forhold i perioden. Det drejede sig først og fremmest om at sikre arbejdsro omkring det repræsentative demokrati, og der var kun begrænset plads til demokratiske eksperimenter i informationspolitikken.

1958-1973

Med konsolideringen af økonomien i slutningen af 1950'erne blev der større spillerum for politiske reformer. Af betydning for informationspolitikken er bl.a. den nye uddannelsespolitik, der understregede betydningen af befolkningens aktive medvirken i beslutningsprocesserne. Næsten alle politiske partier anførte i 1960'erne, at staten i sin informationsformidling burde tilstræbe en kommunikationsstrategi, d.v.s. fremme to-vejskommunikation mellem myndigheder og borgere, for derigennem at skabe større folkelig deltagelse i politikken, jvf. et slagord som "nærdemokrati".

I praksis slog denne strategi imidlertid kun igennem i begrænset omfang. I 1964 gennemførtes en lov om partsoffentlighed, der udvidede mulighederne for borgerne til at opnå aktindsigt i egne sager, men et flertal støttet af regeringen (Socialdemokratiet) afviste endnu en gang at indføre et almindeligt princip om offentlighed i forvaltningen.³⁶⁾

VKR pressede som opposition på for at gennemføre et sådant princip, bl.a. ved at fremsætte et privat lovforslag herom 2.11. 1967. Forslaget nåede dog ikke at blive færdigbehandlet på grund af nyvalg, og efter valget havde den nye regering (VKR) ikke længere hastværk med at få forslaget gennemført, så først pr. 1.1. 1971 trådte princippet om offentlighed i forvaltningen i kraft.³⁷⁾

Hermed var et nødvendigt formelt grundlag for folkelig deltagelse i de administrative processer tilvejebragt. På grund af

36) Ibid., pp. 42f.

37) Jvf. Lov om offentlighed i forvaltningen af 10.6.1970.

forslagets mange undtagelsesbestemmelser og dårlig oplysning af befolkningen om lovens eksistens fik offentlighedsprincippet imidlertid kun praktisk betydning for pressen, der i forvejen havde uformel adgang til de fleste sager. Samtidig afviste Folketingets flertal forslag om bedre ytringsmuligheder i relation til statsforvaltningen, f.eks. i forbindelse med behandlingen af Venstre-socialisternes forslag om en folketingsavis i 1970 og de konservatives forslag om en egentlig forvaltningslov i 1972.³⁸⁾

Det var heller ikke primært hensynet til befolkningens politiske deltagelse, der i 1965 medførte, at man for første gang gennem et kommissionsarbejde mere systematisk søgte at kortlægge statens informationsvirksomhed.³⁹⁾ Dette "lovtidendeudvalg" skulle alene undersøge mulighederne for at give offentligheden bedre orientering om den voksende mængde af love og retsforskrifter, d.v.s. arbejde ud fra et oplysningsprincip.

Kommissionsarbejdet må ses på baggrund af de store økonomiske problemer i dagspressen i disse år.⁴⁰⁾ 5.9.1966 rettede Danske Dagblades Fællesrepræsentation således en henvendelse til statsministeren om udvidet offentlig annoncering i dagspressen og andre former for indirekte økonomisk hjælp til den kriseramte trykte presse, hvilket medførte, at regeringen nedsatte et såkaldt "uvildigt udvalg" til belysning af dagspressens struktur og økonomi.⁴¹⁾

Begge disse informationspolitiske udvalg sammenkædede i deres betænkninger spørgsmålet om forbedret statslig information med indirekte støtte til dagspressen. Man indskrænkede sig stort

38) Se Folketingets Forhandlinger 1969/70, sp. 4044-4065 og Folketingets Forhandlinger 1972/73, sp. 1663ff. I regeringens afvisning henvises bl.a. til det kommissionsarbejde, der i perioden 1963-1972 resulterer i Betænkning 657-1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs.

39) Dette udvalg vedr. trykning af Lovtidende, Folketingstidende m.v. barsler med Betænkning 469-1967 om statens informationsvirksomhed, Betænkning 682-1973 om kundtgørelse og opfyldelse af traktater og Betænkning 740-1975 om Lovtidende og Ministerialtidende.

40) Jvf. Den grafiske højskoles årlige bedriftssammenligninger af pressens økonomi.

41) Betænkning 536-1969 om dagspressen og samfundet; betænkning vedr. udviklingen i dansk dagspresses struktur og økonomi.

set til at anbefale en rationalisering af statens publiceringsvirksomhed, en bedre udformning af love m.v., mere effektiv oplysning af interesseorganisationer og andre professionelle kommunikatorer, f.eks. advokater og erhvervsorganisationer, samt det ønskelige i øget annoncering i dagbladene. Derimod blev der - i modsætning til samtidige svenske udredninger⁴²⁾ - kun i meget begrænset omfang peget på foranstaltninger, der kunne indfri de politiske partiers angivelige intentioner om to-vejs kommunikation mellem stat og borger.

Det eneste konkrete, der kom ud af disse kommissionsbehandlinger, var nedsættelse af endnu en kommission, denne gang med det offentliges annoncering i dagspressen som kommissorium.⁴³⁾

Kommissionen foreslog bl.a., at Statens Annonce- og Reklamekontor, der var blevet oprettet i 1937, omdannedes til et egentligt administrativt informationsorgan. Dette fandt dog ikke politisk støtte på dette tidspunkt, hvorimod Økonomiministeriet med udgangspunkt i betænkningen udformede et cirkulære om statslige myndigheders annoncering og reklamering af 3. november 1972.

Den til cirkulæret medfølgende vejledning om offentlig annoncering, der stadig er gældende, fastslår, at staten ved informativ reklamering skal indrykke annoncer i samtlige danske aviser, hvorimod myndighederne stilles frit m.h.t. administrative annoncer, f.eks. stillingsopslag og licitationer.

De første forsøg med informative annoncekampagner i fredstid lanceredes i 1969-70 ved indførelsen af kildeskatten og lov om by- og landzoner. Desuden indhøstede partierne erfaringer med udvidet statslig information i forbindelse med kampagnen op til folkeafstemningen om dansk medlemskab af EF.

Når der imidlertid heller ikke i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne skete nogen fundamental omlægning af statens informationsvirksomhed på trods af den intensive debat, skyldtes det

42) Den svenske hovedbetænkning er SOU 1969:38 "Vidgad samhälls-information". Desuden kan nævnes SOU 1967:5 "Statslig publicering", SOU 1967:7 "Kundgörelsesannonsering" og SOU 1972:52 "Rapport angående kommunal information m m".

43) Jvf. Betænkning 641-1972 afgivet af det af Statsministeren 31.7.1970 nedsatte udvalg vedr. det offentliges annoncering i dagspressen.

bl.a. forskellige præferencer i spørgsmålet om presse-støtte, hvor Socialdemokratiet var indstillet på en selektiv støtte, mens VKR helst så en ensartet og indirekte støtte. Desuden må den tilsyneladende rådvildhed i informationspolitikken ses i forhold til andre modstående politiske hensyn, f.eks. ønsker om begrænsning i statsapparatets vækst,⁴⁴⁾ hensynet til privatlivets fred⁴⁵⁾ og negative erfaringer med en aktiv statslig politik på den kulturelle offentligheds område.⁴⁶⁾

Kun i Danmarks Radio⁴⁷⁾ og i lokaladministrationen⁴⁸⁾ eksperimenteredes der i praksis med politisk kommunikation, hvilket dog for sidstnævntes vedkommende næppe kan betegnes som en faktisk udvidelse af den folkelige participation, idet bestræbelserne i retning af formaliseret borgerdeltagelse skete samtidig med kommunalreformens centralisering, der svækkede tidligere tiders uformelle lokalkommunikation.

