

► **TEMA: Wikileaks – Demokrati, diplomati, revolution**

- 3 Introduktion
Christian F. Rostbøll, Simon Gravers Jacobsen og Kristian Walther
- 6 A Free Irresponsible Press: Wikileaks and the Battle over
the Soul of the Networked Fourth Estate
Yochai Benkler
- 18 Wikileaks and consequences for modern diplomacy
– observations by a foreign policy practitioner
Jørgen Ørstrøm Møller
- 26 WikiRevolution?
James Der Derian
- 32 Wikileaks' demokratiske potentiale
Casper Mølck og Malte Frøslee Ibsen

► **ARTIKLER**

- 44 Udlicitering eller egenproduktion – Hvordan forklarer den politologiske
litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører
i opgaveløsningen?
Lasse Ring Christensen, Kurt Houlberg og Ole Helby Petersen
- 56 ”Hvorfor så meget stabilitet”?
Stabiliserende elementer i det danske politiske system
Malthe Munkøe

▷ **BØGER**

- 67 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 73 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

Ulrik Pram Gad, Caroline Grøn, Simon Gravers Jacobsen,
Asmus Leth Olsen, Tore Vincents Olsen, Jesper Schlæger,
Jeppe Strandsbjerg, Kristian Walther.

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat Jacob Gerner Hariri,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2012 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 - 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre) 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

Introduktion

Der er faldet forholdsvis ro omkring Wikileaks siden den meget medieomtale af dens læk af hemmelige dokumenter og af dens leder Julian Assange i især 2010. At vi er kommet lidt på afstand af virvaret omkring organisationen, gør det muligt at reflektere nærmere omkring dens betydning og implikationer. Som den tyske filosof G.W.F. Hegel sagde, så flyver Minervas ugle først ud, når skumringen bryder frem, hvormed han mente, at filosofien og videnskaben først kan forstå et nyt historisk fænomen, når det er fuldt udfoldet og i bagklogskabens lys. Og det er netop, hvad POLITIK forsøger med dette temanummer, nemlig at forstå Wikileaks som et nyt historisk fænomen. Det er dog ikke givet, at Wikileaks eller den nydannelse, som organisationen sammen med andre lignende internetbaserede organisationer og medier udgør, er fuldt udfoldet. Redaktionens håb er, at der nu, fem et halvt år efter at Wikileaks registrerede sit domænenavn og offentliggjorde det første sæt af dokumenter (i henholdsvis oktober og december 2006), er faldet så meget ro omkring organisationen, at vi kan gå et stik dybere end de umiddelbare politiske reaktioner og journalistiske rapporter.

I sin egen selvforståelse er Wikileaks en organisation, som beskytter borgerne mod politiske ledere og andre magtfulde personers uetiske adfærd ved at lække hemmelige dokumenter til offentligheden. Som sådan kan Wikileaks ses som en del af den fjerde statsmagt, som oplyser borgerne, beskytter deres frihed og er med til at demokratisere samfundet. Et af de mest interessante forhold omkring Wikileaks er, at dens betydning tydeligvis ikke er begrænset til et enkelt lands interne anliggender, da lækkerne hovedsageligt og mest kontroversielt har været af diplomatiske hemmeligheder, særligt af amerikanske ambassadeindberetninger. Det er netop i afsløringen af "statshemmeligheder", at Wikileaks har været udsat

for den hårdeste kritik. Det var for eksempel på denne baggrund, at den amerikanske vicepræsident Joe Biden kaldte Assenge for en "high-tech terrorist". Men Wikileaks' frigivelse af diplomatiske hemmeligheder er også blevet sat i forbindelse med, hvad mange anser som positive verdenshistoriske begivenheder, så som det arabiske forår i 2011.

På baggrund af fremtrædende politikere og de gamle mediers voldsomme og ofte modsatrettede reaktioner på Wikileaks trænger en række spørgsmål sig på for nærmere undersøgelse. For det første må vi spørge, hvor nyt og anderledes Wikileaks egentlig er i forhold til traditionelle medier og andre organisationer: Er Wikileaks et fænomen, som grundlæggende forandrer medie billedet og den fjerde statsmagt? For det andet er det interessant at spørge, hvor stor betydning Wikileaks' læk har haft. Har Wikileaks' offentliggørelse af hemmelige dokumenter påvirket relationerne mellem de lande, hvis diplomatiske hemmeligheder er blevet afsløret? Er der nogen konsekvenser for den måde, som diplomatiet bliver ført på, når der er en større fare for afsløringer af hemmelig kommunikation og fortrolige aftaler? Endelig kan vi stille det normative spørgsmål, om Wikileaks som et alternativt nyhedsmedie (hvis det er dét, det er) kan vurderes som et onde eller som et gode for internationale relationer og demokratiet. Kan Wikileaks spille en positiv rolle som en del af den fjerde statsmagt, eller er organisationen tværtimod en trussel imod "den ansvarlige presse"? Kan Wikileaks ses som en ny form for politiske bevægelse, der gennem sine afsløringer og trusler om afsløringer bidrager til en ny form for demokratisering? Er denne demokratisering én, som kan sprede principper om demokratisk legitimitet hinsides nationalstaten? Og hvis det sidste er tilfældet, hvad er da konsekvenserne for internationale relationer og diplomatiet?

Det er et ønske om at få svar på disse og relaterede spørgsmål, som har motiveret dette temanummer af POLITIK. Vi har samlet fire artikler, som behandler disse emner, men naturligvis ud fra forfatternes egne måder at se udfordringerne og stille spørgsmålene på. Den første temaartikel, som er skrevet af Yochai Benkler, fortæller historien om, hvordan Wikileaks opstod i 2006 og i begyndelsen blev modtaget forholdsvis positivt og blev optaget som en del af den fjerde statsmagt, for senere, fra 2010, at blive udsat for et "multi-system attack" fra både private og offentlige aktører. Benkler interesserer sig hovedsageligt for, hvilke forandringer opkomsten af internetbaserede nyhedsmedier som Wikileaks har for den fjerde statsmagts struktur og dens funktion i demokratiet. Han analyserer også forholdet mellem de gamle medier og de nye internetmedier. Benklers konklusion er, at Wikileaks og lignende internetmedier er en potentielt vigtig vagthund, som ville kunne bidrage til en vigtig demokratisering, men indtil videre har de gamle medier kæmpet imod integrationen af den netbaserede del af den fjerde statsmagt. Dét, vi kan håbe på i fremtiden, er et nyt samarbejde mellem de gamle massemedier og de nye netbaserede medier.

I den anden temaartikel gør tidligere direktør i Udenrigsministeriet Jørgen Ørstrøm Møller status over konsekvenserne af Wikileaks for moderne diplomati. Artiklen konkluderer, at statsræson fortsat er den drivende kraft bag staters udenrigspolitik. I forhold til de lækkede oplysninger vurderer Ørstrøm Møller ikke, at Wikileaks har afsløret særligt meget, som ikke var alment kendt i forvejen. Til gengæld har Wikileaks bekræftet, at en række statsledere – særligt i den arabiske verden – har en tendens til at tale med to tunger over for henholdsvis amerikanske diplomater og deres respektive befolkninger. Derudover vidner Wikileaks om et enormt diplomatisk maskineri i USA, der har forladt sig alt for meget på kvantitativ indhentning af data på bekostning af det kvalitativt orienterede diplomati, der analyserer og vurderer udsagn frem for at indberette ordret. Særligt interessant viser Wikileaks, at internettet og de sociale medier har muliggjort en ny og mere direkte form for græsrodsdiplomati uden om nationale ledere. Samtidig muliggør en intensiv dækning af de sociale medier en langt bedre forståelse af den indenrigspolitiske kontekst i fremmede lande. Eksempelvis kan den betydelige overvågning af sociale medier i Egypten have medført, at den amerikanske regering opgav støtten til dens mangeårige allierede Hosni Mubarak, idet det stod klart, at den folkelige modstand mod ham var så stor, at han måtte falde før eller siden.

I artiklen "WikiRevolution?" diskuterer James Der Derian det overordnede spørgsmål, om Wikileaks har forandret verden og mere specifikt, om organisationen har ændret den måde, man fører krig og diplomati på.

Artiklen giver ikke et ensidigt svar på spørgsmålet, men bemærker bl.a., at Wikileaks har forandret verden i den udstrækning, at verden er blevet en simultankrøl effekt af internettet. Sandheden er ikke længere fikseret af nationalstaten, men bliver stærk påvirket af globale medier. Der Derian laver desuden en historisk reference til den russiske kommunist Leon Trotskys ide om, at afskaffelsen af hemmeligt diplomati er forudsætningen for en demokratisk udenrigspolitik – en ide, som også den amerikanske præsident Woodrow Wilsons tilsluttede sig. Der Derian peger i slutningen af artiklen på, at Wikileaks i sig selv ikke bør opfattes som revolutionerende, men at organisationen kan ses som et fænomen, der signalerer en ny epoke, hvor hemmeligholdelse af diplomatiske dokumenter ikke længere er et statsprærogativ, men et fænomen, der i takt med udbredelsen af kvantecomputere, muliggør en langt højere grad af gennemsigtighed. Derfor er den epoke, Wikileaks indvarsler, også en epoke, der har potentialet til at indfri Trotskys vision om en fuldt gennemsigtig og demokratisk udenrigspolitik.

I den sidste temaartikel argumenterer Casper Mølck og Malte Frøslee Ibsen for, at Wikileaks har et overset demokratisk potentiale. Artiklen tager udgangspunkt i den nyere Frankfurterskoles samtidsdiagnose, som hævder, at vi lever i en æra domineret af økonomiske og bureaukratiske systemer, der opererer i relativ isolation fra demokratisk opmærksomhed. I de senere år er disse systemer blevet globaliserede og mere og mere løsrevet fra demokratisk kontrol, da den politiske offentlighed stadig hovedsageligt er national. I denne situation er dét, der er behov for en globalisering af borgernes politiske bevidsthed, som kan balancere økonomiske aktører og de udøvende magters (regeringer, bureaukrater og diplomaters) dominans på den overnationale scene. Mølck og Frøslee Ibsen argumenterer på denne baggrund for, at vi skal byde Wikileaks velkommen, da den kan bidrage til globaliseringen af borgernes politiske bevidsthed og dermed har potentiale til at åbne op for en tiltrængt demokratisk kritik af og kan rette et "ontologisk slag" mod den globale økonomiske og bureaukratiske symbiose.

Uden for tema bringer vi to artikler. Lasse Ring Christensen, Kurt Houlberg og Ole Helby Petersen tager i deres artikel udgangspunkt i, at udlicitering og andre privatiseringsinitiativer har været på dagsordenen siden Schlüter-regeringens moderniseringsprogram i 1983 og er en vigtig af New Public Management-bølgen. I dag er der betydelige forskelle i de danske kommuners anvendelse af private leverandører i opgaveløsningen. Hvordan kan disse forskellige forklares? Artiklen søger at besvare dette spørgsmål gennem en kritisk gennemgang af den politologiske litteratur om emnet.

I den anden artikel uden for tema spørger Malthe Munkøe, hvilke elementer i det danske politiske system

der kan forklare dets stabilitet. Der er mange grunde til, at man skulle forvente ustabilitet og kaos i et politisk system, hvor politiske beslutninger tages kollektivt ved flertalsafgørelse. Disse grunde er studeret i den såkaldte social choice forskning. Munkøe redegør for de grunde, som social choice-forskningen har fremført for, at man skulle forvente kaos i et politisk system og analyserer på denne baggrund, hvilke institutioner og normer i det danske politiske system, der modvirker denne tendens.

Nummeret rundes af med to boganmeldelser om henholdsvis brugen af eksperimenter i statskundskaben og om, hvorvidt muslimer er noget særligt.

*Christian F. Rostbøll,
Simon Gravers Jacobsen
og Kristian Walther*
Temaredeaktører

A Free Irresponsible Press:

Wikileaks and the Battle over the Soul of the Networked Fourth Estate¹

Yochai Benkler

Jack N. and Lillian R. Berkman Professor for Entrepreneurial Legal Studies, Harvard Law School; Faculty Co-Director, Berkman Center for Internet and Society, Harvard University

Wikileaks was born a century after President Theodore Roosevelt delivered the speech that gave muckraking journalism its name, and both hailed investigative journalism and called upon it to be undertaken responsibly. In 2010, four years after its first document release, Wikileaks became the center of an international storm surrounding the role of the individual in the networked public sphere. It forces us to ask how comfortable we are with the actual shape of democratization created by the Internet. The freedom that the Internet provides to networked individuals and cooperative associations to speak their minds and organize around their causes has been deployed over the past decade to develop new, networked models of the fourth estate. These models circumvent the social and organizational frameworks of traditional media, which played a large role in framing the balance between freedom and responsibility of the press. At the same time, the Wikileaks episode forces us to confront the fact that the members of the networked fourth estate turn out to be both more susceptible to new forms of attack than those of the old, and to possess different sources of resilience in the face of these attacks. In particular, commercial owners of the critical infrastructures of the networked environment can deny service to controversial speakers, and some appear to be willing to do so at a mere whiff of public controversy. The United States government, in turn, can use this vulnerability to bring to bear new kinds of pressure on undesired disclosures in extralegal partnership with these private infrastructure providers.

The year of Wikileaks began with the release of a video taken by a U.S. attack helicopter, showing what sounded like a trigger-happy crew killing civilians alongside their intended targets. It continued with two large-scale document releases from Iraq and Afghanistan, about which Defense Secretary Robert Gates wrote to the Senate, representing that “the review to date has not revealed any sensitive intelligence sources and methods compromised by this disclosure.” The year ended with the very careful release of a few hundred (as of this writing, it has risen to over 1900) cables from U.S. embassies in cooperation with five traditional media organizations. At the time of the embassy cable release, about two-thirds of news reports incorrectly reported that Wikileaks had simply dumped over 250,000 classified cables onto the Net. In fact, Wikileaks made that large number of cables available only privately, to the New York Times, the Guardian, Der Spiegel, Le Monde, and El Pais, and later to other media organizations. These organizations put their own teams to work to sift through the cables and selected only a few, often in redacted form, to publish. Wikileaks then published almost solely those cables selected by these traditional organizations, and only in the redacted form released by those organizations. Of this release, Secretary Gates stated: “Is this embarrassing? Yes. Is it awkward? Yes. Consequences for U.S. foreign policy? I think fairly modest.”

Despite the steadily more cautious and responsible practices Wikileaks came to adopt over the course of the year, and despite the apparent absence of evidence of

1. This article is an excerpt from a much longer article with the same title that appeared in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 46 (Summer 2011): 311-397. The excerpt was made by Christian F. Rostbøll and approved by Yochai Benkler. For full documentation and references, please see the original article.

harm, the steady flow of confidential materials through an organization that was not part of the familiar “responsible press” was met by increasing levels of angry vitriol from the Administration, politicians, and media commentators. By the end of the year, U.S. Vice President Joseph Biden responded to the quite limited and careful release of the embassy cables by stating that Wikileaks founder Julian Assange is “more like a high-tech terrorist than the Pentagon Papers,” leading to predictable calls for his assassination—on the model of targeted killings of Al Qaeda and Taliban leaders in Afghanistan—by Fox News commentators and likely Republican presidential candidate Sarah Palin. The New York Times’ flagship opinion author, Thomas Friedman, declared Wikileaks one of the two major threats to a peaceful world under U.S. leadership, parallel to the threat of an ascendant China.

The rhetorical framing of Wikileaks in the socio-political frame of global threat and terrorism, in turn, facilitated and interacted with a range of responses that would have been inconceivable in the more factually appropriate frame of reference, such as what counts as responsible journalism, or how we understand the costs and benefits of the demise of more traditional models of journalistic self-regulation in the age of the networked public sphere. On the legal front, the Department of Justice responded to public calls from Senator Dianne Feinstein and others and began to explore prosecution of Julian Assange under the Espionage Act.

The sociopolitical framing makes more comprehensible the vigilante responses in other subsystems of the information environment. Responding to a call from Senate Homeland Security Committee Chairman Joe Lieberman, several commercial organizations tried to shut down Wikileaks by denial of service of the basic systems under their respective control. Wikileaks’ domain name server provider, EveryDNS, stopped pointing at the domain “wikileaks.org,” trying to make it unreachable. Amazon, whose cloud computing platform was hosting Wikileaks data, cut off hosting services for the site, and Apple pulled a Wikileaks App from its App Store. Banks and payment companies, like MasterCard, Visa, PayPal, and Bank of America, as well as the Swiss postal bank, cut off payment service to Wikileaks in an effort to put pressure on the site’s ability to raise money from supporters around the world. These private company actions likely responded to concerns about being associated publicly with “undesirables.” There is no clear evidence that these acts were done at the direction of a government official with authority to coerce them. The sole acknowledged direct action was a public appeal for and subsequent praise of these actions by Senator Joe Lieberman. In that regard, these acts represent a direct vulnerability in the

private infrastructure system and a potential pathway of public censorship. It is impossible to ignore the role that a diffuse, even if uncoordinated, set of acts by government officials. In combination, the feedback from public to private action presents the risk of a government able to circumvent normal constitutional protections to crack down on critics who use the networked public sphere. This occurs through the influence of informal systems of pressure and approval on market actors who are not themselves subject to the constitutional constraints. This extralegal public-private partnership allows an administration to achieve, through a multi-system attack on critics, results that would have been practically impossible to achieve within the bounds of the Constitution and the requirements of legality.

Parts I and II tell the story of Wikileaks, the release of the documents, and the multi-system attack on the organization, the site, and Julian Assange by both public and private actors. Part III explores the ways in which the Wikileaks case intersects with larger trends in the news industry. In particular, what we see is that the new, networked fourth estate will likely combine elements of both traditional and novel forms of news media; and that “professionalism” and “responsibility” can be found on both sides of the divide, as can unprofessionalism and irresponsibility. The traditional news industry’s treatment of Wikileaks throughout this episode can best be seen as an effort by older media to preserve their own identity against the perceived threat posed by the new, networked model. As a practical result, the traditional media in the United States effectively collaborated with parts of the Administration in painting Wikileaks and Assange in terms that made them more susceptible to both extralegal and legal attack. More systematically, this part suggests that the new, relatively more socially-politically vulnerable members of the networked fourth estate are needlessly being put at risk by the more established outlets’ efforts to denigrate the journalistic identity of the new kids on the block to preserve their own identity.

I. The Provocation: Wikileaks Emerges as a New Element of the Fourth Estate

2006-2009: Award-Winning Site Exposing Corruption and Abuse Around the World

Wikileaks registered its domain name in October of 2006 and released its first set of documents in December of that year. The first two sets of documents related to Africa. In December 2006, the site released a copy of a decision by the rebel leader in Somalia to assassinate Somali government officials. In August 2007, it released another document identifying corruption by Kenyan leader Daniel Arap Moi. November of 2007 was the first

time that Wikileaks published information relating to the U.S.: a copy of Standard Operating Procedures for Camp Delta, exposing a formal source outlining the details of how the Guantanamo Bay detention camp was run. In 2008, Wikileaks released a wide range of documents related to illegal activities of public and private bodies. On the private side, these included a Swiss bank's Cayman Islands account, internal documents of the Church of Scientology, and Apple's iPhone application developer contract, which had included an agreement not to discuss the restrictive terms. On the public side, it included U.S. military rules of engagement in Iraq permitting pursuit of former members of Saddam Hussein's government across the border into Iran and Syria, an early draft of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement ("ACTA"), emails from Sarah Palin's Yahoo! accounts while she was a candidate for Vice President, and a membership list of the far-right British National Party. Most prominently, Wikileaks released documents pertaining to extra-judicial killings and disappearances in Kenya, for which it won Amnesty International's New Media award in 2009. Wikileaks also received the Freedom of Expression Award from the British magazine Index of Censorship in the category of new media. Wikileaks' activity increased in 2009. The pattern of releasing information relating to a range of very different countries, and to potential corruption, malfeasance, or ineptitude continued, including oil-related corruption in Peru, banking abuses in Iceland, and a nuclear accident in Iran. Most prominent that year was Wikileaks' release of copies of e-mail correspondence between climate scientists, which was the basis of what right-wing U.S. media tried to turn into "Climategate." What seems fairly clear from this brief overview of activities prior to 2010 is that Wikileaks was an organization that seems to have functioned very much as it described itself: a place where documents that shed light on powerful governments or corporations anywhere in the world, or, in the case of the climate scientists' emails, on a matter of enormous global public concern, could be aired publicly.

March 2010: Leaking the 2008 Pentagon Report on the Threat of Wikileaks

Things changed in 2010. In March 2010, Wikileaks released a 2008 Pentagon report arguing that Wikileaks is a threat, while recognizing the site as a source of investigative journalism critical of U.S. military procurement and its conduct in war. The New York Times, describing Wikileaks as "a tiny online source of information and documents that governments and corporations around the world would prefer to keep secret," reported that the Army confirmed the authenticity of the report. The Pentagon Report provides significant insight into what

Wikileaks was doing by 2008, and why the military was concerned about it.

Mixing its own assessments with Wikileaks self-descriptions taken at face value, the Report describes Wikileaks as founded by "Chinese dissidents, journalists, mathematicians, and technologists from the United States, China, Taiwan, Europe, Australia, and South Africa," and dedicated "to exposing unethical practices, illegal behavior, and wrongdoing within corrupt corporations and oppressive regimes in Asia, the former Soviet bloc, Sub-Saharan Africa, and the Middle East."

The recognition of the journalistic role Wikileaks plays is clear in the discussion of several examples of Wikileaks publications, which the Report repeatedly describes as "news articles" and in the description of Julian Assange as the organization's "foreign staff writer." In the process of describing what the Report's authors consider a risk of misinformation campaigns, they identify several articles that Wikileaks published that rely on leaked Pentagon documents about equipment deployed in Afghanistan and Iraq. A major part of the concern is that opponents of the U.S. could use some of this information, released in 2007, to plan attacks on U.S. troops. There is no mention of any evidence of such actual use or feasible action in the Report. Instead, the Report mentions several disclosures and arguments about weapons systems deployed in Iraq and critiques of their high expense, low effectiveness, and in the case of chemical weapons, illegality.

This characterization of the threat of excessive openness appears to be either a misunderstanding driven by the "Wiki" part of the name or deliberate mischaracterization. Promiscuous publication by anyone of anything was not the model that Wikileaks adopted, although that model was far from unheard of at the time. A contemporaneous report by the Los Angeles Times compares Wikileaks to another then-operating site, Liveleak: "LiveLeak has a simple editorial philosophy: Anyone can post anything that does not violate the site's rules. Essentially, no pornography and nothing overtly criminal." By contrast, "Wikileaks ... goes out of its way to make sure the documents it posts are authentic, saying fewer than 1% of its newly posted documents 'fail verification.'" From the vantage point of early 2011, this policy seems to have been consistently followed and remarkably successful. After over four years in operation, Wikileaks has been criticized for many faults, but none of its significant postings were found to be inauthentic.

The report concludes with a recommendation for attacking the site: cracking down very heavily on whistleblowers so as to make Wikileaks seem less safe as a point of distribution.

April-October 2010: Collateral Murder, Afghanistan, and Iraq

April 2010 marked the beginning of a series of four releases of documents embarrassing to the U.S. government. All four releases are thought to originate from a single major transfer of documents, allegedly provided by a twenty-two-year-old Private First Class in the U.S. Army, Bradley Manning. The first release was a video entitled "Collateral Murder." On July 12, 2007, two Apache attack helicopters fired on a group of individuals in Iraq, killing about twelve. Among the dead were two Reuters employees: a photographer and a driver. Reuters tried to get access to the video footage from the helicopter itself, so as to investigate what had happened and whether there was indeed a threat to the helicopters that would have explained the shooting. The U.S. government successfully resisted information requests for recordings of the events. Wikileaks made available both the full, raw video and an edited version on April 5, 2010. In it, and in its soundtrack, the helicopter pilots exhibit trigger-happy behavior and sound as though they took pleasure in hunting down their targets, some of whom appear to be unarmed civilians. The video and its contents became front-page news in the major papers. The release of the video was swiftly followed by identification of Manning as the source of the leak, based on selectively-released chat messages he allegedly wrote to Adrian Lamo, a hacker convicted of felony hacking in 2004, who had longstanding contacts with a Wired Magazine reporter to whom he conveyed these chat messages. As of this writing, Manning has been in solitary confinement for over eight months, denied pillows and sheets, and locked in a cell for twenty-three hours a day. The treatment seems consistent with the Pentagon Report's emphasis on deterrence against potential sources of leaks as the core tactic to undermine Wikileaks.

The Collateral Murder video was released at a news conference in the National Press Club in Washington, D.C. This was the first move that Wikileaks made toward the cooperation with traditional media that would mark its operation in the following eight months. At that early stage, however, Wikileaks was only using the established press as a mechanism for amplifying its message.

In July 2010, Wikileaks released a new cache of documents--war logs from the field in Afghanistan. The technique here represented a completely new model. Before publication, Wikileaks teamed up with three major international news organizations: the New York Times, the Guardian, and Der Spiegel. The major organizations were then given a period to verify the contents, analyze them, and prepare them for presentation. All four organizations published on the same day: Wikileaks, a much

larger portion of the full database of documents, and the news organizations, their analysis. The reporting on these documents found nothing that, in broad terms, was not already publicly known: the degree to which the U.S. was deploying targeted assassinations against Taliban leaders, and the large number of civilian casualties caused by drone attacks and other coalition activities. The drudgery of war, low levels of trust between U.S. and Afghan officials and forces--all of this was on display. The precision and detail of the incident descriptions--such as the shooting of eight children in a school bus by French troops, or of fifteen civilians on a bus by U.S. troops--added concrete evidence and meaning to a background sense of futility and amorphous knowledge of civilian casualties. The Afghanistan war logs release initially included about 77,000 documents; another 15,000 documents later followed after they were initially held back to allow time for Wikileaks to redact names of people who might be put in danger. The release was treated with consternation by the Administration, and the New York Times' initial story quoted National Security Advisor General James Jones as saying that the U.S. strongly condemns the disclosure of classified information by individuals and organizations which could put the lives of Americans and our partners at risk, and threaten our national security.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Admiral McMullen, was reported as having said that Wikileaks would have blood on its hands. Following a full review, however, and in response to a direct request from Senator Carl Levin, Chairman of the Senate Armed Services Committee, Secretary Gates later represented that "the review to date has not revealed any sensitive intelligence sources and methods compromised by the disclosure." McClatchy later quoted an unnamed Pentagon source confirming that three months later there was still no evidence that anyone had been harmed by information in the Afghan war logs released.

In October, Wikileaks added one more major release. It consisted of war logs similar to those released in July, this time pertaining to the Iraq war. Here, Wikileaks posted close to 400,000 field reports from Iraq in what the BBC described as "a heavily censored form." The New York Times framed the documents as having relatively low significance: "Like the first release, some 77,000 reports covering six years of the war in Afghanistan, the Iraq documents provide no earthshaking revelations, but they offer insight, texture and context from the people actually fighting the war." Other news organizations framed the reports quite differently. Der Spiegel entitled the reports A Protocol of Barbarity. The BBC used the headline: Huge Wikileaks release shows US 'ignored Iraq torture.' Regardless of framing differences, the organiza-

tions agreed on the core facts established by the reports: Iraqi civilian casualties were higher than previously reported; the U.S. military was well aware that Iraq's military and police were systematically torturing prisoners; and while discrete units intervened to stop such torture on the ground, there was no systematic effort to stop the practice. The Pentagon denounced the release as a "travesty" and demanded the return of the documents. Secretary of State Clinton was quoted as saying, "We should condemn in the most clear terms the disclosure."

This round of document release was also done by release to media outlets first, but one way in which this round was different was the introduction of personal attacks on Julian Assange. The day after the release, the New York Times published a derogatory profile of Assange entitled, *Wikileaks Founder on the Run, Trailed by Notoreity*.

All the elements of the profile of an untrustworthy, shifty character are presented in a breathless tone. Here perhaps is the first textual evidence of the major transition in the perception of Wikileaks in mainstream U.S. media. In March 2010, the Times had described Wikileaks as *The Little Engine That Could* of new media muckraking journalism. By mid-December, Wikileaks would come to be described by Tom Friedman on the Times' op-ed page as one of two threatening alternatives to a strong, democratic America, alongside an authoritarian China. In between these two descriptions of Wikileaks, the Times' profile of Assange marks the transition point.

The Last Straw: The Embassy Cables

November 28, 2010 ushered in the next document release. This release was more careful and selective than any of the prior releases. Apparently, the caution came too late. The release of the final batch was followed by a massive escalation of attacks on Wikileaks as an organization and website and on Assange as an individual. It is the mismatch between what Wikileaks in fact did in this final round and the multi-system attack on it that drives the need for a deeper explanation.

The release of the State Department embassy cables (confidential internal communications from embassies to Washington) was the most professionally-mediated, conservatively-controlled release Wikileaks had undertaken. The document set included 251,287 cables. Unlike the previous document releases, this time Wikileaks worked almost exclusively through established media organizations. It made the documents available to the Guardian, Der Spiegel, Le Monde, and El Pais; the Guardian made the documents available to the New York Times. Wikileaks also sought advice from the U.S. State Department, just as the New York Times had, to aid in redaction and

to help it avoid causing damage. Unlike the State Department's response to the traditional media organizations, Wikileaks' letter was met with a strongly-worded letter from the Department's legal advisor, Harold Koh, stating, "We will not engage in a negotiation regarding the further release or dissemination of illegally obtained U.S. Government classified materials" and demanding that Wikileaks simply not publish anything, return all documents, and destroy all copies in its possession. This, despite the fact that the date of the letter is one day before revelation, and the text of the letter explicitly states that the State Department knew of and consulted with the mainstream news organizations that were about to publish the materials, and therefore that if Wikileaks were to return all the materials, the other media entities would have the freedom and professional obligation to publish the materials. Later reports from Wikileaks' media partners support the observation that the Obama Administration treated Wikileaks as though it were in a fundamentally different category than it did the newspapers. Wikileaks then proceeded to make publicly accessible on its own website cables that had been published by at least one of these media organizations, in the redacted form that those outlets had published. Despite the actual care and coordinated release model that Wikileaks in fact practiced, over 60% of print news reports at the time explicitly stated that Wikileaks had released thousands of documents (usually over 250,000), and another 20% implied that it did so. In fact, over the course of the first month and more, the site released a few hundred documents, limited almost exclusively to those published and redacted by other organizations.

The contents of the overwhelming majority of released cables ranged from the genuinely important (e.g., Saudi and Gulf state support for a U.S. led attack on Iran to prevent proliferation; Yemeni acquiescence in U.S. bombing on its own territory; U.S. spying on UN staff; U.S. intervention in Spanish, German, and Italian prosecution processes aimed at U.S. military and CIA personnel over human rights abuses of citizens of those countries; the known corruption and ineptitude of Afghan President Hamid Karzai) to the merely titillating (Libyan leader Muammar Gaddafi's Ukrainian nurse described as "voluptuous blonde"). Although none broke ground in a way that was likely to influence U.S. policy in a fundamental way, this was not always true of other countries. The most ambitious speculations, in the New York Times and Foreign Policy, suggested that Wikileaks' cables' blunt descriptions of the corruption of Tunisian President Ben Ali helped fuel the revolution that ousted him in January 2011. Whether anything so fundamental can indeed be attributed to the embassy cables leak is doubtful, but the

sheer range of issues and countries touched, and continuous media attention for two months, make it undeniable that the Wikileaks U.S. embassy cable release was a major news event that captured headlines all over the world for weeks, providing a steady flow of small to mid-sized revelations about the U.S. in particular and the world of high diplomacy more generally. It was a major scoop, or, as the Guardian put it proudly, “the world’s biggest leak.”

Despite the generally benign character of the cables, one cable, one response to a cable, and one threat to release all raise particular concerns about potential damage. The cable that raised the greatest concern was a February 2009 cable listing “Critical Foreign Dependencies Initiative List,” which listed specific facilities whose disruption would harm U.S. interests. These ranged from a Manganese mine in Gabon and undersea communications cables in China, to a pharmaceutical plant in Melbourne, Australia and a Danish supplier of pediatric form insulin. Unlike the overwhelming majority of cables, this one appears to have been released initially by Wikileaks. The argument against this release, made at the time by the U.S. government, was that it offered a target list for terrorists seeking to disrupt critical global supplies by rendering critical dependencies transparent. The second cable, or rather response to a cable, included a reference to Zimbabwe Prime Minister Morgan Tsvangirai’s private support for sanctions against the Mugabe regime in Zimbabwe, providing an excuse for the Mugabe regime to explore prosecuting Tsvangirai for treason. It appears that this cable, like the majority of cables, was published at the same time (and likely in coordination with) the Guardian. Furthermore, it is unclear whether use of the cable as an excuse by a repressive regime to prosecute or threaten its lead opponent is equivalent to revealing names of unknown human rights workers, much less undercover operatives, who would not otherwise be known to the regime. Finally, in anticipation of the pressure, arrest, and potential threats of assassination, Julian Assange threatened to release a “poison pill,” a large cache of encrypted documents that is widely replicated around the Net and that would be decrypted, presumably with harmful consequences to the U.S., should he be arrested or assassinated. This latter of the three events is the one most foreign to the normal course of democratic investigation and publication. Depending on the contents of the file, it could be a genuinely distinct, threatening event, and publication of the decryption key may be an appropriate target for suppression consistent with First Amendment doctrine that permits constraining disclosure of “the sailing dates of transports or the number and location of troops.” It is doubtful, however, that the contents of the insurance file would fall under that category, assuming

that the entire set of cables is not fundamentally different from those that were released and recognizing that none of the cables were classified in top-secret categories.

II. The Response: A Multi-System Attack on Wikileaks

The response to the Wikileaks embassy cable release in the United States was dramatic and sharp. The integrated, cross-system attack on Wikileaks, led by the U.S. government with support from other governments, private companies, and online vigilantes, provides an unusually crisp window into the multi-system structure of freedom and constraint in the networked environment and helps us to map the emerging networked fourth estate. The attack’s failure provides us with insight into how freedom of action is preserved primarily by bobbing and weaving between systems to avoid the constraints of those subsystems under attack and harness the affordances of those that are out of reach of the attacker. The response also highlights the challenges that a radically decentralized global networked public sphere poses for those systems of control that developed in the second half of the twentieth century to tame the fourth estate—to make the press not only “free,” but also “responsible.” Doing so allows us to understand that the threat represented by Wikileaks was not any single cable, but the fraying of the relatively loyal and safe relationship between the U.S. government and its watchdog. Nothing captures that threat more ironically than the spectacle of Judith Miller, the disgraced New York Times reporter who yoked that newspaper’s credibility to the Bush Administration’s propaganda campaign regarding Iraq’s weapons of mass destruction in the run-up to the Iraq War, using Fox News as a platform to criticize Julian Assange for neglecting the journalist’s duty of checking his sources and instead providing raw cables to the public. The criticism is particularly ironic in light of the fact that despite all the attacks on the cables’ release, the arguments were never that the cables were inauthentic.

It is important to emphasize that the myriad forms of attack on Wikileaks that I describe are unlikely to represent a single coordinated response by an all-knowing Administration bent on censorship. Mostly, they appear to represent a series of acts by agents, both public and private, that feed into each other to produce an effect that is decidedly inconsistent with the kind of freedom of the press and freedom of speech to which the United States is committed. That no distinct attack pattern that I describe clearly violates Wikileaks’ constitutional rights as against the state is no salve; indeed, it is precisely the vulnerability to destructive attacks, none of which is in itself illegal but that together effectively circumvent the

purposes of constitutionality and legality that requires our attention.

Sociopolitical Framing: Situating Wikileaks in the Frame of the War on Terror

The political attack on Wikileaks as an organization and on Julian Assange as its public face was launched almost immediately upon release of the cables. Their defining feature was to frame the event not as journalism, irresponsible or otherwise, but as a dangerous, anarchic attack on the model of the super-empowered networks of terrorism out to attack the U.S. The first salvo was fired by Secretary of State Hillary Clinton, who stated, "Let's be clear: This disclosure is not just an attack on America's foreign policy interests... It is an attack on the international community--the alliances and partnerships, the conversations and negotiations, that safeguard global security and advance economic prosperity." The trope of an attack on the international community provided the backdrop for a series of comments aimed at delegitimizing Wikileaks and locating it in the same corner, in terms of threats to the United States, as global terrorism. This was the backdrop for Vice President Biden's statement that Wikileaks founder Julian Assange is "more like a high-tech terrorist than the Pentagon Papers." This assessment was not uniformly supported by the Administration. Defense Secretary Robert Gates called the public response "overwrought".