Perioden efter 1973

Først da en voksende politisk utilfredshed direkte kunne aflæses i opinionsinstitutternes meningsmålinger, fandt de fire "gamle" partier sammen om at gøre noget ved informationsproblemerne, jvf. Hilmar Baunsgaards udtalelse til Weekendavisen 7.9. 1973:

44) Se f.eks. forslag om nedsættelse af et udvalg til rationalisering af statsadministrationen, Folketingstidende 1967/68 A 1387, B 1569 og C 37.

45) I folketingsårene 1967/68 og 1968/69 fremkommer flere forslag til sikring af privatlivets fred, bl.a. fra Det radikale Venstre, SF og VS, og 12.5.1967 anmoder justitsministeren straffelovsrådet om et resposum om spørgsmålet, jvf. Betænkning 601-1971.

46) Jvf. debatten om kulturstøtten, legalisering af pornografi og den såkaldte "indoktrineringsdebat". Se f.eks. Lise Togeby, "Indoktrineringsdebattens historie" i Historien om folkeskolens historieundervisning i dette århundrede, Århus 1976, pp. 63-80.

47) Anker Brink Lund, op.cit., pp. 59-93.

48) Georg Gottschalk og Jens Chr. Tonboe, Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse i planlægningen (bind 2), Kbh. 1975, jvf. Betænkning 798-1977 om kommunalt nærdemokrati, pp. 9-16.

"Der er nu stor forståelse for problemet. Politikere - og det fra alle partier - har det sidste års tid mærket en voldsom negativ reaktion i befolkningen. Vi er blevet klar over, at der er en kommunikationskløft... Som oppositionspolitikere vil jeg i dag gå ind for, at det offentlige i meget høj grad informerer befolkningen. Det er af fælles interesse, at der bliver informeret. Borgernes konstaterede utilfredshed med den politiske indsats rammer jo i lige høj grad regeringen og oppositionen. Derfor som nævnt den større forståelse for informationspligten."

Der er to væsentlige momenter i denne udtalelse: For det første er 1960'ernes ideal om en ustyret to-vejs kommunikation i informationspolitikken udskiftet med et eksplicit ønske om en oplysningsstrategi. For det andet understreger nu både regering og opposition behovet for styret information.

Valget i december 1973, der betød repræsentation af Fremskridtspartiet og andre "protest-partier" i folketinget, cementerede denne konsensus. Desuden gav "oliekrisen" stødet til en stor administrativ informationskampagne. Koordineret af Handelsministeriets Energispareudvalg og formidlet gennem et privat reklamebureau anvendtes alene i finansåret 1973/74 3,7 mill. kr. på oplysning om energiforhold. Hertil kom, at flere partier i marts 1974 søgte at forklare befolkningen baggrunden for en række politiske indgreb gennem dagbladsannoncer, hvilket var første gang, politikerne valgte en sådan fremgangsmåde uden for de egentlige valgkampe.

En række arbejdsgrupper og kommissioner arbejdede i centraladministrationen med informationsproblemerne. Enkelte ministerier og styrelser fik normeret informationsmedarbejdere, og Folketinget ansatte i 1974 en pressechef på forsøgsbasis. I første omgang skete der dog ikke i statslig regi nogen samlet afklaring af oplysningsstrategien, hvorimod de berørte brancher tog en række private initiativer, der havde til formål at presse staten til at føre en udvidet og mere bevidst informationspolitik.

Dagspressen, der rantes hårdt af stigningerne i olie- og papirpriserne samt fald i annonce-porteføljen, fremsatte gentagne gange krav om øget pressestøtte,⁴⁹⁾ og i reklamebranchen dannedes

49) Om den eksisterende pressestøtte og forslag til udvidelse heraf se Redegørelse fra arbejdsgruppen vedr. statens forhold til dagspressen m.v. fra Statsministeriet (november 1976) og Ole John Poulsen, Stat og presse - et bidrag til en pressepolitik, Århus 1976.

i efteråret 1973 den såkaldte Relationsgruppe, der i januar 1975 indkaldte en omfattende kreds af politikere, administratorer, reklamefolk og redaktører til et seminar om statslig information.⁵⁰⁾

Seminaret mundede ikke ud i et konkret forslag, men gav i sin rapport udtryk for en almindelig accept af, at der eksisterer en statslig og kommunal informationspligt. Indlægene prægedes bl.a. af Folketingets ombudsmand Lars Nordskov Nielsen, der allerede ved et foredrag i det private Selskab for Samfundsdebat og siden i dagbladskronikker⁵¹⁾ havde markeret sig som fortaler for øget statslig oplysning. Organisatorisk fremhævedes nogle synspunkter, der bl.a. var formuleret af direktør M. Kaarøe fra Danske Dagblades Udgeverforening i Politikens kronik 7.8.1974:

"Den offentlige information må gennemføres efter den model, der er skabt af moderne markedsføring i erhvervslivet... Man skal ikke forestille sig, at det bør tilrådes at udbygge det eksisterende reklamekontor til en ny omfattende statsinstitution med masser af medarbejdere og et stort bureaukratisk apparat. Det er ikke nødvendigt! Det der tiltrænges, er en ny målsætning for dette kontor (som dækkes af et nyt navn) og udbygning af et fornuftigt og tilfredsstillende samarbejde med den danske reklamebranche."

Muligheden for en sådan løsning opstod, da den hidtidige leder af Statens Annonce- og Reklamekontor blev pensioneret, og en plan efter disse retningslinier blev i juni 1975 offentliggjort af Administrationsdepartementet.⁵²⁾ Annoncekontoret omdøbtes Statens Informationskontor og fik udvidede beføjelser og opgaver, men kun begrænsede økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer. Stillingen som Statens Informationsdirektør besattes med TV-speakeren Henning Skaarup, der tiltrådte 1. november 1975.

Omorganiseringen havde ikke været forelagt Folketingets plenum. I første omgang fastlagde lovgivningsmagten derfor ikke

50) Relationsgruppen består af Harlang, Toksvig & STB Reklamebureau AS, Rådgivende Sociologer AS og fa. Relationskonsulent og er i dag den mest benyttede kanal for statslige informationskampagner. Deltagerlisten og diskussionen er refereret i Rapporten fra seminaret om statslig information, Kbh. 1975.

51) Foredraget er aftrykt i den i note 50 nævnte rapport og i en dobbeltkronik i Politiken 14. og 15.10.1974.

52) Finansministeriets cirkulære nr. 100 af 12. juni 1975.

nærmere retningslinier for kontorets virksomhed og målsætning. Men som en indirekte udløber af et møde mellem Folketingets erhvervsudvalg, statsministeren og pressens organisationer på Marienborg 16.10.1975 om pressestøtte fremsatte Venstre og Det radikale Venstre i december 1975 et forslag til folketingsbeslutning, hvori det bl.a. hed:⁵³⁾

"Folketinget opfordrer regeringen til at nedsætte et udvalg på 11 medlemmer til udformning af regler for en udvidet statslig information... Inden 1. april 1976 skal udvalget udforme regler for indhold og omfang af en udvidet statslig information om bl.a. vedtagne lovforslag, bekendtgørelser, ændringer i cirkulærer m.v. Informationen skal fortrinsvis ske gennem avertering i dagblade..."

De fleste partier i Folketinget tog velvilligt imod forslaget. Dog påpegede oppositions-ordførerne risikoen for propaganda for den siddende regering, ligesom der ved forslagets vedtagelse 9. april 1975 som en indrømmelse til Socialdemokratiet blev vedtaget en ændring i ordlyden, der fremhævede radio og TV og nedspillede pressestøtteaspektet.⁵⁴⁾

Det nedsatte informationsudvalg, der fik ombudsmanden Lars Nordskov Nielsen som formand og domineredes af de partipolitiske medlemmer, konkluderede,⁵⁵⁾ at Statens Informationskontor måtte styrkes mandskabs- og bevillingsmæssigt, og fulgte i øvrigt de retningslinier, Informationsdirektøren havde afstukket for sin virksomhed.⁵⁶⁾

Ved et regeringsmøde 15. marts 1977 bebudede regeringen, at den var indstillet på at føre udvalgets intentioner ud i livet. I den mellemliggende tid havde Statens Informationskontor allerede markeret sig bl.a. gennem kampagner omkring den nye folkeskolelov, regeringens 1976-budget og indførelsen af den sociale bistandslov. Desuden blev der bebudet en omlægning af Statstidende, en sammenlægning af Lov- og Ministerialtidende, og den 5. april 1976 ind-

53) Folketingstidende 1975/76, forslag nr. XLIV.