The invitation by Secretary Clinton and Vice President Biden to respond to dissemination of confidential information as an assault on our national pride and integrity, on par with terrorism, was complemented by calls to use the techniques that the U.S. has adopted in its "War on Terror" against Julian Assange or Wikileaks as a site. Bob Beckel, the Fox News commentator who had been a Deputy Assistant Secretary of State in the Carter Administration and had been campaign manager to Walter Mondale, said, "A dead man can't leak stuff ... This guy's a traitor, he's treasonous, and he has broken every law of the United States. And I'm not for the death penalty, so ... there's only one way to do it: illegally shoot the son of a bitch." This proposal was met with universal agreement by the panel on the program. Republican Representative Pete King, then-incoming Chairman of the House Homeland Security Committee, sought to have Wikileaks declared a foreign terrorist organization.

While the Obama Administration has renounced torture, it has embraced targeted killings as a legitimate part of its own war on terror, and chosen as a matter of stated policy to turn a blind eye to the illegality of the Bush Administration's torture program. As a result, these continue to be options that can be publicly proposed by

major public outlets and speakers. They remain part of the legitimate range of options for discussion.

It is unthinkable that the U.S. will in fact assassinate Assange. But the range of actions open to both government and non-government actors is in important ways constrained by our understanding of the social frame, or social context in which we find ourselves. The legal options that the Justice Department thinks about when confronted with a case of a journalist who publishes sensitive materials are fundamentally different than those it thinks about when it is developing a prosecution strategy against terrorism suspects. The pressure to cut off payment systems flows is fundamentally different when considering whether to cut off payments to a politically odious group than when considering cutting off payments to a terrorist organization. It is very difficult to understand the political and market dynamics that could have led to the decision by MasterCard and Visa to cut off payments to Wikileaks except against the background of the framing efforts that located Wikileaks in the same rubric as the Taliban, rather than the same rubric as the New York Times or the Progressive.

Traditional media outlets provided substantial support for the Administration's framing by exaggerating the number of cables and implying a careless approach to their release. A study of major print newspaper stories that mentioned the quantity of cables during the first two weeks after the November 28th release shows that a substantial majority of newspapers stated as fact that Wikileaks had "released", "published", or "posted on its site", "thousands" or "over 250,000" cables. About 20% of the stories in major newspapers were clear and accurate on the question of how many cables were released at that time and how vetted and redacted the published cables were.

Sources of Resilience of the Networked Fourth Estate, and Their Limits

Despite the multi-system assaults it sustained, Wikileaks continued to operate throughout the period following release of the cables, and its supporters continued to function and indeed respond to the attack along many dimensions. Just as the attacks provide insight into the ways in which human practice involves action in and through multiple intersecting systems, so, too, do the responses.

The first and most obvious feature of the operation of Wikileaks is its presence outside the jurisdiction of the affected country – the United States. Even if U.S. law were to permit shutting down the site or arresting Julian Assange, that alone would be insufficient. The fact that the actors and servers are in other countries, and in particular, in countries with strong rights protecting whistleblowers--initially Iceland and later Sweden--provided Wikileaks

with a degree of robustness against the most predictable legal attacks. The defense is, of course, only as strong as the self-imposed limits of potentially offended countries on applying extra-territorial jurisdiction, and the degree to which the host countries are, or are not, susceptible to legal process or diplomatic pressure.

Throughout the events, Assange and Wikileaks emphasized their role as journalists. Inverting the practices of those who sought to analogize Wikileaks to terrorists, some commentators and reporters emphasized the basic argument that Wikileaks is a reporting organization, fulfilling a reporting function.

Perhaps the most important strategic choice of Wikileaks in this case was to release through several established news sites in different jurisdictions and markets. This approach achieved several things. First, it provided accreditation for the materials themselves. Second, offering the materials to several organizations meant that no single organization could, acting alone, suppress the cables. Competition for the scoop drove publication. Third, it located Wikileaks squarely within the “journalist,” and even “responsible established media” rubric. This effort failed, at least in the public framing of the release, although it may yet play a role in the decision as to whether to prosecute anyone at Wikileaks. By harnessing the established fourth estate to its materials, Wikileaks received accreditation and attention, and was able to exercise power over the public sphere well beyond what it could have commanded by a single document dump on its own site, or an edited set of its own. By releasing an exclusive scoop to major outlets in different global markets, it was able to create enough exclusivity to make publication commercially valuable to each of the news organizations in their respective markets, and enough competition to prevent any organization from deciding, in the name of responsibility, not to publish at all, or, as the Times did in the case of the NSA eavesdropping report, to delay publication for a year. Doing so also solved the problem of how to sift through these vast amounts of data without having to harness a large army of volunteers, thereby defeating the purpose of releasing carefully so as not to harm innocent bystanders.

On the larger, longer-term scale, another important response during the first month following the release of the embassy cables was mutation and replication. Some former Wikileaks members announced creation of a parallel organization, OpenLeaks, intended to receive leaks and release them solely to subscribing NGOs and media organizations. A completely separate organization, Brussels Leaks, was launched to provide leaks specifically regarding the EU Commission. Both organizations plan to institutionalize in their structure the strategy that

Wikileaks rapidly evolved over the course of 2010--the dedication to release through the mediation of “legitimate” real world organizations, both media and NGOs. A month later, Al Jazeera launched (and the New York Times was considering launching) its own copy of Wikileaks, a secure platform for decentralized submission of leaked documents. Al Jazeera’s Transparency Unit was launched with the leaked “Palestine Papers.” To the extent that the campaign against Wikileaks was intended not to quash the specific documents, but to tame the beast of distributed online systems providing avenues for leaking documents outside of the traditional responsible media system, the emergence of these new sites suggests that the social and cultural phenomenon of distributed leaking is too resilient to be defeated by this type of attack. Reporting based on documents leaked securely online and using multiple overlapping systems to reach the public and evade efforts at suppressing their publication is here to stay.

The Response to Wikileaks: Wrap Up.

The response to Wikileaks was dramatic, extensive, overwrought, and ineffective. If the purpose was to stop access to the cables, it failed. If the effort was to cast a doubt on the credibility of the cables, it failed. If the purpose was to divert attention from the cables, it failed. And if the effort was to prevent the future availability of decentralized dissemination of leaked documents outside of the confines of the responsible press, it failed. Indeed, it is possible that, had Secretary Clinton adopted the same stance as Secretary Gates and shrugged off the events as embarrassing, but not fundamentally destructive, a measured response to Wikileaks could have significantly advanced the State Department’s Internet freedom agenda by allowing the United States to exhibit integrity and congruence between its public statements in support of Internet freedom and its actions. The actual response will create a visible incongruity should the State Department continue to assert Internet freedom as a major policy agenda.

Part III. From Mass-Mediated to Networked Fourth Estate

The attack on Wikileaks, in particular the apparent fear of decentralization that it represents, requires us to understand the current decline of the traditional model of the press and the emergence of its new, networked form. At core, the multi-system attack on Wikileaks, including mass media coverage and framing, is an expression of anxiety about the changes that the fourth estate is undergoing. This anxiety needs to be resisted, rather than acted upon, if we are to preserve the robust, open model

of news production critical to democracy in the face of economic and technological change.

The Crisis of the Mass-Mediated Fourth Estate

The American fourth estate is in the midst of a profound transformation, whose roots are in the mid-1980s, but whose rate, intensity, and direction have changed in the past decade. The first element of this transformation includes changes internal to the mass media--increasing competition for both newspapers and television channels, and the resulting lower rents to spend on newsrooms, and the fragmented markets that drove new strategies for differentiation. Many of the problems laid at the feet of the Internet--fragmentation of the audience and polarization of viewpoints, in particular--have their roots in this element of the change. The second element of transformation was the adoption of the Internet since the mid-1990s. The critical change introduced by the network was decentralized information production, including news and opinion, and the new opportunities for models based on neither markets nor the state for financing to play a new and significant role in the production of the public sphere.

The Internet rapidly shifted from being primarily a research and education platform to a core element of our communications and information environment. The defining characteristic of the Net was the decentralization of physical and human capital that it enabled. In 1999, acute observers of the digital economy saw Encarta as the primary threat to Britannica in the encyclopedia market, and the epitome of what the new rules for the digital economy required. That a radically decentralized, non-proprietary project, in which no one was paid to write or edit and that in principle anyone could edit, would compete with the major encyclopedias was simply an impossibility. And yet, ten years later, Wikipedia was one of the top six or seven sites on the net, while Encarta had closed its doors. Peer production and other forms of commons-based, non-market production became a stable and important component of the information production system. If the first Gulf War was the moment of the twenty-four-hour news channel and CNN, then the Iranian Reform movement of 2009 was the moment of amateur video reportage, as videos taken by amateurs were uploaded to YouTube, and from there became the only significant source of video footage of the demonstrations available to the major international news outlets. Most recently, the Tunisian revolt was in part aided by amateur videos of demonstrations, uploaded to a Facebook page of an activist, Lotfi Hajji, and then retransmitted around the Arab world by Al Jazeera; and video taken by protesters was mixed with that taken by professional journalists to depict the revolt in Egypt. But the networked public

sphere is constructed of much more, and more diverse, organizational forms than ad hoc bursts of fully decentralized activity.

The Emerging Networked Fourth Estate

As of the end of the first decade of the twenty-first century, it seems that the networked public sphere is constructed of several intersecting models of production whose operation to some extent competes with and to some extent complements each other. One central component of the new environment is comprised of core players in the mass media environment. However, these now have a global reach and have begun to incorporate decentralized elements within their own model. It is perhaps not surprising that CNN, the New York Times, NBC News and MSNBC News, the Wall Street Journal, Fox News, the Washington Post, and the Los Angeles Times are among the top-ranked news sites on the Internet. But alongside these are major international sites. The publicly-funded BBC and the U.K. nonprofit the Guardian play a large role alongside U.S. commercial media. The Guardian's editor-in-chief claimed to have 36 or 37 million readers per month, in comparison to the paper's daily circulation of about 283,000. These major players are, in turn, complemented by the online presence of smaller traditional media platforms and sources from other countries, accessed by U.S. readers through Yahoo! and Google News, both among the top news sites in the world. The Wikileaks case presents quite well how central these large, global online news organizational players are, but it also shows how, because they are all in the same attention market, it is harder for any one of them to control access to the news. One of the strategically significant moves that Assange made was precisely to harness these global mass media to his cause by providing them with enough exclusivity in their respective national markets to provide them with economic benefits from publishing the materials, and enough competition in the global network to make sure that none of them could, if they so chose, bury the story. The global nature of the platform and the market made this strategy--by a small player with a significant scoop--both powerful and hard to suppress.

Alongside the broader reach of these traditional outlets in a new medium, we are seeing the emergence of other models of organization, which were either absent or weaker in the mass media environment. Remaining, for a moment, within the sites visible enough to make major Internet rankings lists, the Huffington Post, a commercial online collaborative blog, is more visible in the United States than any other news outlet except for the BBC, CNN, and the New York Times. There are, of course, other smaller scale commercial sites that operate

on advertising. These form a second element in the networked public sphere.

A third model that is emerging to take advantage of the relatively low cost of distribution, and the relatively low capital cost of production, of news is the nonprofit sector. Here, I do not mean the volunteer, radically decentralized peer-production model, but rather the ability of more traditionally organized nonprofits to leverage their capabilities in an environment where the costs of doing business are sufficiently lower than they were in the print and television era that they can sustain effective newsrooms staffed with people who, like academic faculties, are willing to sacrifice some of the bottom line in exchange for the freedom to pursue their professional values. One example is ProPublica, a foundation-supported model for an otherwise classic-style professional newsroom. A similar approach underlies the journalistic award-winning local reporting work of the Center for Independent Media, founded in 2006 and renamed in 2010 the American Independent News Network. A related model is the construction of university-based centers that can specialize in traditional media roles. A perfect example of this is FactCheck.org, based in the Annenberg Public Policy Center at the University of Pennsylvania, which plays a crucial watchdog role in checking the veracity of claims made by political figures and organizations.

Alongside these professional-journalism-focused nonprofits, we are seeing other organizations using a combination of standard nonprofit organization with peer production to achieve significant results in the public sphere. An excellent example of this model is offered by the Sunlight Foundation, which supports both new laws that require government data to be put online, and the development of web-based platforms that allow people to look at these data and explore government actions that are relevant to them. Like Wikileaks did before the most recent events, Sunlight Foundation focuses on making the raw data available for the many networked eyes to read. Unlike Wikileaks, its emphasis is on the legal and formal release of government data and the construction of technical platforms to lower the cost of analysis and construct collaborative practices, so as to make it feasible for distributed social practices and people with diverse motivational profiles, embedded in diverse organizational models, to analyze the data.

In addition to the professionals based in large-scale global media, small-scale commercial media, high-end national and local nonprofit media outlets, and other non-media nonprofits, we also see emerging a new party press culture. Over 10,000 Daily Kos contributors have strong political beliefs, and they are looking to express them and to search for information that will help their

cause. So do the contributors to Townhall.com on the right, although the left-wing of the blogosphere uses large collaborative sites at this point in history more than the right. For digging up the dirt on your opponent's corruption, political ambition and contestation is a powerful motivator, and the platforms are available to allow thousands of volunteers to work together, with the leadership and support of a tiny paid staff (paid, again, through advertising to this engaged community, or through mobilized donations, or both).

Finally, although less discretely prominent than the large collaboration platforms like Daily Kos or Newsvine, and much more decentralized than any of the other models, individuals play an absolutely critical role in this new information ecosystem. First, there is the sheer presence of millions of individuals with the ability to witness and communicate what they witnessed over systems that are woven into the normal fabric of networked life. This is the story of the Iranian reform videos, and it is of course the story of much more mundane political reporting, from John McCain singing "Bomb Iran" to the tune of a Beach Boys song to George Allen's Macaca. Second, there is the distributed force of observation and critical commentary, as we saw in the exposure of the error in the CBS/Dan Rather expose. Third, there are the experts. Collaborative websites by academics, like Balkinization or Crooked Timber, provide academics with much larger distribution platforms to communicate, expanding the scope and depth of analysis available to policy and opinion makers.

The Wikileaks events need to be understood in the context of these broad trends in the construction of the networked fourth estate. Like the Sunlight Foundation and similar transparency-focused organizations, Wikileaks is a nonprofit focused on bringing to light direct, documentary evidence about government behavior so that many others, professional and otherwise, can analyze the evidence and search for instances that justify public criticism. Like the emerging party presses, it acts out of political conviction. And like so many other projects on the Net, it uses a combination of volunteerism, global presence, and decentralized action to achieve its results. As such, Wikileaks presents an integral part of the networked fourth estate--no less than the protesters who shoot videos on the streets of Tehran, Tunis, or Cairo and upload them to the Web. Whatever one thinks about the particular actions of Wikileaks in the particular instance of the release of the embassy cables, the organization and effort put forth by Wikileaks to bring to light actual internal government documents bearing on questions of great public import is essentially a networked version of the Pentagon Papers and Roosevelt's Man with the Muck-Rake. An attack on Wikileaks--legal or extralegal,

technical or commercial--needs to be assessed from that perspective, and allows us to explore the limitations and strengths of the emerging networked fourth estate.

Mass Media Anxiety Played out in the Wikileaks Case Endangers the Networked Fourth Estate vis-a-vis the State, and Makes Cooperative Ventures Across the Divide Challenging

The concern that the incumbent news industry has exhibited in the past two years over the emerging competitors in the networked information environment was also on display in the way that American newspapers dealt with Wikileaks after the release of the embassy cables. This anxiety has two practical consequences. The first is that the kind of cooperative venture that Wikileaks entered into with the major newspapers was clearly difficult to manage. The cultural divide between established media players and the scrappy networked organizations that make up important parts of the networked fourth estate makes working together difficult.

The second practical consequence is that, in seeking to preserve their uniqueness and identity, the traditional media are painting their networked counterparts into a corner that exposes them to greater risk of legal and extralegal attack. From a constitutional law perspective, the way in which the traditional media respond to, and frame, Wikileaks or other actors in the networked fourth estate does not matter a great deal. But from the practical perspective of what is politically and socially feasible for a government to do, given the constraints of public opinion and the internalized norms of well-socialized elites in democratic countries, the more that newspapermen, in their effort to preserve their own identity, vilify and segregate the individuals and nontraditional components of the networked fourth estate, the more they put those elements at risk of suppression and attack through both legal and extralegal systems.

Collaboration Between Networked and Incumbent Models of Journalism

The events surrounding Wikileaks mark the difficulties with what will inevitably become a more broadly applicable organizational model for the fourth estate. This new model will require increased integration between decentralized networked and traditional professional models of information production, and concentration of attention.

On the production side, even looking narrowly at the question of leaks, whatever else happens, spinoffs from Wikileaks--OpenLeaks or BrusselsLeaks, efforts by established news organizations like Al-Jazeera and the New York Times to create their own versions of secure, online leaked document repositories--mark a transition away from the

model of the leak to one trusted journalist employed by a well-established news organization. The advantages of this model to the person leaking the documents are obvious. A leak to one responsible organization may lead to non-publication and suppression of the story. Wikileaks has shown that by leaking to an international networked organization able to deliver the documents to several outlets in parallel, whistleblowers can reduce the concern that the personal risk they take in leaking the document will be in vain. Major news organizations that want to receive these leaks will have to learn to partner with organizations that, like Wikileaks, can perform that function.

Leaking is, of course, but one of many ways in which news reporting can benefit from the same distributed economics that drive open source development or Wikipedia. The user-created images from the London Underground bombing in 2005 broke ground for this model. They were the only source of images. During the Iranian reform movement protests in 2009, videos and images created by users on the ground became the sole video feed for international news outlets, and by the time of the Tunisian and Egyptian uprisings in early 2011, the integration of these feeds into mainline reporting had become all but standard. Just as in open source software "given enough eyeballs, all bugs are shallow," a distributed population armed with cameras and video recorders, and a distributed population of experts and insiders who can bring more expertise and direct experience to bear on the substance of any given story, will provide tremendous benefits of quality, depth, and context to any story.

But the benefits are very clearly not only on the side of traditional media integrating distributed inputs into their own model. Looking specifically at Wikileaks and the embassy cables shows that responsible disclosure was the problem created by these documents that was uniquely difficult to solve in an open networked model. The problem was not how to release them indiscriminately; that is trivial to do in the network. The problem was not how to construct a system for sifting through these documents and identifying useful insights. Protestations of the professional press that simply sifting through thousands of documents and identifying interesting stories cannot be done by amateurs sound largely like protestations from Britannica editors that Wikipedia will never be an acceptable substitute for Britannica. At this stage of our understanding of the networked information economy, we know full well that distributed solutions can solve complex information production problems. It was the decision to preserve confidentiality that made the usual approach to achieving large-scale tasks in the networked environment--peer production, large-scale distributed collaboration--unavailable. One cannot harness thou-

sands of volunteers on an open networked platform to identify what information needs to be kept secret. To get around that problem, Wikileaks needed the partnership with major players in the incumbent media system, however rocky and difficult to sustain it turned out to be.

Another central aspect of the partnership between Wikileaks and its media partners was achieving salience and attention. There is little doubt that mass media continues to be the major pathway to public attention in the United States, even as the role of Internet news consumption rises. Debates continue as to the extent to which the agenda set through those organizations can, or cannot, be more broadly influenced today through non-mainstream media action. However important a subject, if it cannot ultimately make its way to mainstream media, it will remain peripheral to the mainstream of public discourse, at least for the intermediate future. Networked organizations need a partnership model with traditional organizations in large part to achieve salience.

As more mature sectors in which collaboration across the boundary between traditional organizational models and new networked models show, creating these collaborations is feasible but not trivial. Open source software is the most mature of these, and it shows both the feasibility and complexity of the interface between more hierarchical and tightly structured models and flat, networked, informal structures. The informality of loose networks and the safety of incumbent organizations draw different people, with different personalities and values; working across these differences is not always easy. In looking at the Wikileaks case, it is difficult to separate out how much of the difficulties in the interface were systemic and how much a function of interpersonal antipathy, Assange's personality, and the Times' ambivalence about working with Wikileaks. In thinking of the events as a case study, it is important not to allow these factors to obscure the basic insights: collaboration is necessary, it is mutually beneficial, and it is hard.

The networked fourth estate will be made up of such interaction and collaboration, however difficult it may be initially. The major incumbents will continue to play an important role as highly visible, relatively closed organizations capable of delivering much wider attention to any given revelation, and to carry on their operations under relatively controlled conditions. The networked entrants, not individually, but as a network of diverse individuals and organizations, will have an agility, scope, and diversity of sources and pathways such that they will, collectively, be able to collect and capture information on a global scale that would be impossible for any single traditional organization to replicate by itself. Established news outlets find this partnership difficult to adjust to.

Bloggers have been complaining for years that journalists pick up their stories or ideas without giving the kind of attribution they would normally give to journalists in other established organizations. But just as software companies had to learn to collaborate with open source software developers, so too will this industry have to develop its interactions. We already see outlets like the Guardian well ahead of the curve, integrating what are effective expert blogs into their online platform as part of their menu of offerings. We see the BBC successfully integrating requests for photographs and stories from people on the ground in fast-moving news situations--although not quite yet solving the problem of giving the sources a personality and voice of a collaborative contributor. One would assume that the networked components of the fourth estate will follow the same arc that Wikipedia has followed: from something that simply isn't acknowledged, to a joke, to a threat, to an indispensable part of life.

Conclusion

A study of the events surrounding the Wikileaks document releases in 2010 provides a rich set of insights about the weaknesses and sources of resilience of the emerging networked fourth estate. It marks the emergence of a new model of watchdog function, one that is neither purely networked nor purely traditional, but is rather a mutualistic interaction between the two. It identifies the peculiar risks to, and sources of resilience of, the networked fourth estate in a multidimensional system of expression and restraint, and suggests the need to resolve a major potential vulnerability--the ability of private infrastructure companies to restrict speech without being bound by the constraints of legality, and the possibility that government actors will take advantage of this affordance in an extralegal public-private partnership for censorship. Finally, it offers a richly detailed event study of the complexity of the emerging networked fourth estate, and the interaction, both constructive and destructive, between the surviving elements of the traditional model and the emerging elements of the new. It teaches us that the traditional, managerial-professional sources of responsibility in a free press function imperfectly under present market conditions, while the distributed models of mutual criticism and universal skeptical reading, so typical of the Net, are far from powerless to deliver effective criticism and self-correction where necessary. The future likely is, as the Guardian put it, "a new model of co-operation" between surviving elements of the traditional, mass-mediated fourth estate, and its emerging networked models. The transition to this new model will likely be anything but smooth.

Wikileaks and consequences for modern diplomacy

– observations by a foreign policy practitioner

Jørgen Ørstrøm Møller Ambassador (rd.) & State-Secretary (rd.), Ministry of Foreign Affairs of Denmark; Visiting Senior Research Fellow, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore; Adjunct Professor at Singapore Management University & Copenhagen Business School; Senior Fellow, Diplomatic Academy, Singapore.

Wikileaks did not reveal much, we did not know about U.S. foreign policy already. The true revelations were – as many had suspected – that some foreign leaders pursue a different foreign policy agenda than the official one. Sources providing information to foreign diplomats will be more prudent from now on. The main impact is a new type of diplomacy bypassing leaders to communicate directly with the people – increasing people's power and highlighting the growing importance of civic society and the social media.

Wikileaks and *raison d'état*

At the Peace Conference in 1918 after World War I, U.S. President Woodrow Wilson, often seen as the founding father of the idealist streak in American diplomacy, stated his fourteen points to secure a lasting world peace. He set out by stating the following:

“We entered this war because violations of right had occurred which touched us to the quick and made the life of our own people impossible unless they were corrected and the world secure once for all against their recurrence. What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing

by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others it will not be done to us. The program of the world's peace, therefore, is our program; and that program, the only possible program, as we see it, is this.”

Wilson then continues to present his fourteen points of which the banishment of ‘secret diplomacy’ is the most well known and undeniably the most important to his own mind. This can be concluded from the simple observation that it was the first one on his list:

“Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.”¹

The underlying principle here is the conviction that World War I was caused by secret undertakings and covert agreements among the Great Powers of Europe, guaranteeing to support each other in case of war. So when Russia felt it was necessary to counteract the Austrian-Hungarian aggression against Serbia, Germany had to support Austria-Hungary, which in turn forced France to become involved as well. Such a network of alliances made negotiations impossible and dragged peoples into war without giving them any opportunity to voice their opinion.

What is often overlooked, however, is that Great Britain – the most crucial Great Power – went to war to support France, not as a result of any treaties or secret undertaking, but rather because of informal consultations and coordination on a lower level – albeit tying the hands of the government in no less stringent a manner. It underlines, however, that despite all kind of commitments, it is extremely difficult – if not impossible – to box nation-states and their diplomacy into a strait jacket of rules that may force them to act against their interests.

As the French Foreign Minister retorted in those first days of August 1914 when asked by the German Ambassador, how France would act if Germany went to war with Russia, he replied: “*La France agira selon ses interest*”². Diplomacy is an instrument for nation-states to pursue their interests. No treaty, no agreement, no undertaking, nor anything else that can be put on the table will compel a nation-state to act against its interests. Formalities cannot bend realities.

When trying to distil the effects of Wikileaks for future diplomacy, *raison d'état* stands out as the first observation, but ultimately also the conclusion. The awareness that information may be made public – despite the government's wishes – may change the working methods and instruments chosen by diplomacy, but not its *raison d'être* – to pursue and safeguard interests.

In the following we will first discuss secret diplomacy versus non-secret (open) diplomacy. Then the essay will examine what we learned from Wikileaks and how Information and Communication Technology (ICT) changes diplomacy. Finally the essay will conclude with expectations for the future of modern diplomacy.

Secret versus non-secret diplomacy

It should not be overlooked that there are indeed good reasons for secret diplomacy, even if abuses unveiled by history has discredited such undertakings.

One explanation – not necessarily a good one, but nonetheless one often used – is that foreign policy is a topic best dealt with outside the normal sphere of domestic policy processes. The reasoning goes that the majority of parliamentarians and especially the majority of voters do not have sufficient foreign policy insight to adopt a sensible attitude towards complex foreign policy issues. In Denmark this reasoning is institutionalized in the foreign policy committee, which is anchored in the Danish Constitution, § 19.3. This is the only example of a Parliamentary Committee being mentioned in the Constitution – clearly an indication that foreign policy is ‘special’.

There may, however, be some truth to this view, primarily because diplomats are supposed to – and fortunately in most cases do – know more about the circum-

stances and dispositions of foreign nation-states. The fact, which is difficult to overlook, is that people who have lived their entire life inside a nation-state are likely to expect other nation-states to act analogously, while people having lived outside the borders (i.e. diplomats) know that this is not necessarily the case.

A good illustration of this can be found in the U.S. policy towards the People's Republic of China in the beginning of the 1970's when President Nixon and his National Security Adviser Henry Kissinger fundamentally revised U.S. policy towards China through secret negotiations. Nixon and Kissinger would probably never have been able to perform this diplomatic act, had they been forced into an open debate. The perception of China among the large majority of Americans and indeed the majority of members of the U.S. Congress would have blocked such an initiative. Admittedly this perception was fuelled by decades of American propaganda depicting China as an evil communist power. Nixon and Kissinger knew, however, that to counteract the Soviet Union and force it into agreements on weapons control, China was an indispensable card to be played in the dawning Triangular Diplomacy.

In Denmark we have also had our share of secret diplomacy. In 1957 there was secret acknowledgement by senior officials in the Danish government of ‘ammunition of a distinctive character’ to be stored by the U.S. military in Greenland, despite the fact that Denmark's official policy was to reject nuclear weapons on Danish territory during peacetime. Apparently only two people knew about this – the Foreign Minister (who was also Prime Minister at that time) and his Permanent Secretary. They undoubtedly acted out of the belief that this was in the national interest, and that it was not a policy the public would endorse. It therefore had to be kept a secret.

To my mind – partly coloured by personal experience in the Danish Diplomatic Service – there are two motivations for secret diplomacy that stand even if scrutinized by a high moral standard.³

The first one is that in the age of multilateral diplomacy, the game has become much more complicated. Countries negotiate not with one other country, but with many other countries simultaneously. And the result is not confined to one single issue, but covers a large number of issues as is seen e.g. in the European Union (EU), in the World Trade Organization (WTO), and in the United Nations (UN) and in many other international or multilateral organizations.

This demands the ability to weigh a concession now, given to one state in one issue-area, against potential future concessions offered in another area by other nation-

states. A result may be seen as negative here and now with one nation-state seen as the loser, but concessions in the pipeline from other nation-states may alter the equation and ultimately produce a win-win situation for nation states.

The crucial point is that if the country offering a concession now cannot be sure of getting something in return at a later stage and in another context, it will not make the offer of a concession in the first place. In other words: Leaks of secret diplomatic deals may force partners in the negotiation to abandon pledges given in good faith during earlier negotiations, jeopardizing much of the structure of multilateral diplomacy. Multilateral diplomacy rests on the assumption that in a longer run and seen as a whole, all countries benefit from international cooperation – but benefits and burdens from a specific negotiation do not necessarily accrue to the same groups inside a given nation-state e.g. a country may gain during the negotiations of agricultural prices in the EU and then at a later stage be asked to ‘pay’ when fisheries quotas are negotiated. The negotiators may see the deal as beneficial to the nation-state as a whole, but the fishermen may not. Given the opportunity presented by leaks of such diplomatic understandings, special domestic interest groups may try to prevent the concession in the pipeline.

The second motivation is strategic ambiguity. Most observers would agree that strategic ambiguity has served the world very well *inter alia* in the triangle China-Taiwan-the U.S.

To prevent other nation-states from taking certain steps, a sensible policy may be to keep them guessing what would happen, if they actually did take these steps. But such a policy cannot be enacted if open diplomacy forces full disclosure about the foreign policy dispositions of countries in any eventuality. The guessing game is an important part of diplomacy and in most cases it works as a barrier to conflicts. The majority of nation-states adopt a prudent posture when they do not know what will happen if they do something other nation-states have signalled will be met with opposition. My professional experience is that the overwhelming majority of governments are risk averse in foreign policy.

In a way we can say that open diplomacy in certain circumstances can tie the hands of governments in exactly the same way as secret diplomacy did before World War I. If nation-states and their governments publicly have committed themselves, the situation is not much different. They have to act according to their statements and resolutions adopted in parliaments and pledges during electoral campaigns.

In sum room of manoeuvre combined with wilful ambiguity are some of diplomacy’s finest instruments – and it is hard to reconcile such instruments with openness.

What did Wikileaks tell us?

The amount of diplomatic cables made public is enormous to be frank: 251,287 according to a figure mentioned in September 2011.⁴ And yet the multitude of cables tell us very little we did not know or suspected about U.S. foreign policy already. In my opinion the following conclusions can be drawn from the Wikileaks.

The first one is that U.S. diplomacy is a gigantic machine, reaching far beyond classic diplomacy concentrated on foreign- and security policy items. U.S. diplomats looked for evidence of a wide range of policies of nation-states, covering even societal policies e.g. What does the country intend to do, what is its social fabric and how can it be expected to act in the future.

Recently, collection of what is called ‘big data’ – or ‘mega data’ – has attracted attention as an instrument for predicting future trends (Weinberger 2011, 32-37). The basic idea behind the ‘big data’ idea is to simulate not specific topics but everything all at once thus getting answers or probabilities out of the data input. The U.S. diplomatic machine does not collect ‘big data’ as such, but bears a certain resemblance in its seemingly unwritten drive to collect data from all sources and areas in order to shape a coherent picture of what other countries intend to do. Reviewing the magnitude of data published by Wikileaks, it is amazing what we have here.

The missing point – which the theory about ‘big data’ tries to plug – is how to put all these pieces of data together – a model or theory so to speak. Comparing the diplomatic cables released by Wikileaks with the actual U.S. diplomacy, it is evident that this is exactly where the U.S. failed. All the information is evidently there, but the method to combine the data to form a holistic picture is absent. It is a kind of fast stream river rushing downstream without any kind of control.

There is one more conclusion to draw from the discussion about ‘big data’, which is the changing perception of knowledge or the shift of borderlines between objectivity and subjectivity (Møller 2011: 12).⁵ Over the last couple of centuries we have grown used to see knowledge as something objective – something that could be verified. We relied on scientific methods refined over many decades to get to the truth, which subsequently was labelled knowledge. But Wikileaks shows how ‘big data’ transforms knowledge from objectivity to subjectivity. The large stream of data being cabled in from capitals around the world is clearly not undisputed truths. In fact

it gives rise to many arguments pro et contra, with different sources in the cables taking different views. Gradually, almost without really noticing, we see that data is something we can influence.

Science itself has since the Heisenberg uncertainty principle in quantum mechanics from 1925 moved away from pure objectivity towards as the words indicate uncertainty and more inaccuracy. In scientific terms this is obviously a watershed, but it may be even more important in implanting the fundamental philosophy that things are not so certain and accurate as science over several hundred of years had taught. In 1958 Norwood Russell Hanson put forward his theory that what we see is not objective, but that the result of observing something depends to a certain degree on the observer; what our senses receive is actually filtered sensory information.

Most non-scientists have not really bothered about this change of direction in science, but with the data-stream, it becomes something relevant for the future direction of our societies.

The second conclusion is the confirmation of how much the U.S. relies on computerized input. Indeed one of the explanations for Wikileaks is that the data were there, available, having been collected by the US foreign policy machine.

Old-fashioned diplomacy was much more dependent on human contacts supplying qualified information. The people who collected the information had used most of their lives to build up an understanding of the background and implications of the events they observed. Wikileaks reveals a trend towards raw quantitative data – information yes, but to a large degree unqualified and non-evaluated information.

What strikes a diplomat when reading through the Wikileaks cables is the raw nature of data coming into the U.S. State Department. There is nothing per se wrong with raw data, provided that somewhere in the pipeline some kind of examination or systematization of the data takes place. With Wikileaks this seems not to have been the case. As has been illustrated by subsequent analysis of the information available prior to the terrorist attacks on September 11, 2001, all the information predicting the attack was there, but the ability to put the pieces together was not⁶.

For a diplomat with 38 years of foreign policy experience, it seems evident that information is useless, if a machinery to analyse it to form a broader picture has not been established. What is the use of knowing the thinking of a large number of people, if that does not lead us to know or be able to predict what the country's policies are going to be?

There has been much talk about a coming new age of diplomacy after Wikileaks, where anybody may potentially get access to anything. An equally important conclusion to draw – and question – is how much personal diplomacy, personal relations, and qualified, individual judgment has been pushed into the background.

The third conclusion is – for many somewhat surprising but in a way rather ironic – the U.S. actually means what it says! Even close scrutiny of the vast amount of documents does not really point to discrepancies between public statements and official policy on the one hand and what U.S. diplomats around the world actually do on the other hand. There is a high degree of congruity, which creates credibility about U.S. diplomacy. Many observers and critics of the U.S. will certainly be disappointed about such a disclosure. Some of them may retort that the discrepancy, which they want to see, is found if we knew equally well what the CIA or similar agencies were doing. Very little harm – if any harm at all – is being done to U.S. foreign policy room of manoeuvre at home.

The fourth conclusion may also come as a surprise at least for those acquainted with old-fashioned diplomacy. Much of the data is about what the U.S. is saying to other nation-states and how American diplomats are trying to persuade other nation-states what their policies should be. Genuine and old-fashioned diplomacy was primarily about finding out the intentions of what the host country intends. The golden rule was not to interfere in the domestic politics of other nation-states – if not for other reasons, then because interference would potentially reduce the amount of incoming information. Usually, people do not want to be told by foreign diplomats what their country should do or mean.

This is, however, how diplomacy carried out by large and more powerful nation-states has developed over the recent decades. My own personal experience bears witness to this. Ambassadors from larger countries often came to see me – not to hear about the Danish position, but rather to tell me what it should be or explain why Denmark should try to convince some other countries that their positions were wrong. I recall an ambassador coming to see me about an American initiative for US-EU cooperation. We agreed that it was not clear what the US actually wanted, and subsequently he went on to say “as it is not clear what they mean, why don't we explain to them what they mean”.