54) Folketingets Forhandlinger 1975/76 (fortryk), sp. 8511-8516.

55) Betænkning nr. 787 om udvidet statslig information om love m.v.

56) Jvf. Statens Informationskontors redegørelse til Lønningsrådet aftrykt som bilag til finansudvalgets aktstykke 515 af 13.8.1975.

vilgede Danmarks Radio i at stille sendetid til rådighed for statsstyret information i radio og TV, hvorved vejen synes banet for skabelsen af en mere aktiv og institutionaliseret informationspolitik i de kommende år.⁵⁷⁾

2. Informationsvirksomhedens funktioner i 1970'erne

Sammenfattende kan det om udviklingen i statens informationsvirksomhed konkluderes, at man i Danmark fra en oplysningsstrategi under enevældens sidste år har haft en periode, hvor offentlighedsprincippet og ønsket om ustyret informationsformidling har været dominerende for så igen i de seneste år at vende tilbage til en mere statsstyret oplysningsstrategi.

Man kan imidlertid ikke med Jürgen Habermas tale om en egentlig "refeudalisering" af den politiske offentlighed.⁵⁸⁾ For det første er der i dag tale om en anden samfundsformation og en mere effektiv informationsteknik. Den statslige administration og medierne er udbygget i et omfang, man ikke kendte i 1800-tallet. For det andet er udviklingen ikke forløbet jævnt, men derimod modsætningsfyldt og i spring. Nærmest ved at være gennemført er offentlighedsprincippet i perioden fra systemskiftet frem til 1. Verdenskrig. Men den liberalistiske idé om borgerlig offentlighed er ingen fuldkommen realitet heller ikke i denne periode. Endelig - for det tredje - gør der sig i den konkrete danske udvikling en række faktorer gældende, der umuliggør en direkte applicering af Habermas' udviklingsmodel, der især bygger på forholdene i England. Vigtigst er, at bærerne af den tidlige liberale offentlighed i Danmark er et embedsmandsdomineret "stedfortrædende borgerskab", og at offentlighedsidealet siden overtages af gårdmands-klassen, der omformer det til et ideal om en parlamentarisk parti-offentlighed.

57) Der findes ingen samlet opgørelse over statens nuværende udgifter til informationsvirksomheden, og mulighederne for at danne sig et overblik vanskeliggøres ved, at udgifterne til de enkelte emner opgøres på de forskellige styrelses-konti. Om det fremtidige behov anfører Statens Informationskontor budgetterne for Norge og Sverige, hvor der i 1975/76 blev anvendt hhv. 35 mill. og 52 mill. kr. til annoncering og information om love og andre retsfor skrifter, jvf. Betænkning 787, p. 106.

58) Jürgen Habermas, op.cit., pp. 169-221.

Derimod kan udviklingen beskrives således, at man i Danmark i perioden med jævn vækst og relativ politisk stabilitet har arbejdet ud fra en liberal informationsideologi, d.v.s. at man i statsstyrelsen har tilstræbt et offentlighedsprincip, hvor informationsarbejdet søges overladt til den enkelte borger og pressen som "den kontrollerende 4. statsmagt", mens myndighederne i perioder med krise og social uro har hyldet en socialansvars-ideologi, d.v.s. opdyrket et oplysningsprincip og søgt at styre informationsudbuddet gennem aktiv indsats i relation til pressen og andre dele af samfundsstrukturen, f.eks. under forfatningskampen i slutningen af 1800-tallet, under krigene og i 1930'ernes økonomiske krise.⁵⁹⁾

Også i 1970'erne er der krise i samfundsstrukturen. Ganske vist slår krisetendenserne først igennem på det økonomiske niveau som generel konjunkturafmatning og massearbejdsløshed efter vinteren 1973-74. Men allerede i slutningen af 1960'erne spores recessionen i enkelte brancher og en voksende usikkerhed både i Danmark og i udlandet med hensyn til grundlaget for væksten i "industrisamfundet".

"Ungdomsoprør", forureningsdebat, krav om nedskæringer i de offentlige udgifter, protester mod det voksende skattetryk, hyppige valg og partidannelser med populistiske protest-programmer markerer det, forskere har betegnet som det borgerlige demokratis strukturelle legitimationskrise.⁶⁰⁾

Formelt baserer det borgerlige demokrati sig på kontinuerlig rationalitet og folkelig tilslutning, idet statsorganerne konstitueres gennem valg, og politiske beslutninger bliver legitime ved, at de valgte repræsentanter følger bestemte grundlovs-sikrede procedurer.

59) Et tredje element, kommunikationsprincippet og participationsideologien, er fremme en kort periode under 1960'ernes højkonjunktur, men sætter sig ingen konkrete spor i udviklingen. Om informationsideologierne se i øvrigt F. Siebert, T. Peterson & W. Schramm, Four Theories of the Press, Urbana 1972.

60) Se f.eks. Johannes Angeli, Überlegungen zum bürgerlichen Staat, Wemding 1975, Rolf Ebbighausen (Hrg.), Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Nordlingen 1976, Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme in senkapitalismen, Kbh. 1975 og Hors Holzer, Kommunikationssoziologie, Frankfurt/M 1974.

Den borgerlige offentligheds "forfald", der er forårsaget af ændringer i produktionsstrukturen, manifesterer sig i ændrede politiske procedurer, f.eks. tendenser mod lukkede politiske forlig frem for åben diskussion i Folketinget, flere fuldmagtslove og delegation, mere indflydelse til (sær)interesseorganisationerne og en voksende offentlig sektor.

Det betyder, at legitimationsbehovet øges, idet den tiltagende statsintervention i den private sektor, korporatismen og det voksende skattetryk, der er objektivt nødvendigt for opretholdelsen af den eksisterende samfundsorden, af store dele af befolkningen opfattes som subjektivt stridende imod den herskende samfundsopfattelse, f.eks. som en sammenblanding af den private og offentlige sfære.

Der opstår troværdighedskløfter mellem de repræsenterede og de repræsenterende (samt den bagvedliggende magtbasis). Beslutningernes legitimitet og rationalitet drages i tvivl, hvorved der opstår fare for, at politiske beslutninger ikke opfattes som magtneutrale almeninteresser, hvilket igen medfører risiko for manglende folkelig tilslutning, f.eks. ved at befolkningsgrupper bl.a. gennem kapitalflugt eller "vilde" strejker saboterer samfundssystemet eller undlader at rette sig efter love m.v.

2.1. Legitimationshjælp

Det er derfor nærliggende som hypotese at anføre behovet for øget legitimation af styreformens som en af den udvidede informationsvirksomheds centrale funktioner.

Også i de eksplicitte motiver anes sådanne hensyn, jvf. f.eks. informationsudvalgets betragtninger om informationsvirksomhedens målsætning:⁶¹⁾

"En effektiv informationsvirksomhed om love m.v. har en tilstrækkelig begrundelse i menneskets etiske krav på at være velinformeret om deres retsstilling. Udvalgsflertallet fremhæver i øvrigt,

at en god information om lovgivning m.v. er forudsætningen for, at den pågældende lovgivnings politiske målsætning kan realiseres,

at information kan være et middel til begrænsning af administration og til rationalisering af administrative procedurer,

61) Betænkning 787-1977, p. 60.

at en vel tilrettelagt informationsvirksomhed kan bidrage til at mindske den eksisterende ulighed mellem befolkningsgrupper, der er en følge af de nuværende forskelle i information.

Herudover fremhæver udvalgsflertallet, at øget information kan bidrage til en bedre forståelse mellem mennesker og myndigheder og skabe et bedre grundlag for en rimelig funderet - positiv eller negativ - vurdering af de offentlige myndigheders indsats."

Bag disse motiver ligger en formodning om, at statens legitimationsunderskud kan afbødes gennem udfyldning af den såkaldte "informationskløft". Synspunktet uddybes af informationsudvalgets formand i en kommentar til betænkningen:⁶²⁾

"En bedre information kan bidrage til mange ting. Det er ikke alene et spørgsmål om, at folk får bedre mulighed for at varetage deres retlige interesser, men gennem en sådan information kan man bidrage til en anden holdning til myndighederne. Folk trænger til at vide mere om, hvad det offentlige egentlig går og laver... Jeg er personlig sikker på, at mange menneskers negative holdning over for de offentlige myndigheder hænger sammen med, at de en gang om året får at vide, hvad de skal betale - selvangivelsen. Der gives ikke nogen rimelig information om, hvad de får for deres penge."

En øget statslig information kan således tjene til at skabe øget folkelig loyalitet omkring den herskende sociale orden. Ganske vist understreger betænkningen, at der skal være mulighed for såvel negativ som positiv stillingtagen. Imidlertid tyder den hidtidige praksis på, at statsstyret information nødvendigvis vil understrege det positive, idet udgangspunktet for informationen er vedtagelser i de kompetende myndigheder, hvilket pr. definition betyder, at beslutningerne har fået det parlamentariske "blå stempel" og dermed er lige med samfundets almeninteresser - uanset om et forslag er vedtaget enstemmigt eller kun med en enkelt stemmes overvægt. Statslig information skal eksempelvis ikke redegøre for beslutningsprocessen eller fortolke tvivls-spørgsmål, men må gerne redegøre for motiverne bag et vedtaget statsligt tiltag.⁶³⁾

62) Lars Nordskov Nielsen til AC-debat 3-77, p. 39.

63) Økonomi- og budgetministeriets vejledning nr. 238 af 3. november 1972 punkt II.4, jvf. Betænkning 787-1977, p. 51.

Informationskontorets intentioner med hensyn til, hvilke typer love der bør informeres mere om,⁶⁴⁾ tyder også på, at man vil fremhæve det positive, hvorimod man næppe kan forvente en kampagne, der går på temaet: "Her er en lovændring, der på de og de punkter betyder en forringelse af den hidtidige tilstand", f.eks. med hensyn til sociale ydelser.

Ligeledes vil de anvendte reklameteknikker tendere mod at fremhæve ændringer, som af modtageren opfattes som noget nyt (og bedre). Tydeligst ses det i kampagnen om bistandsloven fra foråret 1976: Lovkomplekset gav ikke nogen materiel udvidelse af bistandsmulighederne, men var blot en samling af dellove, der allerede var gældende. Samtidig (gen)indførtes skønsprincippet, og kompetencen blev udlagt til kommuner og amter, hvilket fra sagkyndig side vurderes sådan, at det set i sammenhæng med besparelserne på de offentlige budgetter sandsynligvis vil betyde en direkte forringelse af servicemulighederne for en del klient-gruppers vedkommende. I annoncer, pjecer og radio-TV opregnede Socialministeriet, der ledede kampagnen sammen med Statens Informationskontor, imidlertid især de eksisterende støttemuligheder og understregede, at systemet indebar fordele for alle, at det var en forenkling og en lettere vej til bistand. At informationsmodtagerne opfattede det således, at der var tale om en reel udvidelse af bistandsmulighederne, fremgik bl.a. af de mange, som efter kampagnen gik forgæves til socialkontorerne for at få hjælp.⁶⁶⁾

64) Statens Informationskontor, "Liste over love, man kunne have informeret om i perioden 1. juli 1975 - 30. juni 1976, samt love, der er informeret om, men hvor man kunne have overvejet yderligere information" (uoptrykt underbilag til bilag 5 i Betænkning 787-1977, p. 106). Statens Informationskontor gør opmærksom på, at listen ikke er autoritativ, men tendensen synes klar, bl.a. set i sammenhæng med de faktiske danske kampagner og de svenske erfaringer, jvf. Ekecrantz, op.cit., pp. 87-98.

66) Jvf. et rundspørge til bistandskontorerne foretaget af Danske Kommuner nr. 10-1976, pp. 4-16.

Disse konsekvenser er næppe tilsigtede fra Statens Informationskontors side, men er vanskelige at undgå i praksis. Vi savner endnu offentliggjorte effekt-forskning på de danske kampanjer, men erfaringer fra udlandet, bl.a. Sverige og Sovjetunionen, hvor man er langt fremme med gennemførelse af et statsstyret oplysningsprincip, synes at vise, at kampanjer i befolkningen nødvendigvis efterlader et indtryk af fremskridt og opslutning bag "den gode stat". Lars Nordskov Nielsen konstaterer således, at statens information "på trods af de bedste hensigter, altid vil få et element af noget reklameagtigt over sig".⁶⁷⁾

Et bi-produkt ved envejskommunikationen er desuden, at oplysningsvirksomheden ikke alene legitimerer styreformens og dens procedurer, men også giver PR for styret, den siddende regering og de bagvedliggende parti-interesser.

Allerede ved indførelsen af Statstidende i 1903 advarede oppositionen imod denne tendens, og ved de senere udvidelser af informationsvirksomheden har det som regel været regeringen, der har ønsket en udvidelse, mens oppositionen har advaret mod propagandaeffekten. I 1970'erne findes modstanderne af udvidet statslig informationsvirksomhed tilsyneladende kun i de partier, der ønsker vidtgående ændringer af samfundsopbygningen, f.eks. Venstre-socialisterne og Fremskridtspartiet, jvf. denne udtalelse fra Kjeld Wamberg (Frp):⁶⁸⁾

"En statslig informationstjeneste vil under nutidens forhold hovedsageligt være et propagandaapparat for den siddende regering og de partier, som har nogenlunde fælles grundlag med regeringen. De hidtidige danske forsøg på at lade staten informere er i så henseende afskrækkende. For eksempel rummede propagandakørslen for den sociale bistandslov i foråret 1976 meget lidt af interesse for den sociale klient, men var først og fremmest et langt politisk indlæg til forsvar for den socialpolitiske grundholdning, der vil gå over i historien som Eva Gredal-linien."

67) Citeret efter Rapporten fra seminaret om statslig information, Kbh. 1976, p. 25. Om de svenske erfaringer se Harry Schein, Inför en ny mediapolitik, Stockholm 1972, pp. 102-120.

68) Betænkning 787-1977, p. 58.

2.2. Styring

Snævert forbundet med legitimationsproblematikken er det samfundsfænomen, man kunne betegne en "rationalitetskrise", d.v.s. en krise i det administrative apparat, som følge af at staten i en modsætningsfyldt samfundsformation ikke har sikre (og modsætningsfrie) styringsmekanismer til rådighed.

Informationens rolle i denne sammenhæng understreges bl.a. i den gældende vejledning om det offentliges brug af annoncering:⁶⁹⁾

"Bredt oplysende annoncering kan i særlige tilfælde udgøre et alternativ til gennemførelse af retsfor skrifter eller administrative dispositioner, navnlig i form af forebyggende kampagner, der kan overflødig gøre - muligvis væsentlige kostbarere - lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger."

En sådan informationsindsats betegnes ofte som indoktrinering,⁷⁰ men da denne term i dansk sprogbrug har fået stærkt negative konnotationer og ofte anvendes synonymt med termen propaganda, forekommer det mere hensigtsmæssigt at tale om politisk styring, socialisering eller social kontrol.⁷¹⁾

Den generelle styring af befolkningens holdninger, normer og adfærd ses bl.a. i de store færdselskampagner og energisparekampagnerne. Et langt stykke vej er den sociale kontrol uproblematisk, men erfaringer fra Sverige viser, at man ofte bevæger sig ind på områder, hvor der ikke hersker almen konsensus om de pågældende normers almeninteresser, f.eks. abortspørgsmål, alkoholoplysning m.v. I Danmark er Statens Informationskontor klar over problemets eksistens, og informationsdirektøren har som et eksempel på en kampagne, kontoret ikke vil gennemføre, nævnt en eventuel beslutning om indførelse af dansk "Berufsverbot".⁷²

I modsætning til legitimationshjælpen er styringsfunktionen ikke kun rettet imod befolkningen som helhed, men også til enkelte samfundsgrupper med særlige karakteristika. Ofte er der

69) Økonomi- og budgetministeriets vejledning nr. 238 af 3. november 1972, punkt I.4.