The U.S. as a global superpower is pursuing certain goals in its diplomacy through diplomats stationed in foreign countries. Wikileaks discloses how this big machine is used not only to safeguard American interests,

but also to try to alter the policies of other nation-states in a direction conducive to American interests. There are serious doubts about the soundness of such an approach in the long run. American diplomacy has been extremely effective in what could be termed grand strategy i.e. overarching policies vis-à-vis the Soviet Union or vis-a-vis China. But the subtlety of US foreign policy when dealing with medium sized powers and small nation-states has never won much praise. When you carry a big stick, it is apparently difficult not to let the person on the other side of table know that this is indeed the case.

The fifth conclusion is that a large number of political leaders in other countries have adopted a different – sometimes the completely opposite – attitude than the country's well-known and publicly stated policy, when dealing with the U.S.

Wikileaks reveals that most – if not all – of the countries in the Middle East favour action against Iran to prevent it from developing nuclear weapons. This does not come as a surprise to people following foreign- and security policy. We know it as the *raison d'être* of nation-states. Politics is dictated by national interests and the countries of the Middle East know that a nuclear Iran will destabilise the balance of power in the region – with ramifications far beyond Israel (The fear of a nuclear Iran may be more manifest in some of Iran's immediate neighbours).

But over the years Iran has played its hand cunningly, by publicly stating again and again that development of an Iranian nuclear bomb should be seen in the context of hostility towards Israel, making it difficult, if not to say impossible, for leaders in Arab countries to speak out against it.

Wikileaks brought into the open, that Arab leaders in private conversations – notwithstanding that no such thing as private conversation exists between a political leader and an emissary from a foreign power⁷ – strongly opposed Iranian nuclear weapons and even encouraged the U.S. to take action. The private exhortations by Saudi Arabia's King Abdullah for Washington to “cut off the head of the [Iranian] snake”⁸ may again not be revelation for Western observers, but it may be for a large number of Arabs, having lived in the belief that Saudi-Arabia supported policies aimed against Israel. King Abdullah may thus face a problem vis-à-vis many of his own citizens and many citizens in other Arab countries, not only for stating this policy goal, but also for his choice of vocabulary. In the same way expressions detailing critical comments of Pakistan's political leaders by the King of Saudi-Arabia and Abu Dhabi Crown Prince Muhammad Bin Zayed

will likewise give rise to lifted eyebrows in the Arab and/or Muslim world.

The future of diplomacy

Much of the debate in the aftermath of Wikileaks has focused on whether sources will be as ready to talk as hitherto and whether they will weigh their words more carefully – even cautiously – in the future.

The immediate observation is that interaction between a diplomat and a source is not one sided, but a quid pro quo. Sources willingly enter into conversation with diplomats either because it is their job to communicate with foreign diplomats or because the source may want to feed some input into the decision making process of the foreign country in question. The answer to the first question is therefore that there will not be much difference in the availability of sources in the future.

There may, however, be a difference when pondering about how open sources will be compared to the past and whether sources will use the same kind of vocabulary. This is a sensitive area. In my opinion sources – and I have often been a source for foreign diplomats working in Denmark – try to tune into their interlocutor for various reasons. It makes the conversation easier; it improves the chances of getting messages through; and it creates goodwill, which may come in handy at other occasions. Therefore not all they say can be taken at face value. A seasoned diplomat understands this and distils the information from the source, before submitting it back to capitals. I do not remember one single time in my capacity as an Ambassador to have transmitted *ad verbatim* as Wikileaks reveals has been the case on many occasions. When working at headquarters and receiving cables from Danish diplomats, I never took such wording at face value, but always tried to digest what the source really meant, trying to understand the deeper message.

Wikileaks disclose that many American diplomats did not understand this, conveying information from sources back to back to headquarters without reservation. This was a grave mistake. One does not need diplomats for doing that. No experienced and able diplomat would have conveyed expressions and exhortations as found on Wikileaks to headquarters. They should have known that this vocabulary was used in the context of a conversation and, although expressing a policy stance, did not reflect the full position of the host country. Headquarter has no need for specific phrases unless circumstances are special, headquarters need input and judgment. Colourful language sounds good when spoken, but may lead to toe curling when put on paper.

Now when we know that American diplomacy and probably also the diplomatic services of many other coun-

tries have forgotten this or put that priceless dictum on the backburner, vocabulary may change, becoming flat, more obscure, more opaque and more ambiguous. Ambiguity is sometimes – maybe more often than not – a good thing in a policy stance, but it is extremely dangerous when collecting information and data to form a picture of foreign powers intentions. There is a place for ambiguity in policy stance, but not in the analytical phase.

History has many examples of how this kind of ambiguity has dangerous consequences. Two of them may have contributed to outbreak of war.

The first example took place in the aftermath of World War II and may have contributed to outbreak of the Korean War. In February 1950 Secretary of State Dean Acheson gave a speech at the Press Club in Washington D.C. and mentioned the American defence perimeter in Asia, pointing to a map indicating that it ran between Japan and Korea. In other words Acheson seemed to indicate that Korea was outside, rather than inside, the American defence perimeter. In June 1950 North Korea unleashed its army against South Korea. We do not know exactly what reasoning was behind the attack and what – if any – role Dean Acheson's speech may have played, but it is normally assumed that this speech was at least one of several indications that lead North Korea to believe that the U.S. might not defend South Korea (Matray 2002).

Another example is the still on-going debate about the meeting between Iraqi President Saddam Hussein and the American Ambassador April Glaspie in 1990, prior to Iraq's invasion of Kuwait. There is no clear conclusion whether her statements did or did not confirm Saddam Hussein in his belief that the U.S. would not step in to defend Kuwait. For this purpose it is sufficient to note that the American Ambassador when summoned without warning to the meeting did not make it abundantly clear that this would be the case. This is no criticism of her behaviour; there is no evidence to do that, but a statement of fact.

These two events point to the risk of unclear messaging. Wikileaks will push conversations between diplomats and their sources in the direction of boring and sometimes obscure vocabulary, making it harder for diplomats to get the sense of what the host country intends to do. A seasoned diplomat, a good diplomat, will not depend on the exact wording and will probe until he/she knows for sure what they have come to find out. But as history shows not all diplomats fall in this category, unfortunately. In short: Wikileaks enhances the risk of incomplete information gathering, because sources will be more cautious and ambiguous when talking to diplomats, thus making it more difficult for diplomats to get a final sense of what the host country intends to do.

A second risk stemming from Wikileaks is that sensitive information gathering takes place outside normal diplomatic circles, using non-diplomatic channels. Sensitive information may even be transmitted verbally to avoid archives and risks of subsequent leaks.

Obviously this increases the risk of misunderstandings and ambiguity. Sources outside normal diplomatic channels are associated with greater risk in the sense that they may not be used to talk with diplomats. They may not have the same access to government policies as 'serious' sources, but unwilling to admit so. The quality of sources diminishes. It may also be unclear what they actually said if transmitting procedures outside established channels are used *inter alia* if it is done verbally through special emissaries.

As the Cuban missile crisis as well as Henry Kissinger's preliminary talks when establishing contact with China showed, channels outside diplomacy have been used successfully, but again this primarily took place in exceptional circumstances.

The real impact on diplomacy of Wikileaks is, however, to be found in an analysis of how Information and Communication Technology (ICT) i.e. facebook, twitter and other social media changes diplomacy. The U.S. government has set up a centre that follows up to 5 million tweets a day. The centre also pores over "Facebook, newspapers, TV news channels, local radio stations, and Internet chat rooms — anything overseas that anyone can access and contribute to openly".⁹

There are three major and fundamental changes in the pipeline. *The first one* is the ability of a given country to conduct a swift analysis of the public reaction in foreign countries of this particular country's own foreign- and security policy initiatives. The U.S. for example does that after major Presidential speeches or other policy steps (e.g. the killing of Osama bin Laden) to gauge the reaction of – not official sources or governments – but the public. This gives an immediate picture of the public sentiment. As phrased in the source referred to in the previous paragraph:

"From Arabic to Mandarin Chinese, from an angry tweet to a thoughtful blog, the analysts gather the information, often in native tongue. They cross-reference it with the local newspaper or a clandestinely intercepted phone conversation. From there, they build a picture sought by the highest levels at the White House, giving a real-time peek, for example, at the mood of a region after the Navy SEAL raid that killed Osama bin Laden or perhaps a prediction of which Mideast nation seems ripe for revolt".

The second change is the deeper understanding of what moves outside official circles in a country and which trends are emerging with the necessary public support to ultimately engineer changes. Most diplomats recall how unexpected the uprising in Iran in 1979 against the Shah was. Many people would think that the uprising in Egypt against President Mubarak also came as a surprise – albeit not in the same league. But for the CIA-unit monitoring facebook, twitter etc. it did not. The centre knew of the discontent brewing in the Egyptian population and something like this would eventually come, even though the centre could not foresee exactly how and when. But it was enough to warn the U.S. government and may have been instrumental in the U.S. policy response, informing the U.S. government that the uprising enjoyed broad popular support and consequently that President Mubarak could not be kept in power irrespective of whether American interest pointed in that direction or not.

Compared to such analysis of ICT (with resemblances to ‘big data’) traditional diplomacy falls short. Indeed traditional diplomacy may get it wrong, because it draws predominantly on established sources. It is well-known that the U.S. for many years relied – at least partly – on intelligence services in a number of Middle East countries (including Egypt), not so much to know about other countries, but to know about the country in question. The danger or risk is that if domestic intelligence services get it wrong, as they did in Iran prior to 1979 and may have done in Egypt when the Arab Spring erupted, the U.S. also gets it wrong. Intelligence services are not vaccinated against human errors and shortcomings in the sense that they are lured into seeing and thinking what they expect to see. They are also bureaucracies driving in the familiar side of the road and have evidently not in several cases been able to understand the implications of ICT for building popular support for or against the incumbent regime.

The third change may be the most intriguing one. It is the ability to manage foreign- and security policy over the heads of other governments, building coalitions or understandings with the people in other countries.

To a certain extent this was what President Obama tried to do with his speeches in Istanbul (April 2009) when he addressed the Middle East problems and a cou-

ple of months later when he addressed the Muslim world with a major speech in Cairo (June 2009). The aim may have been less to communicate with the political leaders in the region whom he knew quite well, but rather to reach out to the peoples in the region, trying to rally them behind alternative policies than the established line of thinking in these countries.

Technically, it may be possible to block or at least make such behaviour difficult and reduce its impact, but in the long run it is a lost battle as the message can and will be conveyed through ICT to the population. We do not know whether President Obama’s two speeches played a role in what happened two years later in the Arab Spring, but it is possible that it fitted into one of many converging trends, pushing the populations of the Arab countries towards protests demanding regime changes.

Traditional diplomacy finds it difficult – maybe even impossible – to compete with this new and strong instrument for reaching out. A diplomat is constrained by a number of rules, which cannot be neglected. The host country expects diplomats to play by these rules and if they do not, they may be denied access to sources and in the worst cases be asked to leave the country as a *persona non grata*. No such inhibitions exist for using ICT to go beyond the governments and appeal directly to the people.

Conclusion

The following conclusions can be drawn from Wikileaks:

- Wikileaks had little impact on the U.S. itself as congruity between official policy and diplomacy abroad was demonstrated.
- Wikileaks had some impact on foreign countries, especially in the Middle East, where political leaders were caught supporting U.S. policies, which they had publicly denounced.
- More prudence and more ambiguous use of vocabulary in the future among sources, boding a deterioration of the quality of information gathered by diplomats abroad.
- A huge swing away from traditional diplomacy to the increasing use of ICT as both an instrument in intelligence gathering, but also as a new method of reaching out to the populations bypassing recalcitrant governments.

Litteratur

- Hanson, NR. 1958, *Patterns of Discovery: An Inquiry into the Conceptual Foundations of Science*. Cambridge University Press, 1958
- Matray, JI. 2002: 'Dean Acheson's Press Club Speech Reexamined', *Journal of Conflict Studies*, 22 (1)
- Møller, JØ. 2011, *How Asia Can Shape the World – From the Era of Plenty to the era of Scarcities* 2011, ISEAS.
- Weinberger, D 2011, 'The Machine That Would Predict the Future', *Scientific American Magazine*.

Notes

1. Wilson, Woodrow (8 January 1918). President Wilson's Fourteen Points. Retrieved on 12 March 2012 at http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson%27s_Fourteen_Points
2. France will act in accordance with its interests.
3. Others may also stand scrutiny in a logical and/or intellectual analysis, if we accept the premise that those in power know best. But as history has shown this is not always the case.
4. BBC (2 September 2011). Anger as Wikileaks releases all US cables. Retrieved on 12 March 2012 at <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-14765837>
5. Objectivity versus subjectivity is discussed in my book *How Asia Can Shape the World – From the Era of Plenty to the era of Scarcities*.
6. The same was the case prior to the attack on Pearl Harbor 7 December 1941.
7. During the Cuban Missile Crisis the U.S. at the eleventh hour offered the Soviet Union what Attorney General Robert Kennedy and Ambassador Dobrynin understood as a 'private' deal about U.S. missiles in Turkey. The words "private" covered that it was never to be made public and if mentioned publicly would be denied by the U.S. This case offers an example of the virtues of secret diplomacy under special circumstances.
8. Council on Foreign Relations (1 December 2010): Will WikiLeaks Hobble U.S. Diplomacy?. Retrieved on 12 March 2012 at <http://www.cfr.org/diplomacy/wikileaks-hobble-us-diplomacy/p23526>
9. Associated Press (6 november 2011). CIA following Twitter, Facebook. Retrieved on 12 March 2012 at <http://sg.news.yahoo.com/ap-exclusive-cia-following-twitter-facebook-081055316.html>

WikiRevolution?

James Der Derian Professor of International Studies (Research), Brown University*

'It might actually change something.'
Pfc. Bradley Manning, Instant Messaging

Chris Anderson: Wow, so your leak really substantially changed the world?
Julian Assange: Yep.
TEDTalks

The first serious infowar is now engaged. The field of battle is WikiLeaks.
John Perry Barlow, Twitter

My consistent answer to the ponderous question of how WikiLeaks transformed our world has been: really, not all that much. It was a hell of a story and a wild collaboration, but it did not herald, as the documentarians yearn to believe, some new digital age of transparency.
'WikiLeaks, a Postscript', Bill Keller, New York Times

Has WikiLeaks changed the world?¹ The tweets, blogs and instant messaging of the digerati say yes, and much for the better. The official press releases of the new precariat – the U.S. Departments of Defense ('WikiLeaks...puts at risk the lives of our troops') and Justice ('...puts the safety of Americans at risk') – also say yes, but much for the worse. Secretary of State Hillary Clinton upped the ante and universalized the threat, declaring WikiLeaks 'an attack on the world'. The seen-it-all-before printerati said hold on a nano-second, this is nothing new. Nevertheless, they did their best to keep the story alive as long as their superannuated technology could be sustained by it.

The battle lines of WikiLeaks zigged and zagged at net-speed across a multitude of platforms. The rising hot air of righteous whistle blowing and the downdraft of official recriminations formed a perfect media supercell. WikiLeaks might or might not have changed the world, but it certainly resurrected the Marshall McLuhan 'brand': the medium *still* is the message.

WikiLeaks also re-opened the post-9/11 hunting season *on* the messengers. Julian Assange, self-proclaimed editor-in-chief of WikiLeaks, was given an ankle bracelet and confined to a Norfolk estate, pending the outcome

of a UK Supreme Court decision on an extradition request by the Swedish authorities to answer questions on outstanding sexual misconduct allegations. On the legal horizon, Assange faced possible extradition to the United States, where he is under investigation by a grand jury sitting in Northern Virginia, a venue known for reaching outcomes preferred by national security denizens.²

Meanwhile, Private Bradley Manning, the Army intelligence analyst based outside Baghdad who allegedly downloaded documents from the Secret Internet Protocol Router Network (SIPRNet), smuggled them out by re-writing a Lady Gaga CD, and began passing them on to WikiLeaks in late 2009, was arrested on May 26, 2010. He was charged under the Uniform Code of Military Justice for 'transferring classified data onto his personal computer and adding unauthorized software to a classified computer system in connection with the leaking of a video of a helicopter attack in Iraq in 2007' – which became known as the 'Collateral Murder' video – and 'communicating, transmitting and delivering national defense information to an unauthorized source and disclosing classified information concerning the national defense with reason to believe that the information could

*The author would like to acknowledge the support of the Centre for Advanced Security Theory while a visiting researcher at the University of Copenhagen.

cause injury to the United States. As the investigation continued, 22 additional charges were laid, including leaking over a half million documents and two videos as well as posting wrongfully obtained classified material on the Internet with the knowledge that it would aid the enemy, a serious crime that comes with a death penalty (the prosecutors have said that they will only seek life imprisonment).³ Manning spent the next nine months in solitary confinement at the Quantico Marine Corps Base in Virginia, before being moved to a military correctional facility at Fort Leavenworth, Kansas, where he awaits a general-court martial.

Early accounts of WikiLeaks were highly polarized, with a tendency toward the sensational and personal. Was Manning an Army malcontent, a victim of gender identity disorder, an idealistic whistleblower – or perhaps all three? Was Assange a journalist with integrity or a cyber-pastiche of James Bond? Suggestions of psychological and sexual deviance, mixed with stories of bad hygiene and mixed-color socks, produced an unsympathetic portrait of a narcissist seeking some kind of political validation. But even the parodies of Assange that began to proliferate on late-night TV and on the web suggested a begrudging respect for his willingness to stand up and be...parodied?⁴

Info-deterrence against whistleblowers went into hyper-drive. Anyone associated with WikiLeaks, remotely or directly, now or in the future, was well advised to run for the hills of northern Cyberistan. Former Vice Presidential candidate Sarah Palin got considerable press when she declared those responsible ‘should be hunted down like al-Qaeda’. The McCain’s engaged in a family competition to take Assange down *and* out. Senator John McCain declared Assange a national security threat and called for his prosecution under the Espionage Act of 1917, which makes treasonable any effort to subvert the operations or promote insubordination of the U.S. military during wartime.⁵ Meanwhile, McCain’s daughter, Meghan, a *Daily Beast* columnist, labeled Assange ‘un-American’, echoing the language and logic of the follow-up to the Espionage Act, Sedition Act of 1918 (repealed in 1921), which prohibited ‘any disloyal, profane, scurrilous, or abusive language about the form of government of the United States ... or the flag of the United States, or the uniform of the Army or Navy.’⁶ When informed Assange was not an American, Meghan McCain called him a ‘creepy rogue Swedish guy’ (for the record, Assange is Australian). Robert McCain, founder of ‘The Other McCain’ (no relation) blog, then coined the tag that went viral in conservative circles: ‘As for Julian Assange: Predator drone. Hellfire Missile.’

As attempts at explanation became tarred as exoneration, one of the lingering effects of 9/11, little room was left for the kind of detached analysis or historical comparison that might produce a credible answer to a much more important question: Has WikiLeaks changed the world? Or at the very least, influenced the practices of war and diplomacy?

Revolution – or a disturbance in the Matrix?

Obviously, the ‘world’ took notice and took action when WikiLeaks began to release confidential, classified and secret documents and videos, first in a trickle and then in a cascade. So yes, the world has been changed by WikiLeaks, *to the extent the world has become a simulacral effect of the Internet*. One does not have to accept Neo as ‘The One’ to believe this qualified assertion. One needs only to witness the (over)reactions of the military, diplomatic and political elites of the world, in which the particular interests of the United States are generalized as the worlds through a position of preponderance in global media. This is the new game, not of nations but of networks, in which a chronopolitical *balance of cyber-power* is rapidly displacing older geopolitical institutions of international relations.

Grand claims require granular evidence. To be sure, the first WikiLeaks, although numerous and regular, were hardly world-changers. They included the November 2007 post of the U.S. Army’s S(tandard) O(perating) P(rocdures) at Camp Delta, the Guantanamo Bay detention camp; the March 2008 posts of 35 videos censored by the Chinese of civil unrest in Tibet and the secret protocols of the Church of Scientology; the September 2008 post of Sarah Palin’s private Yahoo email account (yes, she had good cause to go after Assange); the November 2008 posts of extrajudicial killings by Kenyan police of human rights activists and the secret membership list of the extreme-right British National Party; and the March 2009 posts of documents revealing Barclay Bank’s tax avoidance schemes and the alleged effort by the Australian and Danish governments to ban websites that resulted in the censoring of websites unrelated to their original targets of terrorism and child pornography; the July 2009 post of a nuclear accident happening at the Iranian Natanz nuclear facility (which corresponded to later media reports of the Stuxnet cyber-attack on the facility’s centrifuges); and the November 2009 post of 570,000 intercepted pager messages on the day of the 9/11 attack.⁷

This is when WikiLeaks went down the rabbit hole. In October 2009 it posted the British Ministry of Defense’s secret Joint Service Protocol 440, on how to prevent information leaks by hackers, journalists and spies.

In March 2010 it followed up with a post on the U.S. Department of Defense Counterintelligence Analysis Report on the methods – and how to avoid them – of whistleblowers like WikiLeaks. The dragon had been poked.

Then came the ‘Collateral Murder’ video. Released on 5 April 2010, it showed a series of Baghdad assaults in July 2007 from the perspective of a U.S. helicopter gun camera. The classified footage showed in graphic detail the killing of at least twelve people, including two correspondents from Reuters. Two versions were released, one an unedited 39 –minute version, the other an edited an 18-minute version which had been edited and annotated. The latter did not clearly show that some of the victims had been carrying weapons. It didn’t matter: in the week that followed ‘Wikileaks’ became the most searched term on Google.

After that came ‘CableGate’, in which a small percentage (roughly ten percent) of 251,287 U.S. embassy cables passed to WikiLeaks were redacted and published by the *El Pais*, *Le Monde*, *New York Times*, *The Guardian*, and *Der Spiegel*. The material was billed as explosive. U.S. diplomats were spying on their counterparts (shock!). Arab states supported a first strike on Iran (horror!). The Chinese government was engaged in computer hacking (no!).

In response the U.S. Library of Congress and Department of Education blocked access to WikiLeaks on their computers and the Departments of State and Commerce forbade government employees from visiting WikiLeaks website. As the cyber-game escalated, Assange gave a wink and a nod to the possibility of the release of more government cables – hold onto your aluminum-foil hats – on UFOs. By year’s end, ‘Wikileaks’ climbed back up to the most searched term on Google.

Revolution – or history by other means?

But in the hall of mirrors that makes up the simulacra of global politics, another possibility emerges. From the first document posted by WikiLeaks in December 2006, on an alleged plot by Somali Islamic militants to assassinate Somalia government officials, to the December 2011 ‘Spy Files’ listing 160 intelligence contractors purportedly involved in mass surveillance, the glare of media attention created what could be called a *penumbra effect*, in which the original secret was overshadowed by the spectacle of the leak, effectively neutralizing the political impact of the revelation.

In such media-leptic moments, it is easy to join the chorus condemning the illegality of the leak while linking the act to the low moral character of Assange, who has done his best not to disappoint the keepers of state

secrets as well as public virtue. What gets lost in the white noise is a key question: has a leak *ever* changed the world? Some press accounts did cite the Pentagon Papers, leaked by Daniel Ellsberg (who has become a fierce defender of Assange). But the differences, in character (a secret study of the Vietnam War that contradicted the official views of the Pentagon, quantity, and medium, exceed the similarities.

One needs to go deeper and further back to find a comparable moment, one with a much more interesting outcome, when a revolution produced a historic leak that in turn changed history: November 8, 1917, the day after the Bolsheviks seized power and issued the ‘Decree on Peace’.

The Decree called for an armistice and for all parties ‘to start immediate negotiations for a just, democratic peace’ to end the First World War. The goals were radical: ‘by such a peace the government means an immediate peace without annexations (i.e., without the seizure of foreign lands, without the forcible incorporation of foreign nations) and without indemnities’. But it was the means to achieve them that took on a revolutionary character: ‘the government abolishes secret diplomacy, and, for its part, announces its firm intention to conduct all negotiations quite openly in full view of the whole people.’ As a first step, the government would ‘proceed immediately with the full publication of the secret treaties.’ All means of communication would be deployed:

Proposing to the governments and peoples of all countries immediately to begin open negotiations for peace, the government, for its part, expresses its readiness to conduct these negotiations in writing, by telegraph, and by negotiations between representatives of the various countries, or at a conference of such representatives.⁸

There was a coda, usually excluded from the official version, which comes from a final ironic remark made by Lenin during his presentation of the Decree to the Second All-Russia Congress of Soviets of Workers’ and Soldiers’ Deputies: ‘We must remember that we are not living in the depths of Africa, but in Europe, where news can spread quickly.’⁹

A few days later Leon Trotsky took up the position of the first People’s Commissar for Foreign Affairs, declaring he would ‘issue a few revolutionary proclamations to the peoples of the world and then shut up shop.’ Making good on the Decree, his first act was to open the safes of the Ministry and to publish the secret arrangements made between the Tsarist regime and the British, French and other allied governments for the annexation

of lands and sharing the spoils of the First World War. Among them was the 1915 Treaty of London between Italy and Triple Entente (England, France and Russia) for Italy's departure from the Triple Alliance (Germany and Austria-Hungary) in exchange for territorial annexations after the war, including the Austrian littoral and parts of the German Asian and African colonial territories. Trotsky released copies of Russia's negotiations with the British, French, and Italians that lead to the Sykes-Picot Agreement of 1916, which effectively parceled out the remnants of the Ottoman Empire into spheres of influence for the signatory powers. Addressing the All-Russian Congress of Soviets on November 22, 1917, Trotsky justified the release of secret documents as not only in the interest of Russia but of the world:

In publishing the secret diplomatic documents from the foreign policy archives of Tsarism and of the bourgeois coalition Governments of the first seven months of the revolution, we are carrying out the undertaking which we made when our party was in opposition. Secret diplomacy is a necessary tool for a propertied minority which is compelled to deceive the majority in order to subject it to its interests...The Russian people, and the peoples of Europe and the whole world, should learn the documentary truth about the plans forged in secret by the financiers and industrialists together with their parliamentary and diplomatic agents. The peoples of Europe have paid for the right to this truth with countless sacrifices and universal economic desolation. The abolition of secret diplomacy is the primary condition for an honest, popular, truly democratic foreign policy.¹⁰

There was little immediate public reaction when the diplomatic correspondence and telegrams from the secret agreements were released and appeared in *Izvestiya* on November 23, 1917. But with their translation and publication in the *Manchester Guardian* in Britain on December 12, 1917, suppressed revolutionary parties in Germany, Britain and throughout Europe seized on the diplomatic chicanery to reinvigorate the antiwar movement. The world began to take note.

More leaks followed. Rarely noted in historical accounts is the making public of diplomatic and other foreign communications intercepted and deciphered by the infamous 'Black Cabinet' of the *Okhrana*, the espionage and security wing of the Tsarist Regime. Among the documents released and published by the French Communist newspaper *L'Humanité* were disclosures that the

Tsarist regime had been subsidizing French journalists and politicians.¹¹ Reformist parties in Western governments used the opportunity to challenge the aristocratic monopolization of diplomacy, which had abetted the rise of militarism in the lead-up and prosecution of the war. U.S. President Woodrow Wilson, who in a joint address to the US Congress on January 18, 1918, presented his 'Fourteen Points', beginning with a page taken from the Bolshevik playbook, most prominently took up the reformist cause:

Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.¹²

Noble consanguinity, thinned on the battlefields and tainted by archival revelations, faced new popular challenges in the capitols of the defeated as well as victors. 'Old Diplomacy', associated with the secret addenda, complex machinations, and balkanized politics that cascaded into the First World War, was no match for the principles of transparency, self-determination, and democracy espoused by the so-called 'New Diplomacy'.¹³

Or so it seemed. As Richard Holbrook points out in his foreword to Margaret MacMillan's definitive work, *Paris 1919*, the 'headline version of history' paints a linear path from the failure of diplomacy to implement a just peace at Versailles to the German invasion of Poland barely twenty years later.¹⁴ Indeed, many contemporary crises can be traced back to the decisions made in the Hall of Mirrors, including the Balkan wars of the 1990s, two wars in Iraq, unresolved conflicts in the Caucasus, and the ongoing dispute between Arabs and Jews in the Middle East.

Revolution – or society of the spectacle?

As history phase-shifts with the information revolution, it is either too early or too late to say whether WikiLeaks has changed the world. Where once the truth was fixed by the nation-state, it now dances under global media spotlight. Long before the Internet was invented by Al Gore, Guy Debord, one of the most perceptive critics of what he called the 'society of the spectacle', identified the neutralizing effect of the media's ubiquitous gaze:

'The society signs a sort of peace treaty with its most outspoken enemies by giving them a spot in its spectacle.'¹⁵

This massaging of the medium hit home on a recent flight to Sydney, Australia. My seat companion was Jef-

frey Bleich, the Obama-appointee to be the US Ambassador to Australia. In the course of the 16-hour flight, we clashed on a single issue: WikiLeaks. With Assange still a popular figure in Australia – and rumored to be considering a run for public office (which just happened to come with criminal immunities) – Bleich had been spending an inordinate amount of time doing WikiLeak damage control.¹⁶ Somewhere over the imaginary land mass where *Lost's* Oceanic Airlines Flight 815 disappeared, we agreed to disagree on the topic, in that diplomatic fashion that keeps troops in the barracks, missiles in their silos, and perpetual peace a viable aspiration rather than a tombstone inscription.

As it turned out, the medium that massaged our differences into a mutual respect was humor. Upon landing, he was met by two very fit Australians in suits that barely hid shoulder-holster bulges (or maybe just securitized Blackberries). As I went through the slowly snaking line for potential terrorists, illegal immigrants, and bearers of biological contaminants while he was whisked through the super-fast lane reserved for diplomats and what looked to be rugby players, I bid what I thought was a final farewell to the Ambassador. But I was surprised to find him waiting with the rest of us at the luggage carousel (I found Australia to be flatter than most countries in its regard of power). He introduced me to his security handler by informing him that this was the Julian Assange fan. He then leaned in conspiratorially and said not to worry: I had cleared the Interpol check he had ordered upon landing. A joke, of course.

The revolution will be decrypted

The last word comes not from high diplomacy or low punditry. Before history can render a verdict on WikiLeaks, technology, fittingly, might. In the interzone of physics, mathematics, and cryptography comes word of a breakthrough, not yet imminent but fully plausible, that quantum computing in the next 30, perhaps even 20 years, will render all encrypted secrets transparent. The revolution will not just be televised. It will be googled, facebooked, adbusted, tweeted, and instagrammed. There will be no secrets to be leaked, no dikes to plug, and the penultimate entry on WikiLeaks most likely will be cross-referenced to a single WikiQuote:

There is no document of civilization which is not at the same time a document of barbarism.¹⁷

REFERENCES

- <http://en.wikipedia.org/wiki/WikiLeaks>
http://en.wikipedia.org/wiki/Bradley_Manning
<http://www.youtube.com/watch?v=hl4NIA97GeQ&feature=relmfu>
http://en.wikipedia.org/wiki/Espionage_Act_of_1917
http://en.wikipedia.org/wiki/Information_published_by_WikiLeaks
<http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/oct/25-26/26b.htm>
<http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/oct/25-26/26b.htm>
<http://www.marxists.org/history/ussr/government/foreign-relations/1917/November/22.htm>
http://en.wikipedia.org/wiki/Fourteen_Points
<http://www.marxists.org/archive/trotsky/1914/war/index.htm>
<http://www.abc.net.au/lateline/content/2011/s3135832.htm>
http://en.wikiquote.org/wiki/Walter_Benjamin
 Debord, Guy, *In girum imus nocte et consumimur* (New York, 1991)
 Der Derian, James, 'Diplomacy', in *The Oxford Companion to Politics of the World*, ed. Joel Krieger (Oxford, 1993)
 Holbrooke, Richard, 'Foreword', in Margaret MacMillan, *Paris 1919: six months that changed the world* (New York, 2001), pp. vii-xii.
 Toscano, Mario, *The History of Treaties and International Politics* (Baltimore, 1966)

Notes

1. The Wiki-spectre haunts this article. Aside from knowledge already housed in my organic database, the article relies mainly on web sources, many of them primary texts, interviews, and speeches that would be difficult for others to find, read, and fact-check. Wikis although relatively new have already become an indispensable part of the mediascape. The term itself has roots in the Hawaiian word for 'quick'; the concept goes back at least to Vannevar Bush's notion of a 'memex', a knowledge system with automatic links that he first proposed in a 1945 *Atlantic Monthly* article. The first wiki, in the sense of a collaborative computer database, was created by Ward Cunningham, who in 1994 produced the website and software, the 'WikiWikiWeb', that made it possible for multiple parties to create, edit and archive web-pages through a browser. Building on this technology, Jimmy Wales and Larry Sanger created in January 2001 the first wiki encyclopedia, or Wikipedia. As of January 2012, it contains over 20 million articles in 283 languages. These figures come, of course, from Wikipedia, raising the issue of reliability, verifiability, and bias. With an editorial process based on consensus rather than credentials, it falls upon contributors to maintain editorial standards. There have been attempts to assess its accuracy, including a famous 2005 investigation in *Nature* that concluded its scientific articles to be no worse in accuracy than the *Encyclopædia Britannica*. (nor better, since 'serious errors' were found in both). A definitive study on accuracy and impact awaits (one that counts not just citations but surveys actual readers). One must obviously be vigilant and skeptical about what is found on the Internet – or, for that matter, in the press, on cable news, or even in the academic journal. But before reflexively rejecting the knowledge capital of Wikipedia or the value of other web-based informational outlets like blogs, consider this: the average refereed social science journal has 5-10 reviewers, including the editors; the average number of readers, depending on the discipline and who's counting, is between 17 and 900. Wikipedia has over 100,000 contributors/editors and 365 million readers. It – they, we – must be doing something right.

2. It might seem contradictory if not hubristic to claim to be 'editor-in-chief' of a format that prizes itself for its flatness: however, in spite of the 'wiki' preface and its web-base, WikiLeaks stopped being user-editable and became a limited-access, i.e., conventional, publishing site in May 2010. See <http://en.wikipedia.org/wiki/WikiLeaks>
3. http://en.wikipedia.org/wiki/Bradley_Manning
4. None holds a candle to 'Robert Foster's Rap News 6: WikiLeaks' Cablegate: the truth is out there', <http://www.youtube.com/watch?v=hl4NIA97GeQ&feature=relmfu>
5. It bears noting that McCain's demand that Assange be charged came shortly before he called for the release of Jonathan Pollard, the American spy sentenced to life imprisonment for passing top-secret documents to Israel.
6. http://en.wikipedia.org/wiki/Espionage_Act_of_1917
7. http://en.wikipedia.org/wiki/Information_published_by_WikiLeaks
8. <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/oct/25-26/26b.htm>
9. <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/oct/25-26/26b.htm>
10. <http://www.marxists.org/history/ussr/government/foreign-relations/1917/November/22.htm>
11. See Mario Toscano, *The History of Treaties and International Politics* (Baltimore, 1966), p. 113.
12. http://en.wikipedia.org/wiki/Fourteen_Points. There is credible evidence that President Wilson's 'Fourteen Points', including an end to secret diplomacy, no reparations, self-determination of nations, and a United States of Europe, were influenced by Trotsky's 'War and the International', a pamphlet he wrote in 1914. Wilson read the proofs for an English version in early 1918 – shortly before his administration banned postal rights for the International Socialist Review, which was about to publish the Preface to 'War and the International'. See <http://www.marxists.org/archive/trotsky/1914/war/index.htm>.
13. See James Der Derian, 'Diplomacy', in *The Oxford Companion to Politics of the World*, ed. Joel Krieger (Oxford, 1993), pp. 244-6.
14. Richard Holbrooke, 'Foreword', in Margaret MacMillan, *Paris 1919: six months that changed the world* (New York, 2001), pp. vii-xii.
15. Guy Debord, *In girum imus nocte et consumimur*
16. <http://www.abc.net.au/lateline/content/2011/s3135832.htm>
17. http://en.wikiquote.org/wiki/Walter_Benjamin

WikiLeaks' demokratiske potentiale

Casper Mølck Masterstuderende, politisk teori, Frankfurt Goethe Universität

Malte Frøslee Ibsen Ph.d.-studerende, politisk teori, Frankfurt Goethe Universität

Er WikiLeaks blot et kriminelt element, der forstyrrer et grundlæggende fornuftigt internationalt politisk system? Nej – WikiLeaks har med konstitueringen af potentialet for en demokratisk kritik af den økonomiske og bureaukratiske globalisering rettet et ontologisk slag mod markedskræfternes og den bureaukratiske magts globale dominans.