70) Jvf. Göran Palm, Indoktrineringen i Sverige, Stockh. 1968, og Pertti Hemanus, "Propaganda and Indoctrination: A Tentative Concept Analysis", Gasette Vol. XX, No. 4-1974, pp. 215-223.

71) Jvf. Marvin Olsen, The Process of Social Organization, N.Y. 1970, p. 118.

72) Henning Skaarup i "5 + 5" i radioens Pl, 20.9.1976.

tale om social kontrol med afvigere eller marginalt placerede borgere, f.eks. kriminelle,⁷³⁾ og styringsproblemerne spiller også en rolle i relation til de såkaldte "informationsvage" (se afsnit 2.3.).

Desuden er styringsfunktionen af stor betydning i forhold til lokalforvaltningen, interesseorganisationerne og massemedierne, jvf. motiverne bag effektiviseringen af Statstidende:⁷⁴⁾

"Man vil herved opnå en effektivisering af informationen til de myndigheder m.v., der tjener som mellemlid mellem folketinget, regeringen og centraladministrationen på den ene side og befolkningen på den anden side, en information, der er lige så vigtig som den direkte information af befolkningen."

Disse "transformationskanaler" betegnes ofte som ideologiske statsapparater,⁷⁵⁾ og det er karakteristisk for dem, at de har en større autonomi end den hierarkisk opbyggede centralforvaltning.

Styringsproblemet er i de seneste år blevet accentueret efter 1960'ernes bestræbelser på at gennemføre dekoncentration og decentralisering som modvægt til efterkrigstidens markante centraliseringstendens i samfundet. Kommunalreformen har bl.a. betydet større og mere uafhængige kommunale enheder, der som følge af bloktilskuddene også har fået større økonomisk autonomi. Bistandslovskampagnen kan ud fra dette synspunkt ses som et forsøg på fra Socialministeriets side at tvinge kommuner og amter til en ensartet praksis gennem direkte information til bistandskontorerne og indirekte information til pressen og klienterne.

Den øgede centrale informationsvirksomhed kan således medvirke til øget effektivitet og rationaliseringer i administrationen.⁷⁶⁾ Dog har man fra de styrelser, der selv har informationsmedarbejdere, advaret imod at opbygge et stort "omsvøbs-department" i centraladministrationen, og i stedet foreslået at man sat-

73) Betænkning 714-1974 om Kriminalforsorgen og massemedierne.

74) Finansudvalgets aktstykke 515 af 13.8.1975 og gentaget ordret i Betænkning 787-1977, p. 20.

75) Louis Althusser, "Idéologie et appareils idéologiques d'Etat. Note pour une Recherche", Le Pensée 151-1970, pp. 3-38.

76) Se f.eks. Olaf Johansen, Rationalisering af statsadministrationen, Kbh. 1971, pp. 55 f.

ser på styring af informationen i de enkelte forvaltningsorganer.⁷⁷⁾

En effektivisering af styringen kan også ske gennem inddragelse af interesseorganisationerne. Arbejdsretsjuristen Per Jacobsen pointerer således, at det han betegner som en krise for det arbejdsretlige system - og de dermed forbundne ulemper for den samfundsmæssige orden - kan afhjælpes gennem øget samfundsinformation til lønarbejderne:⁷⁸⁾

"En virkeligt professionelt tilrettelagt kampagne kunne utvivlsomt få ganske positive virkninger. Om varen er vaskepulver eller arbejdsretlige regler er formentlig underordnet. En sådan kampagne kunne iværksættes af LO og dens underorganisationer, den kunne også iværksættes af de 2 hovedorganisationer i fællesskab. Det ville være en rimelig måde at anvende nogle af de betydelige midler, som organisationerne har opsamlet, på. Det kunne imidlertid også nok være en overvejelse værd, om en sådan opgave ikke burde iværksættes af samfundsmagten. Resultatet ville sikkert have en generel samfundskononomisk virkning."

I Sverige kanaliseres store dele af den statslige information gennem arbejdsmarkedsorganisationerne,⁷⁹⁾ og herhjemme findes et snævert samarbejde mellem staten og interesseorganisationerne på informationsområdet, bl.a. i henseende til miljø- og arbejderbeskyttelsesspørgsmål. Med de voksende tendenser i retning af korporatisme i statsstyrelsen kan man forvente, at dette samarbejde vil blive udbygget, hvorved de private organisationer i stigende omfang kommer til at optræde som selvstændige informationsmodtagere og informationsfiltre til og fra medlemmerne.

Omkring den information, der formidles gennem massemedierne, indgår et eksplicit ønske om øget styring og en effektivisering af indsatsen:⁸⁰⁾

"Det må anses for betydningsfuldt, at information bringes i medier, hvor der kan etableres en rimelig forbindelse imellem selve den offentlige information (f.eks. en annonce) og en redaktionel behandling af det emne, informa-

77) Jørgen Nue Møller, Kommunernes Landsforening, i Rapporten fra Seminaret om statslig information, Kbh. 1975, p. 25, jvf. Bo Maltesen, "Stop Skaarup på marchen mod 'informationsdepartementet'", Journalisten, nr. 7/8-1976, p. 15.

78) Per Jacobsen, "Krise for det arbejdsretlige system?", Juristen & Økonomen, nr. 5-1977, p. 108.

79) Lowe Hedman, Selektiv information - På gott eller ont?, Bjertringbro 1975.

80) Betænkning 787-1977, p. 38.

tionen vedrører, idet det må antages, at de to informationer (den redaktionelle og selve den offentlige information) kan styrke hinanden."

Bag dette synspunkt ligger tilsyneladende - foruden ønsket om at støtte dagspressen på andre (ikke-redaktionelle) mediers bekostning - en mistillid til, at de private dagblade i tilstrækkeligt omfang kan varetage den politiske socialisering af befolkningen og derfor et ønske om mere statslig indflydelse på den redaktionelle linje.

Det kan forekomme mindre åbenbart, at der udtrykkes et tilsvarende ønske om øget statsstyring af samfundsinformationen via Danmarks Radio. Ærtermedierne udgør jo i Danmark et semi-statsligt monopol, men baggrunden for direkte statslig produktion af radiospots og redaktion af et fast TV-program O(rientering)B(orger S(amfund) må ses i sammenhæng med den øgede autonomi, som DR erhvervede i 1960'erne. Også her er tendensen, at statsmagten i 1970'erne intensiverer den centrale styring gennem informationsvirksomheden.⁸¹⁾

2.3. Participation

Anskuet fra de repræsenteredes side fremtræder legitimationsproblemerne som en "motivationskrise": i og med de strukturelle ændringer i den politiske offentlighed bliver det vanskeligere at fastholde borgernes interesse for systemet. De repræsenterede fremmedgøres og føler intet behov for at deltage i de traditionelle aktiviteter i det repræsentative demokrati. For at fastholde borgernes tilslutning kan man derfor, bl.a. gennem informationspolitikken, søge at opmuntre til og udbygge mulighederne for involvering og deltagelse i de politiske processer.

Ved participation forstås alle de former for aktiviteter den enkelte borger kan deltage i. Traditionelt har disse aktiviteter indskrænket sig til stemmeafgivning ved valg og medlemskab af politiske partier og interesseorganisationer. Men især i 1960'ernes debat om kommunikationspolitikken indgår det som et væsentligt motiv, at søge det repræsentative demokrati udbygget med mere

81) Om udviklingen i Danmarks Radio se Anker Brink Lund, op.cit., pp. 35-120. De konkrete regler for samfundsinformation i DR udformet af Programdirektørembedet er optaget i Betænkning 787-1977, p. 122.

direkte og utraditionelle participationsformer.