1. Indledning

2010 var *Annus WikiLeaks*. Med en række massive læk af amerikanske militære og diplomatiske hemmeligheder bragte organisationen sig i centrum for en voldsom offentlig interesse, men skaffede sig selvsagt ikke et varmt forhold til alverdens magthavere, og vreden har i særdeleshed rettet sig mod Julian Assange, organisationens excentriske leder, der i skrivende stund holdes i husarrest i Storbritannien for svenske anklager om voldtægt. Men det er et paradoks, at mens WikiLeaks i en lang periode har været på alles læber, hersker der til stadighed en bemærkelsesværdig mangel på konsensus om, hvad organisationen faktisk er for en størrelse. Hvordan skal vi *som borgere* i et liberalt demokrati forstå og forholde os til WikiLeaks' funktion og betydning? Er organisationen blot et kriminelt foretagende, der forbryder sig mod fornuftige internationale diplomatiske og militære spilleregler? Er det snarere et alternativt nyhedsmedie, der giver adgang til oplysninger om en række forhold, som de traditionelle medier enten ikke har evnet eller ønsket at afdække? Eller bør vi forstå WikiLeaks som en

ny form for politisk aktivisme, der i sin natur afspejler en globaliseret tidsalders stadig mere snævre vilkår for politisk handling? I denne artikel vil vi argumentere for sidstnævnte mulighed.

Vores hensigt er at anskueliggøre, hvordan vi fra et demokrati- eller folkesuverænitetsspektiv kan forstå WikiLeaks som et ganske positivt fænomen. Dette indebærer en begrebsliggørelse af organisationen som en ny slags aktør på den globale scene, der i sin politiske praksis virker som et spejl for en række afgørende makrosociale forandringer i vores samtid, nemlig den stigende økonomiske og bureaukratiske globalisering og udeblivende demokratiske ditto. Set i dette lys er WikiLeaks primært interessant som et middel til at understøtte skabelsen af en ny form for politisk subjektivitet, der ikke lader sig afgrænse af nationalstatslige grænser. WikiLeaks kan dermed vise sig at være en tiltrængt *avantgarde* i globaliseringen af vores politiske bevidsthed, der kan fordre en udstrækning af grundlæggende principper for demokratisk legitimitet til inter- og transnationale institutioner og praksisser, der traditionelt ikke har været underlagt en demokratisk kritik, men som i stigende grad burde være det.

Vi vil uddybe denne analyse med udgangspunkt i nyere kritisk teori i Frankfurterskole-traditionen. Indledningsvis vil vi redegøre for den sociale og historiske kontekst for WikiLeaks' virke med henblik på at belyse aktuelle forudsætninger for udøvelse af folkesuverænitet. Dette demokratisk fokuserede makroperspektiv kan naturligvis kun vindes gennem en stærkt selektiv og teoretisk drevet samtidsanalyse, hvorfor vi her vil støtte os til Jürgen Habermas' omfattende social- og demokratiteori.

Efter en redegørelse for WikiLeaks' ambitiøse selvforståelse samt korte men kontroversielle historie, vil vi søge at gentænke organisationens demokratiske potentiale med udgangspunkt i den yngre frankfurterfilosof Martin Saars magt teori.

Vi vil argumentere for, at hvis vi ønsker at forstå WikiLeaks' reelle demokratiske potentiale, må vi undgå vante forståelsesrammer, der primært begrebsliggør organisationen som en brik i kendte internationale magtspil. Nærmere bestemt må vi række ud over den traditionelle weberianske magtopfattelse og anlægge, hvad Saar kalder for et ontologisk magtperspektiv. På denne måde kan vi forstå organisationens virke som et *ontologisk slag* mod en række selvopretholdende funktionssystemer, der opererer i relativ isolation fra demokratisk opmærksomhed. Dette ontologiske slag destabiliserer funktionssystemernes fortsatte reproduktion netop ved at konstituere muligheden for demokratisk kritik. Til sidst vil vi konkludere, at vi, trods WikiLeaks' åbenlyse mangler og adskillige fejlpositioner, fra et folkesuverænitet perspektiv bør byde denne åbning velkommen med åbne arme.

2. Habermas' samtidsdiagnose: Globalisering og postdemokratisk eksekutivføderalisme

Historikere påpeger ofte, at vores historiske bevidsthed er bedragende kort. Dette gælder ikke mindst for den liberal-demokratiske politiske virkelighed, borgerene i de vestlige velfærdssamfund i dag oplever som en slags *"zweite Natur"* (Hegel 1986a, 301), men som historisk betragtet er et ganske nyligt fænomen. Ifølge den tyske filosof Jürgen Habermas må velfærdssamfundets velnærede sønner og døtre imidlertid snart se i øjnene, at demokratiets guldalder var et privilegium snarere end et grundvilkår, og at vi i en allerede fremskreden fremtid igen må kæmpe for den frihed og selvbestemmelse, vi for længst har lært at tage for givet.

I forlængelse af Max Weber forstår Habermas modernitet som en stigende rationalisering af samfundet, men modsat Weber argumenterer han for, at vi kun kan opnå en adækvat sociologisk forståelse af den moderne virkelighed gennem teoretisk og metodisk triangulering. Fra et systemteoretisk perspektiv – primært associeret med Niklas Luhmann – fremstår den moderne samfundsmæssige udviklingsproces som en stigende kompleksitet i og af funktionelt differentierede kommunikationssystemer (Luhmann 2000). Denne diagnose dækker over det faktum, at moderne samfund i stigende grad bliver i stand til at håndtere stadigt mere komplekse og gensidigt differentierede netværk af information, og at disse netværk i stigende grad synes at tilvejebringe forudsætningerne for deres egen kommunikative reproduktion (Castells 2000; Luhmann 2000). I modsætning hertil vil et hermeneutisk

og meningsrekonstruerende perspektiv se udviklingen af det moderne samfund som en række intersubjektive læringsprocesser, hvor individer i stigende grad udvikler kognitive kompetencer til håndtering af kompleksitet samt oplever en decentrering i deres verdensopfattelser – altså i stigende grad lærer at se tingene fra andre synspunkter end deres eget (Habermas 1981).

Habermas' socialteori integrerer disse to metodiske perspektiver i en todelt model af samfundet som *både* en række funktionssystemer og en kollektiv meningsgivende livsverden, hvor de decentraliserende læringsprocesser i sidstnævnte forstås som en forudsætning for uddifferentieringen af førstnævnte. Denne differentieringsproces er i moderne kapitalistiske samfund primært karakteriseret ved etableringen af de *økonomiske* og *bureaukratiske* funktionssystemer, der tilvejebringer samfundets materielle reproduktion. Heroverfor karakteriseres læringsprocesserne primært ved en forbedring i individers kompetence til at forstå, skelne mellem og håndtere forskellige specialiserede fornuftsdiskurser, heriblandt den moralske. Ifølge Habermas kan indholdet af den moralsk-kommunikative kompetence – eller mere specifikt, de pragmatisk nødvendige forudsætninger for den intersubjektive forståelse af en moralsk diskurs — sammenfattes i det såkaldte *diskursprincip*: "Gültig sind genau die Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen können." (Habermas 1998, 138). For Habermas er det netop diskursprincippet, der i forening med positiv lov ligger til grund for den mulige udøvelse af demokratisk folkesuverænitet (Habermas 1998, 154).

Folkesuverænitet betyder for Habermas, at "adressaterne for tvingende lovgivning samtidig er dens ophavsmænd [*Autorer*]" (Habermas 2011, 49). I moderne demokratiske samfund realiseres denne standard for kollektiv selvbestemmelse primært ved, at demokratisk vedtaget lovgivning konkretiserer betydningen af grundlæggende rettigheder og sætter rammerne for funktionssystemernes virke (Habermas 1998). *Demokratisk legitimitet* kan kun tilvejebringes ved at kanalisere den offentlige mening, der dannes i en fri og ureguleret offentlig sfære, ind i parlamentarisk vedtaget lovgivning, som på denne måde oversætter den frie og demokratiske viljedannelse til et hårdhændet retssprog, som økonomiske aktører og bureaukrater kan forstå (Habermas 1998).

Habermas ser globaliseringen som en proces, hvor det økonomiske funktionssystem i stigende grad frigør sig fra nationalstatens begrænsende rammer. Denne proces er primært drevet af den eksplosive udvikling i informationsteknologi (jf. også Castells 2000), men også gennem vidtrækkende politiske begivenheder som sammenbruddet og liberaliseringen af den sovjetiske økonomi og Ki-

nas åbning over for den globale kapitalisme. Den globale reorganisering af det økonomiske funktionssystem har afgørende konsekvenser for mulighederne for effektiv udøvelse af folkesuverænitet. Ganske vist har den demokratiske selvbestemmelse altid været begrænset af systemernes funktionelle imperativer – dvs. de generelle behov der skal opfyldes i et moderne samfunds materielle reproduktion – men i den førømtalte demokratiske 'guldalder' har disse imperativer mere eller mindre kunnet begrænses til et konkret og territorialt afgrænset samfunds faktiske behov. Globaliseringen eksploderer denne præmis, hvorved i særdeleshed de globalt organiserede økonomiske funktionssystemer underlægger selv de stærkeste nationalstater et stigende, og på mange måder *dysfunktionelt*, pres (Habermas 2011).

Dette latente pres er brudt frem til overfladen i den nærværende *sovereign debt crisis*, hvor de europæiske demokratier er tvunget i knæ af globale og hypervolatile finansmarkeder, der – drevet af en nådesløs jagt på spekulativ værdiforøgelse – på åbenlyst dysfunktionel vis har skubbet de efter finanskrisen i 2008 dybt forgældede suveræne låntagere på statsbankerottens rand.¹ Men i mere general forstand viser de demokratiske retsstaters stigende sårbarhed overfor de globale økonomiske funktionssystemer sig gennem en interstatslig konkurrence på lønninger, en effektiv omvæltning af beskatning fra produktion, handel og investeringer over på personlig indkomst og forbrugerafgifter, samt en generel tendens til deregulering og liberalisering af økonomiske transaktioner og privatisering af statslige ydelser (Habermas 2001, 68-80; Held et al. 1999; Zürn et al. 2005).

Demokratiske selvbestemmelse foregår altså under stadig mere snævre rammer og vilkår, der effektivt udhuler dens effektivitet. Folkesuverænitet bliver en illusion, når de 'suveræne' folk ikke længere er primære ophavsmænd til de love, de er underlagt; når lovene i stigende grad afspejler den økonomiske globaliserings funktionelle imperativer, snarere end en fri demokratisk viljedannelse. Finans- og gældskrisen har på brutal vis blotlagt det faktum, at demokratisk valgte politikere i dag snarere er markedets end folkets tjener.

Habermas' normative løsning på det strukturproblem, at de lovgivende og udøvende institutioner ikke længere har de politiske muskler til at stå imod globaliserede økonomiske funktionssystemer, er på europæisk niveau givet ved en yderligere føderalisering og demokratisering af EU, og på globalt niveau ved at FN-Charteret og Menneskerettighedserklæringerne retsliggøres i en bindende forfatning for hele verdenssamfundet (Habermas 2011). På europæisk plan består denne løsningsmodel dermed af to nødvendige og kun i fællesskab tilstrækkelige forudsætninger: (1) at EU-institutionerne får den nødvendige

regulative kompetence og rækkevidde til at kunne imødegå den økonomiske globalisering, samt (2) at betingelserne for en reel demokratisering af europæisk politik tilvejebringes, dels (a) gennem en føderal konstituering af EU som et transnationalt demokratisk fællesskab, dels (b) gennem udviklingen af en fælles europæisk livsverden, der ikke skal konkurrere med de nationale, men tilbringe et tilstrækkeligt integreret grundlag for trans-europæisk demokratisk viljedannelse (Habermas 2011, 55-56).

Sidstnævnte delforudsætning er et spørgsmål om at udvikle politiske subjektivitetsformer, der ikke begrænser sig til de enkelte medlemsstater – en proces, der i sagens natur ikke kan dikteres fra oven. Det er ikke desto mindre afgørende, at ikke blot de retslige og institutionelle forudsætninger for en reel demokratisering af et føderalt Europa tilvejebringes, men at der også skabes en fælles europæisk politisk bevidsthed – således at eksempelvis årsagerne til finanskrisen ikke blot opfattes som udefrakommende naturkræfter (den gængse danske fortolkning) men som kollektive handlingsproblemer vi både *kan* og *bør* imødegå politisk. Denne globalisering af vores politiske bevidsthed er selvfølgelig en langstrakt og kompliceret proces, men for Habermas er den en afgørende forudsætning for en reetablering af betingelserne for reel europæisk folkesuverænitet.

Denne model lægger selvsagt et betydeligt ansvar på de europæiske politiske elites skuldre. For Habermas tilbyder finans- og gældskrisen netop et "window of opportunity" for en radikal institutionel og retslig reform af EU-samarbejdet mod et egentligt demokratisk forfatningsfællesskab. Alt tyder dog på, at dette vindue langtfra udnyttes – eller snarere, at fokus udelukkende rettes mod den regulative kompetence, på bekostning af folkesuveræniteten. Således er der med den nyligt vedtagne 'Finanspagt' mellem Euro-landene netop igangsat en proces, der skal integrere de europæiske staters økonomi- og socialpolitik, men beslutningskompetencen er i denne integrationsproces primært underlagt Det Europæiske Råd, bestående udelukkende af de europæiske regeringschefer. Finanspagten tilsidesætter dermed det europæiske parlamentariske system, der trods dets åbenlyse mangler tilbyder den eneste institutionelle mulighed for den transnationale europæiske demokratiseringsproces, som Habermas efterlyser. For Habermas repræsenterer Finanspagten derimod en "postdemokratisk eksekutivføderalisme", der for første gang siden Anden Verdenskrigs afslutning udgør et syvmilespring *i den gale retning* for den effektive udøvelse af folkesuverænitet på det europæiske kontinent, idet den reelle magt flyttes fra demokratisk valgte parlamenter til et stærkt centraliseret – og legitimationsmæssigt tvivlsomt – råd af regeringschefer, mens Kommissionen tildeles en mindre, primært

opsynsholdende funktion (Habermas 2011, 81; European Council, 09.12.11).

Sammenfaldende med denne specifikt europæiske udvikling er vi på et mere generelt niveau vidne til dannelsen af en uheldig alliance mellem de nationalt og regionalt organiserede bureaukratiske funktionssystemer og de globalt organiserede økonomiske funktionssystemer, bag om ryggen eller i fuldstændig isolation fra demokratisk valgte parlamenter (Slaughter 2004; Habermas 2001; Habermas 2011). Det britiske ugemagasin *The Economist* har for nyligt beskrevet denne globale tendens til demokratisk marginalisering og bureaukratisk konsolidering af magten i parløb med det økonomiske funktionssystem som *the rise of state capitalism* (21.01.12), hvilket i øvrigt bekræfter de dystre forudsigelser i en gammel Frankfurterskole-dystopi.²

På baggrund af denne deprimerende men intuitivt ganske kraftfulde samtidsdiagnose er spørgsmålet selvfølgelig: Hvad kan der gøres for at redde den i stigende grad beklemte folkesuverænitet? Når de politiske eliter svigter befolkningernes demokratiske interesser, og de bureaukratiske funktionssystemer, der i bedste fald skulle tjene demokratisk valgte parlamenter, i stedet indtræder i et skæbnesvangert parløb med globalt organiserede økonomiske funktionssystemer, efterlades der så overhovedet nogle effektive muligheder for demokratisk politisk aktivisme? Det er på denne dystre baggrund, vi mener, at fænomenet WikiLeaks kan have sin berettigelse.

3. WikiLeaks' globale gennembrud

Før vi præsenterer vores argument for WikiLeaks' demokratiske potentiale, kan det være frugtbart at belyse organisationen fra en række andre perspektiver, der hver især synes at have deres sandhedsmomenter. Særligt interessant kan det være kort at skitsere WikiLeaks' selvforståelse. Officielt beskriver WikiLeaks sig selv på følgende vis:

"WikiLeaks is a not-for-profit media organisation. Our goal is to bring important news and information to the public. We provide an innovative, secure and anonymous way for sources to leak information to our journalists (our electronic drop box). One of our most important activities is to publish original source material alongside our news stories so readers and historians alike can see evidence of the truth" (<http://www.wikileaks.org/About.html>)

Parallelt med denne relativt moderate selvfremsættelse findes dog også en mere radikal side, som særligt finder udtryk i to artikler fra Assanges hånd fra november og

december 2010 – henholdsvis *State and Terrorist Conspiracies* (Assange 2010a) og *Conspiracy as Governance* (Assange 2010b). Heri beskrives al kommunikation, der bygger på hemmeligholdelse, som en sammensværgelse. Det er naturligvis en meget bred definition af dette begreb – formentlig så bred, at det for Assange ikke engang er nødvendigt for deltagerne i en sammensværgelse at være klar over, at de er med i en sådan (Ludlow 2010).

Ifølge Assange er læk særligt effektive netop i forhold til at fratage sammensværgelserne den magt, der bygger på hemmeligholdelse. For det første kan læk afvæbne sammensværgelsen ved at ramme dens primære fordel, idet både hemmeligholdte oplysninger samt *selve* hemmeligholdelsen bliver kendt og offentlig. Derved kan den frarøves en del af sin "totale sammensværgelseskraft" (Assange 2010b, 4). For det andet har læk den funktion, at de tvinger netværket til at forandres, idet det vil forsøge at afskære lækkende eller potentielt lækkende delelementer, hvad der skærer "links" i netværket over og dermed deler sammensværgelsen (Assange 2010a), hvilket igen fører til mindre "sammensværgelseskraft" (Ludlow 2010). Sidst, men ikke mindst har læk ifølge Assange den fordel, at de ved "kvælende indskrænkning" forhindrer en sammensværgelse i at kunne fungere. De placerer simpelthen en kognitiv skat på aktørerne i netværket, idet risikoen for læk gør det langt mere omkostningsfuldt at deltage i en sammensværgelse (Ludlow 2010). Læk formindsker sammensværgelseskraften ved at besværliggøre netværkets evne til at "tænke" effektivt (Assange 2010a, 4) – dets "kognitive evne" (Assange 2010b). Heraf følger, at jo nærmere de centrale aktører i sammensværgelsen man slår til, desto større skade forvolder man sammensværgelseskraften, da en opdeling af sammensværgelsen, eller en kognitiv skat på disse centrale steder, vil være ekstra omkostningsfuld for netværket. Dette kan i øvrigt være en forklaring på Assanges særlige interesse for USA's gøren og laden.