Kommunikationsforskere understreger, at participationen, hvis den skal bevæge sig ud over formel følelse af pseudoparticipation må skabe større lighed blandt befolkningsgrupperne m.h.t. politiske ressourcer⁸²⁾ og begynde så tidligt i beslutningsprocessen, at der endnu ikke er truffet autoritative afgørelser.⁸³⁾

Forsøg med en sådan handlingsorienteret og kvalitativ participation er gjort på lokalt plan, bl.a. i forbindelse med forskellige planlove.⁸⁴⁾ Derimod har participationsfunktionen kun i begrænset omfang sat sig igennem på centralt niveau, og i den officielle statslige redegørelse for samfundskommunikation i Danmark har man eksplicit understreget, at information "som led i en beslutningsproces ... i hovedsagen falder uden for udvalgets kommissorium."⁸⁵⁾

Udvalget erkender, at information af denne art "må påregnes at have en positiv effekt på de traditionelle demokratiske procedurer omkring det repræsentative demokrati". Når beslutningstagerne alligevel lader problemet ligge, kan det skyldes, at man finder reel participation på centralt niveau urealistisk, eller at participations-intentionerne kommer i strid med modgående interesser. Politologer har således påvist, at en for stor folkelig participation og direkte indflydelse i politikken kan true den herskende orden, og at politisk apati inden for visse grænser kan bidrage til styreformens stabilitet. Hertil kommer, at statslig informationsvirksomhed før og under beslutningsprocesserne let kan forekomme "partisk" og derfor svække opfattelsen af staten som neutral og hævet over særinteressernes artikulation og aggre-

82) Willy Martinussen, Fjerndemokratiet. Social ulikhet, politiske ressourcer og politisk medverking i Norge, Oslo 1973.

83) Kenneth Abrahamsson, Samhällskommunikation - Om kontakten mellan myndigheter och medborgare, Lund 1972, pp. 187 f.

84) Gottschalk & Tonboe, op.cit., jvf. lov af 13.6.1973 om lands- og regionsplanlægning og lov af 10.6.1975 om kommuneplanlægning.

85) Betænkning 787-1977, p. 9.

gation.⁸⁶⁾

Hvilke overvejelser, der har været afgørende, lader sig ikke endeligt afgøre. Givet er det dog, at man i samfundskommunikationen i dag arbejder inden for en snæver repræsentativ demokratiopfattelse, og det, der kan betegnes som informationsvirksomhedens demokratiske participationsfunktion, er i praksis alene oplysning om borgernes rettigheder og pligter, d.v.s.⁸⁷⁾

"Udvalget forstår sit kommissorium således, at det i det væsentlige er begrænset til spørgsmål om information vedrørende vedtagne (fastsatte) retsregler, herunder navnlig love, bekendtgørelser og cirkulærer."

Der er altså tale om information som retssikkerhedsgaranti, som nok skal sikre borgernes mulighed for at varetage deres interesser og dermed deltage i det politiske system, men først efter en autoritativ afgørelse er truffet. Dette kan ses som en videreførelse af 1950'ernes bestræbelser, hvor staten etablerede en række repræsentative organer, der på borgernes vegne skulle udøve kontrol med myndighederne. Det drejede sig bl.a. om ombudsmandsinstitutionen og forskellige ankenævn.

Fra slutningen af 1960'erne taler man desuden om, at myndighederne har en informationspligt over for borgerne. Begrebet er lanceret af Danske Dagblades Fællesrepræsentation,⁸⁸⁾ men det er tvivlsomt, om en sådan pligt kan betegnes som en juridisk realitet, hvilket bl.a. fastslås af dr.jur. Ole Krarup:⁸⁹⁾

"I grundlovens §22 foreskrives det, at love skal kundgøres, men i praksis opfattes denne kundgørelsespligt som opfyldt gennem en bestemt teknisk procedure, nemlig offentliggørelse i Lovtidende. Herudover kan man ikke formulere nogen informationspligt for det offentlige ..."

Krarup mener dog, at "det var rimeligt, om man efterlevede grundlovens krav om kundgørelse med tjenestelige midler", og pressejuristen Knud Aage Frøbert, Institut for Presseforskning, går et

86) Se de generelle overvejelser om folkelig deltagelse og repræsentativt demokrati i Betænkning 798-1977, pp. 14 f. For en en almen indføring i den politologiske demokrati-debat se Palle Svensson, "Demokrati og politisk deltagelse" i Festskrift til Erik Rasmussen, Århus 1977, pp. 273-304.

87) Betænkning 787-1977, p. 9.

88) Redegørelse fra DDF af 15.6.1968.

89) Nordisk Administrativt Tidsskrift, 1970, p. 317.

skridt videre, idet han finder belæg for en informationspligt i de hensyn, som motiverede offentlighedsprincippet i loven om offentlighed i forvaltningen fra 1969, og⁹⁰⁾

"Alene forvaltningens pligt til at føre lovgivningen ud i livet skaber således en nødvendighed for informationsvirksomhed fra de administrative myndigheders side."

På dette grundlag bekræfter de statslige kommissioner eksistensen af en de facto informationspligt i staten.⁹¹⁾ I første omgang drager man den konsekvens, at informationsvirksomheden især bør sigte på de særligt berørte eller repræsentative institutioner, f.eks. interesseorganisationer og advokater. Men senere forskydes interessen i retning af en oplysningspligt over for befolkningen som helhed.

I den seneste betænkning er informationspligten suppleret med en anden begrundelse for øget oplysning som participationsgrundlag: et ønske om at nå ud til de "informationssvage", d.v.s. mennesker, der har mindre information end gennemsnittet og som ofte også vil være svage i andre sammenhænge p.g.a. deres placering i produktionsprocessen, uddannelse etc.⁹²⁾

Udvalgsflertallet mener, at "en vel tilrettelagt informationsvirksomhed kan bidrage til at løse et sådant ulighedsproblem", men anviser kun almene og generelle oplysningstiltag som midler i et sådant projekt.

Dermed sidder udvalget forskerne - herunder sin egen ekspert lic.merc. Preben Sepstrup, Media-Forsk, - overhørig.⁹³⁾ Den (sparsomme) forskning på området synes således at vise, at man kun i meget begrænset omfang kan hjælpe de dårligt stillede gennem information alene. De er ikke kun "informationssvage" men "ressource-svage", d.v.s. at sociale forhold kumulativt svækker deres situa-

90) Betænkning 714-1974, p. 15.

91) Betænkning 536-1969, pp. 63 ff., Betænkning 641-1972, p. 11, Betænkning 787-1977, p. 14.

92) Betænkning 787-1977, p. 44, jvf. Preben Sepstrup, "Om borgernes forbrug af information med særligt henblik på statslig information", ibid., pp. 107-121. Se også om begrebet "informationslavaktive" i den såkaldte Rigsted-undersøgelse foretaget for Danske Dagblades Udgiverforening af Gallup Markedsanalyse 1976 og Schledermands problematisering af begrebet i Retfærd, nr. 5-1977.

93) Preben Sepstrup, op.cit., pp. 119 ff.

tion i samfundet. Derfor må selve deres sociale situation ændres, hvis lighed skal opnås, og vil man mildne problemet må der vælges en selektiv informationsstrategi, der anvender et sprog og nogle medier, som disse befolkningsgrupper benytter i det daglige, d.v.s. radio-tv, ugeblade og distriktsblade.

Når man imidlertid ikke fra ansvarligt hold kan følge forskningens anvisninger m.h.t. participationsfunktionen hænger det bl.a. sammen med, at en sådan lighedsbestræbelse kommer i konflikt med den liberalistiske lighedsgrundsætning, jvf. afsnit 2.4.

2.4. Pressestøtte

Også de økonomiske krisetendenser har sat sine spor i tilrettelæggelsen af statens informationsvirksomhed. Sammenkædningen af formidlingsproblematikken og spørgsmålet om indirekte pressestøtte framgår bl.a. af, at debatten om samfundskommunikation er blusset op i perioder med økonomiske problemer for dagspressen f.eks. i midten af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, ligesom pressens synspunkter har været toneangivende i de statslige kommissioner.

I de gældende retningslinier for statslig information understreges det, at dagspressen er den væsentligste kanal. Derimod skal ugeblade, distriktsblade og fagblade kun indgå i begrænset omfang, og fra disse brancher har der da også været røster fremme om, at den udvidede statslige annoncering virker diskriminerende.⁹⁴⁾

På dagsbladsområdet udelukker statens annoncere regler til gengæld diskrimination:⁹⁵⁾

"Skønnes der at være behov for at iværksætte annoncering om retsfor skrifter eller administrative dispositioner eller forebyggende kampagner, bør dette ske ud fra forudsætningen om, at den enkelte borger ikke kan forventes at holde eller læse mere end en enkelt daglig avis. Det må derfor anses for rigtigst, at annoncering så vidt muligt omfatter samtlige dagblade, dog således at annoncering -

94) Se f.eks. henvendelser fra Distriktsbladenes Sammenslutning og Dansk Magasinpresses Udgiverforening optrykt i Betænkning 787-1977, pp. 124-130.

95) Økonomi- og budgetministeriets vejledning nr. 238 af 3. november 1972, punkt I.5.

såfremt forskriften eller dispositionen kun vedrører et klart afgrænset område af landet - begrænses til dagblade, eventuelle andre blade, i det pågældende område."

Reglen er en konsekvens af den liberalistiske lighedsgrundsætning. For det første opfattes borgerne som lige, hvorfor ingen gruppe, f.eks. "de ressourcesvage", har krav på særbehandling. For det andet er dagbladene ligeberettigede, hvorfor staten ikke må skabe konkurrenceforvridning gennem selektivt medievalg.

Pressestøtte-funktionen lader sig yderligere begrunde i ideen om den borgerlige offentlighed: En forudsætning for demokratiet er åben debat bl.a. gennem pressen. "Bladdøden" og den deraf følgende monopolisering af pressen er derfor en trussel imod den frie meningsdannelse, hvorfor det må være en legitim statsopgave, f.eks. gennem pressestøtte, at søge opretholdt en så pluralistisk presse som muligt.

En måde at støtte pressen på er at øge den statslige og kommunale annoncering i dagbladene. Imidlertid viser forskning på området, at en sådan generel og indirekte støtte ikke er særlig effektiv:⁹⁶⁾

Fælles for de generelle støtteforanstaltninger er, at de ikke har haft nogen reel betydning for pressens strukturudvikling. Snarere kan man tale om nogle "branchevenlige" foranstaltninger, som har kunnet formilde det økonomiske klima, men næppe forhindre blade i at måtte lukke."

Hertil kommer, at den indirekte støtte ikke skaber grundlag for oprettelsen af nye blade, ligesom hensynet til lighedsgrundsætningen i praksis er problematisk, idet en række medier helt holdes ude, og de forskellige dagblade får meget forskelligt udbytte af den statslige annoncering.⁹⁷⁾

Også anskuet ud fra statens informationsvirksomheds øvrige funktioner er fremhævelsen af dagspressen og kravet om liggelig annoncering uheldig. Reglerne gør kampagnerne ekstraordinært omkostningskrævende, og i sparetider kan de virke prohibitive for en øget kvantitativ informationsindsats og helt umuliggøre kva-

96) Ole John Poulsen, op.cit., p. 32.

97) Jvf. Statens Informationskontors notat af 12.11.1975 om den beløbsmæssige fordeling af en øget informativ annoncering i dagbladene og Danske Dagblades Udgeverforenings notat af 16.1.1976 om den procentvise forøgelse af hvert dagblads annonceindtægt ved en udvidelse af det offentliges annoncering med 10, 20 eller 30 mill. kr.

litative forbedringer af informationen, f.eks. i form af mere selektive tiltag og medievalg.

Når pressestøtte-funktionen imidlertid trods intentioner om det modsatte stadig indtager en fremtrædende plads i overvejelserne omkring statslig information, skyldes det bladudgiverne og en del politikere, der mener, at den private dagspresse lettere bevarer sin uafhængighed af statsmagten under indirekte end ved direkte og selektiv pressestøtte.

Heller ikke dette er imidlertid givet. Som nævnt under afsnit 2.2. skal Statens Informationskontor nu søge annoncerne placeret på en sådan måde, at de kan støttes af redaktionel tekst, og på baggrund af en lang række andre støtteordninger, f.eks. moms-fritagelse, reducerede posttakster, et statssubventioneret finansieringsinstitut o.s.v., er det næppe sandsynligt, at en støttepolitik, der går ud over statens almindelige informationsvirksomhed, ville svække dagspressens formelle uafhængighed i større omfang. Til gengæld ville en række uhensigtsmæssige og blokerende elementer i grundlaget for en samlet informationspolitik blive ryddet af vejen.

Hvor ønsket om støtte til dagspressen er nogenlunde bevidst hos de politiske beslutningstagere, findes der ingen autoritative tilkendegivelser af, at staten bør støtte andre erhvervsgrupper gennem sin informationsvirksomhed. Også andre dele af reklamebranchen - herunder især de store reklamebureauer - har imidlertid store fordele af den nuværende aktivitet, der som regel iværksættes gennem private firmaer. Således har staten endnu ikke sikret sig en større del af rabatten på storreklamen, og kun Rådet for Støtte Færdselssikkerhed har intentioner om selv at gennemføre sine kampagner, hvorimod det f.eks. i relation til Statens Informationskontor stadig forudsættes, at den praktiske udførelse af informationsvirksomheden skal organiseres i privat regi.⁹⁸⁾

3. Råd og resultater

Undersøgelsen viser, at spørgsmålet om øget statslig information ikke er så uproblematisk, som det ofte fremstilles i den danske debat. Information er hverken et gode eller et onde i sig

98) Rådet for Støtte Færdselssikkerheds notat af 26.8.1976, jvf. Betænkning 787-1977, p. 92 og 55ff.

selv, og problemerne løses derfor ikke ved helt at opgive den styrede information og dermed overlade opgaven til det privat initiativ:⁹⁹⁾

"Den ligegyldighed, som man har vist problemet om tjenestemændenes aktive forhold til offentligheden... har den virkning, at pressen, det er i København særlig den såkaldte frokostpresse, jagter det offentlige og de offentlige tjenestemænd som ofre, der om jeg så må sige, giver publikumsmæssig gevinst hver gang. Det er f.eks. skattemyndighederne og sociale institutioner, som gang på gang hænges ud."

Men det er heller ingen heldig løsning blindt at anvende den centralstyrede information for derigennem at neddæmpe de bagvedliggende samfundsproblemer:¹⁰⁰⁾

Effekten av... informationsverksamhet blir som så ofta annas att problemen informeras bort i stället för att lösas med hjälp av reella förändringar av de konkreta förhållanden som skaper dem, ex. brist på arbetstillfällen och social service. Den centrala information fungerar i den situation främst som ett ideologiskt utanverk."

På den ene side kan den udvidede statslige informationsvirksomhed hjælpe med til at legitimere styreformen, styrke samfundsstyringen, øge administrationens effektivitet, støtte pressen og udgøre en nødvendig (men næppe tilstrækkelig) forudsætning for øget folkelig participation.

På den anden side indebærer statsstyret information risiko for propaganda, den kan virke ensrettende og handlingslammende og give store dele af befolkningen en følelse af pseudo-participation.

En del af disse problemer er strukturelt betingede og lader sig næppe afbøde gennem bevidst politisk adfærd. Imidlertid er den første forudsætning for en hensigtsmæssig informationsvirksomhed, at man erkender problemernes eksistens og tager kommunikationskritikken alvorligt. Desuden kan problemerne reduceres i omfang, hvis der tilvejebringes yderligere to forudsætninger, som endnu ikke eksisterer i Danmark: 1) en bevidst afklaring af den overordnede kommunikationspolitik og dens målsætninger; 2) mere forskning omkring informationsvirksomhedens tilrettelæggelse og effekt.

99) Ole Krarup, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1970, p. 318.

100) Jan Ekecrantz, op.cit., pp. 70f.

Der findes ingen samlet dansk kommunikationspolitik.¹⁰¹⁾ En række udvalg m.v. har uafhængigt af hinanden undersøgt afgrænsede hjørner af problemstillingen, men bestræbelserne er aldrig blevet koordineret.

Det er en medvirkende årsag til, at de eksplicite og implicite målsætninger for informationsvirksomheden er uafklarede eller direkte strider mod hinanden. Ønsket om forbedret statslig legitimation svækker således mulighederne for reel folkelig participation, og pressestøtte-aspektet hindrer de nødvendige selektive tiltag i relation til retssikkerhedsproblematikken.

I stedet for som nu at satse på mange mål på én gang, må forudsætningen for en effektiv informationsindsats derfor være, at man, før informationsapparatet ekspanderer og præges af administrativ inerti, foretager en bevidst prioritering af de funktioner, den kommende virksomhed bør have.

Vil man alene satse på legitimations-funktionen, er de hidtidige foranstaltninger stort set hensigtsmæssige, men må dog udvides kvantitativt.

Er målet en opprioritering af styrings-funktionen, må informationsvirksomheden i højere grad, end tilfældet er i dag, målrettes til de særlige institutioner og grupper, de pågældende emner tager sigte på.

Det bør desuden overvejes, i hvor høj grad en centralisering af informationsformidlingen er hensigtsmæssig. Vejen til dette delmål er sandsynligvis en kombination af Statens Informationskontor som koordinerende overhead-organisation kombineret med informationsmedarbejdere i de enkelte ministerier og styrelser samt et snævert samarbejde med oplysningstjenester i kommuner og andre decentrale forvaltningsorganer.

Endelig bør man overveje, om det er hensigtsmæssigt at satse på journalister i informationstjenesten, eller om opgaven

101) Det er dog i de seneste år gentagne gange blevet bebudet, at en medie-kommission efter svensk mønster skulle nedsættes med informationspolitikken som kommissorium. Et første skridt er gjort ved kulturministerens bibliotekskommission af 8.1.1976, der angiveligt er nedsat "som et led i udformningen af en national informations- og bibliotekspolitik", jvf. kommissionens foreløbige rapport (december 1976), p. 2.

kan overlades til administrative uddannet personale. Ingen af disse faggrupper opfylder i dag de nødvendige kvalifikationskrav. Journalisterne er opdraget i en pressetradition, der understreger nyhedskriterierne, mens administratorerne er rundet af en overvejende juridisk tradition. Det forekommer derfor mere hensigtsmæssigt at satse på en specialuddannet administrativ-informativ ekspertise, der kan forene elementer fra begge faggrupper og indgå som stabsorganer i centraladministrationen.¹⁰²⁾

Fremsættes et eksplicit ønske om folkelig participation, må man først og fremmest gøre sig klart, at det kan svække andre informationsfunktioner, og at den nuværende informationsvirksomhed da må ændres kvalitativt.

Informationen må begynde tidligt i beslutningsprocessen, d.v.s. før en autoritativ beslutning er truffet, og i stedet for alene at satse på envejs-formidling fra myndigheder til borgere, må der anlægges en kommunikationsstrategi. Der må sikres materielt grundlag for ytringsmuligheder og effektiv feed-back fra grupper uden for forvaltningen, og disse grupper må sikres flere ressourcer i kommunikationsprocessen.

En reel folkelig participation på individ-niveau er næppe realistisk i statslig regi, og utopien om "trykknapp-demokratiet", hvor alle beslutninger sendes ud til ja/nej-folkeafstemninger i intim-sfæren, vil kun resultere i øget manipulation og irrationallitet. Derimod må deltagelse af flere bevægelser og grupper ud over de store interesseorganisationer og professionelle kommunikatorer - ud fra en participations-målsætning - anses for at være både ønskelig og realisabel.

Hensynet til folkelig deltagelse og kontrol må desuden betyde, at der i højere grad gives opfølgings- og situationsinformation og ikke kun nyhedsinformation om love m.v.¹⁰³⁾ Centralsty-

102) Planer for en sådan uddannelse bl.a. på Roskilde Universitetscenter, jvf. Betænkning afgivet af undervisningsministeriets udvalg af 2.7.1974, Roskilde 1975, pp. 54-71, er ikke blevet realiseret. Derimod har man gennem korte kurser på Den kommunale Højskole og Forvaltningshøjskolen søgt at bibringe administratorer forståelse for informationsproblemerne, ligesom en gruppe statskundskabsstuderende på forsøgsbasis har gennemgået et et-årigt kursus i praktisk journalistik på Danmarks Journalisthøjskole i Århus.

103) Jvf. også Betænkning 787-1977, pp. 34f.

rede informationskampagner kan kun støtte, men aldrig overflødiggøre den integrerede og personlige kommunikation i de enkelte forvaltningsorganer.

Diffuse mål-enheder som f.eks. "de informationsssvage" må differentieres, idet de er baseret på en uhensigtsmæssig opfattelse af individet som kommunikationsenhed. I stedet kan man udbygge oplysningen af særligt berørte grupper, der må informeres (og hjælpes) ud fra deres konkrete placering i produktionsstrukturen, d.v.s. ud fra en kortlægning af udvalgte befolkningsgruppers materielle situation med det formål ikke blot at informere, men at løse de bagvedliggende samfundsproblemer.

Satsning på de hidtil nævnte funktioner betyder, at der må gøres mere bevidste bestræbelser på at adskille informationsproblematikken fra pressestøtte-funktionen. Den nuværende dobbeltholdning, hvor man i ord hævder at se bort fra pressens specielle behov, men i handling i høj grad lader sig styre af dagbladenes særinteresser, er ikke blot uhensigtsmæssig, men har i perioder betydet, at alle andre delmål er blevet forflygtiget. En løsning på dette dilemma er at slå ind på en mere konsekvent, selektiv og direkte pressestøtte, så det bliver de nyetablerede og svagt funderede blade, der får hjælp. Derefter vil den statslige information gennem annoncer m.v. i fremtiden alene kunne ske ud fra ønsket om at opnå den maksimale oplysnings-effekt.

Det må ske i sammenhæng med den sidstnævnte forudsætning for mere hensigtsmæssig informationsvirksomhed: måling af effekt. I modsætning til den svenske praksis, hvor selve informationsarbejdet er snævert integreret i en forskningsovervågning gennem Nämnden för Samhällsinformation, sker analyser af kampagner og anden information i Danmark tilfældigt og styret af afsenderen eller kommercielle interessegrupper.

Ofte er der overhovedet ikke afsat midler til en opfølgning af virksomheden, hvorfor værdifulde erfaringer går tabt, og risikoen for at gentage fejl øges. I de tilfælde, hvor undersøgelser er foretaget, har der alene været tale om frekvensmålinger, hvorimod indholdsanalyser, diffusionsforskning, dybdeinterviews og kommunikationskritiske behovsanalyser slet ikke er afprøvet.

En forudsætning for en effektiv udnyttelse af informationsmillionerne er derfor, at der afsættes midler og mandskab til for-

beredende og opfølgende forskning i forbindelse med informationsindsatsen. Samtidig vil en sådan forskning kunne afdække de mest oplagte farer for manipulation og propaganda.

I praksis kunne det ske ved oprettelsen af et forskningsorgan uafhængigt af de informerende organer og private interesser, eller ved at sådanne opgaver blev udlagt til et eller flere af de institutter ved universiteterne og de højere læreanstalter, der allerede har den fornødne ekspertise til at gennemføre kommunikationskritiske undersøgelser.