Dermed ikke sagt, at Wikileaks betydning – eller mere specifikt, organisationens demokratiske potentiale – kan udledes af intentionen med projektet. Det kan derfor være interessant at se på Wikileaks' faktiske handlinger, snarere end teoretiske selvforståelse. Fra 2006 til 2009 gjorde organisationen sig udelukkende bemærket ved offentliggørelse af rå data (Sifry 2011, 171), men offentliggørelsen af en video i april 2010 af to amerikanske apachehelikopteres tilsyneladende nedskydning af 12 irakiske civilister, synes at repræsentere et vendepunkt. Denne video blev nemlig offentliggjort af Wikileaks under streng redaktionel kontrol på en selvstændig hjemmeside i et forsøg på at promovere videoen (Sifry 2011, 24; 171). Herefter valgte Wikileaks at involvere førende aviser som *The Guardian*, *Der Spiegel*, *El País*, *Le Monde*

og The New York Times i en længere analyse-, redigerings- og offentliggørelsesproces for de følgende, massive læk (Sifry 2011, 34). Dette kan både ses som udtryk for en mere offensiv og aktivistisk organisation, der forsøger at forme modtagelsen af sine læk, men det afspejler også lækkenes i stigende grad kontroversielle karakter. Ikke mindst i ambassadeindberetningernes tilfælde har der været et betragteligt redigeringsbehov for at beskytte uskyldige, der ville kunne komme i fare ved en uredigeret offentliggørelse.³

Det er også voldsomme mængder information, der i stigende grad frigives. I juli 2010 lækkes 75.000 hemmelige militærreporter af "Den Afghanske Krigsdagbog" (<http://wikileaks.org/afg/>), og i oktober 2010 "De Irakiske Krigslogbøger" på næsten 400.000 rapporter fra krigen i og besættelsen af Irak (<http://wikileaks.org/irq/>). Men i forhold til kontrovers kommer intet i nærheden af, da WikiLeaks og dets mediepartnere i november 2010 påbegynder offentliggørelsen af over 250.000 diplomatiske telegrammer og indberetninger i, hvad WikiLeaks selv har valgt at kalde Cablegate (<http://wikileaks.org/cablegate.html#>).

Dette er ikke stedet at indlede en nærmere analyse af indholdet af de forskellige afsløringer, der indeholder alt lige fra oplysninger om spionage mod FN til ganske udiplomatiske bemærkninger om Angela Merkels personlige karakter (Sifry 2011, 34-35). Derimod kan det være hensigtsmæssigt kort at skitsere reaktionerne på WikiLeaks' afsløringer. I første instans har der været en række stærkt negative officielle politiske reaktioner mod WikiLeaks, hvor Assange blandt andet af den amerikanske vicepræsident Joe Biden er blevet kategoriseret som "hi-tech terrorist" (Guardian, 19.12.10). Hilary Clinton har kaldt lækken et angreb på ikke blot USA, men hele det internationale samfund: »... [t]here is nothing laudable about endangering innocent people, and there is nothing brave about sabotaging the peaceful relations between nations" (NPR, 29.10.10). Herhjemme har blandt andet Danmarks daværende udenrigsminister Lene Espersen delt samme vurdering: "Jeg er meget enig med de mange andre politikere, der har været ude og udtrykke bekymring for, at man lækker fortrolige oplysninger. Det er meget afgørende, at der er en mulighed for at bevare en fortrolighed. Derfor synes jeg, det er meget ærgerligt, at oplysningerne er blevet lækket på denne måde. [...] Man kan heller ikke udelukke, at den type fortrolige oplysninger kan udgøre en sikkerhedsrisiko i sidste ende." (JP, 30.11.10)

Fra akademisk og intellektuelt hold synes reaktionerne at have en mere modstridende karakter, selvom der også her er langt mellem de positive vurderinger. På den ene side marginaliseres WikiLeaks' betydning, idet det

hævdes, at organisationen blot bibringer nuancer snarere end nye informationer (Perthes 2011, 165), eller omdanner "foreløbig" til "definitiv" viden (Münkler 2010a, 2). På den anden side øjnes en trussel mod selve det diplomatiske system. Som professor i statskundskab Volker Perthes udtrykker det: "[S]ie [offentliggørelserne] unterminiert die Diplomatie und die legitime Wahrnehmung ihrer Funktion." (Perthes 2011, 172) og ikke mindst varetagelsen af dets "kongedisciplin", fredelig konfliktløsning (Perthes 2011, 172). For at løse denne opgave er det afgørende for diplomatiet, at man kan regne med andres evne til at holde tæt – ellers undermineres den nødvendige tillid (Perthes 2012, 173; Münkler 2010b). Selvom afsløringer ikke tilvejebringer information, der ikke allerede er foreløbig viden – som formuleret af professor i politisk teori Herfried Münkler – så kan vi ikke længere ignorere denne information, når den gøres til offentlig og almenkendt viden. Som filosofen og kulturkritikeren Slavoj Žižek har udtrykt det:

"The real disturbance was at the level of appearances: we can no longer pretend we don't know what everyone knows we know. This is the paradox of public space: even if everyone knows an unpleasant fact, saying it in public changes everything" (Žižek 2011)

Derfor kan selv de læk, der ikke afslører direkte ulovligheder eller moralsk suspekt handlen, opfattes som en underminering af det internationale diplomatiske system. Münkler argumenterer for, at sådanne afsløringer ikke vil føre til et ophør af strategiske hemmeligheder. Blot rammer de ensidigt de større og bureaukratiske retsorganiserede stater, snarere end deres løsere organiserede modstandere i eksempelvis Irak og Afghanistan, og dermed ændres der ikke ved det faktum, at oplysninger holdes hemmelige – blot rykkes balancen for, hvem der løber den største risiko ved en afsløring (Münkler 2010a, 3). Ifølge Münkler indgår WikiLeaks dermed som part i eksisterende magtkampe og vil derfor ikke føre til ændringer i systemets grundlæggende *modus operandi*, men blot være en aktør inden for dette system:

"WikiLeaks mag mit dem Anspruch angetreten sein, für eine neue Qualität von Politik zu sorgen, aber faktisch ist es ein Spielball im weitergehenden Kampf der Mächte". (Münkler 2010a, 3)

Ifølge Münkler er WikiLeaks' rolle i denne magtkamp ikke uskyldig eller neutral, men netop til størst skade for demokratiske retsstater i det internationale system. Münkler spørger, om ikke vi foretrækker, at retsstater

står for håndteringen og den eventuelle offentliggørelse af hemmeligheder, snarere end selvbestaltede grupper som WikiLeaks (Münkler 2010a). Dertil peger den forhenværende tyske ambassadør i London og New York Wolfgang Issinger på, at det netop er de mest åbne og demokratiske stater uden autokratiske staters repressive systemer, der oftest rammes, og rammes hårdest, af læk (Issinger 2011, 161). Derfor vil demokratiske systemer lukke sig mere om sig selv, hvoraf, hvad Issinger kalder WikiLeaks-paradokset, vil opstå: I kampen for mere åbenhed vil WikiLeaks føre til mindre åbenhed og mere *Geheimdiplomatie* (Issinger 2011, 162; Perthes 2011, 174).

De officielle politiske og akademiske reaktioner på WikiLeaks har således været blandede, men altovervejende negative og fordømmende i deres vurdering af organisationens funktion og betydning. Anlægger man et traditionelt teoretisk og politisk perspektiv synes WikiLeaks da også enten at fremstå som effektiv part i en række eksisterende magtkampe og konflikter, eller som en trussel mod demokratiske retsstaters diplomatiske anstrengelser for at opretholde en fredelig verdensorden. Skal vi ud over denne snævre og primært negative dom over WikiLeaks og øjne et reelt demokratisk potentiale, må vi derfor anlægge et mere utraditionelt teoretisk perspektiv på organisationens virke.

4. Martin Saars magtteori

Med henblik herpå kan det lønne sig først at kaste et blik på en udvikling inden for den kritiske teori, nemlig den yngre socialfilosof Martin Saars overvejelser omkring begrebet magt.

Saar tager udgangspunkt i en læsning af socialfilosofiens historie. Med fælles udgangspunkt i det aristoteliske begreb om *dynamis* eller *potentia* – en eksisterende tings evne til at påvirke eller forandre en anden – udspringer ifølge Saar to forskellige magtteorier: Den *handlingsteoretiske* og den *konstitutive* magtteori (Saar 2010, 10; 15).

Begge opstår i det (moderne) øjeblik, hvor samfundet ikke længere kan forklares eller retfærdiggøres med henvisning til guddommeligt forsyn, men hvor det sociale må forklares med henvisning til sig selv: "[B]ecause sociality has no basis outside itself, society itself becomes a project and a problem." (Saar 2010, 8) Da først samfundet blev opfattet som en menneskelig konstruktion, opstod sociale årsagsforhold og social legitimitet som selvstændige objekter for tænken og spørgen (Saar 2010, 8). Derfor følger Saar også Axel Honneth i at opfatte socialfilosofi som intrinsisk forbundet med forholdet mellem den sociale orden og subjektivitet (Saar 2010, 7). Da der aldrig kan forventes konfliktløs overensstemmelse i interaktionen mellem social orden og individ, forklares dermed også, hvorfor magt hovedsageligt er blevet forstået som det

negative moment eller uoverensstemmelsen herimellem (Saar 2010, 9). Fra opfattelsen af magt som bestemmende i uoverensstemmelser mellem social orden og individ opstår kritikken af magten (Saar 2010, 8) og de filosofiske spørgsmål: Hvad er de bestemmende magtforhold? Er de legitime? (Saar 2010, 9)

Disse spørgsmål opfattes forskelligt af de to modeller. Den første, handlingsteoretiske model – der i det moderne kan beskrives som hegemonisk – forbindes særligt med Hobbes og Weber. Hobbes reducerer spørgsmålet om magt til den intentionelle og formålsrationelle anvendelse af midler (Saar 2010, 9-10). Weber følger Hobbes i sin definition af magt, som "the probability that one actor in a social relationship will be in a position to carry out his own will despite resistance, regardless of the basis on which this probability rests" (Weber 1978, 53; citeret i Saar 2010, 10).

For den handlingsteoretiske magtteori indsnævres magtperspektivet til at være et spørgsmål om individuel intentionel handling, og subjektets indgåelse i et magtforhold forstås som dominans eller at være underlagt eksternt styre (Saar 2010, 10). Frihed som magtens normative modstykke består derfor i fraværet af dominans. Det handlingsteoretiske magtbegreb muliggør derfor en opdeling af rum for social handling i frie og ufrie handlinger (Saar 2010, 13). Da total frihed – eller fuldstændig overensstemmelse mellem social orden og individ – er en umulighed, forvandles det ledende spørgsmål for det handlingsteoretiske magtbegreb hurtigt fra spørgsmålet om magtens effekter – om de faktiske magtforhold – til spørgsmålet om dens legitimitet:

"As with Hobbes, there also emerges from the investigation of power in Weber a tendency to transform questions of power into questions of legitimation. Because power itself is paradigmatically understood as subjugation (under the will of another individual or under a political order) or domination, it has to be justified in terms of legitimacy." (Saar 2010, 10)

Dermed er den socialfilosofiske opgave givet ved spørgsmålet om, hvorvidt et dominansforhold er legitimt, hvilket besvares gennem en kritik af den eksterne viljegenmeførelse med ideen om frihed som ledetråd (Saar 2010, 13).

Heroverfor står, hvad Saar kalder den konstitutive teori om magt. Den konstitutive magtteori fokuserer ikke på sociale aktørers intenderede handlinger, men på hvordan selve de mulige måder at være i verden skabes og forandres i interaktioner mellem subjekt og social orden. Magten lokaliseres således på dette konstitutive eller

ontologiske niveau for socialt liv (Saar 2010, 8; 16). Det er netop i skabelsen af mulige måder at være et individ på, at magten består, og interaktionerne mellem magt og subjekt ses ikke som blotte modsætninger, men som konstituerende for den sociale ordens ontologi – altså de mulige *værensmodi* i en given social verden (Saar 2009, 265; Saar 2010, 16-17).

Saar ser Spinoza og Hannah Arendt som hovedrepræsentanter for dette magtbegreb. Særligt Spinoza læser Saar som den tænker, igennem hvilken den ontologiske dimension af *dynamis* eller *potentia* bæres videre ind i det moderne. For Spinoza eksisterer enhver ting i overensstemmelse med et ontologisk princip. Hos mennesket er dette princip stræben efter selvopretholdelse. Det er ikke i selve menneskets stræben efter at forblive i dets væren, at Spinoza adskiller sig fra Hobbes, men derved, at han forstår magt som potentialet til at forblive heri. Subjektet forstås dermed som et altid-ufærdigt potentiale, og magt som potentialitet eller *dynamis* i forhold til de mulige relationer hvori subjektet kan indgå med subjekter og genstande. Magt er den kraft, der gør subjektet til, hvad det er – konstituerer det. Det enkelte subjekt forstås altså ikke uafhængigt af magten, men bliver netop subjekt gennem den, eller mere præcist, er subjekt qua dets magt (Saar 2010, 10-11). Men hvad et subjekt er – *hvilken* magt det konstitueres af – afhænger dermed også af de forhold, som subjektet potentielt kan indgå i. Magt er ikke et nulsumsspil men et fleksibelt grundlag for mulige forhold og handlinger. Magtbegrebet er grundlæggende socialt:

”Spinoza sees the possibility of a collective accumulation of the power and rights of individuals who experience a transformation and acquire a new, collective quality.” (Saar 2010, 11)

Magt er dermed ikke – som hos Hobbes – en individuel besiddelse, der kan udøves mere eller mindre effektivt, men en social og subjektivitetskonstituerende kvalitet. Samme mønster ser Saar i Arendts afvisning af det weberianske magtbegreb, som hun foretrækker at beskrive med begrebet vold. Magt må ligeledes forstås socialt, eller – for hende – rettere politisk. Magt kan kun forekomme i en intersubjektiv politisk sammenhæng, og denne kollektive basis for magt kan ikke reduceres til individuelle handlinger og intentioner (Saar 2010, 12). Uden interaktion ingen magt. Uden magt, intet fælles handlingsrum:

”From this perspective, power is not a feature of persons but of the constitutive space of interpersonal relations; power is the medium of the social.” (Saar 2010, 12)

Hvis magten opfattes som konstitutiv, må den social-filosofiske kritik også ændre fokus i overensstemmelse hermed. Fra handlingsteoriens fokus på spørgsmålet om magtens legitimitet flyttes fokus til spørgsmålet om magtens effekter. Kritikken bliver i en vis forstand empirisk: Hvad sætter den subjektet i stand til? På bekostning af hvad? Som Saar formulerer det:

In this model, the critique of power can be nothing other than the tracing and documentation of processes of constitution of social ontology, which, once made known, extends our understanding of the existing spaces of possible action and the constitution of social life, thus creating the conditions of possibility for new ways of acting and ‘being in the world’” (Saar 2010, 16)

Saar ser Nietzsche og Foucaults genealogiske undersøgelser som særligt frugtbare i forhold til at forstå magtens subjektivitetskonstituerende effekter (Saar 2010, 15). Hvad der skal vises er nemlig ”das Zustandekommen, Sich-Verändern, Sich-Durchsetzen und Vergehen von Praktiken, Institutionen und Identitäten” (Saar 2009, 265). Foucault og Nietzsche viser netop i kritisk hensigt, hvordan på et ontologisk niveau selve det sociale rum for mulige subjektivitetsformer konstitueres.

Saar afviser ikke det handlingsteoretiske magtbegreb, men søger snarere at promovere en overset og marginaliseret magtsteoretisk tradition. Valget imellem dem skal dermed ikke forstås som gensidigt udelukkende: ”The fact that both logics of the discourse of power differ from each other does not mean that all phenomena of power are only describable in either one way or the other.” (Saar 2010, 12). Tværtimod gælder det altid om konkret at vurdere, hvilken magtsteori der er den mest frugtbare i forhold til at begribe et givent fænomen.⁴

5. WikiLeaks som ontologisk slag

WikiLeaks er altovervejende blevet begrebsliggjort med udgangspunkt i det handlingsteoretiske magtbegreb. Vi har set denne model afspejlet i de officielle amerikanske og danske reaktioner mod organisationen, der primært har fokuseret på lækkes eventuelle skadevirkninger i forhold til USA's muligheder for at agere (udøve magt) i det internationale politiske system, samt fra akademisk og intellektuel side, hvor WikiLeaks forstås som en trussel mod selve det internationale diplomatiske system og de demokratiske retsstaters bestræbelser på at opretholde en fredelig verdensorden. Ifølge disse vurderinger er problemet, at WikiLeaks besværliggør strategisk handlen mellem internationale politiske aktører. Denne besværliggørelse kan i sidste instans undergrave et internationalt system, der i sin kerne (med rette) forstås i form af strategisk handlen. Som Münkler har formuleret det, så er WikiLeaks blot en bold i et større magtspil, der tilmed

giver fordele til de udemokratiske og løsere organiserede aktører. Deraf det såkaldte WikiLeaks-paradoks, nemlig et pres i demokratiske retsstaters mod mindre åbenhed og mere *Geheimdiplomatie*.

Denne handlingsteoretiske analyse er givetvis ikke forkert, men den er hverken fuldstændig eller – vil vi argumentere for – den mest demokratisk frugtbare. Tager vi udgangspunkt i Habermas' samtidsdiagnose, er der jo ikke megen grund til demokratisk optimisme på vegne af det internationale diplomatiske system, som WikiLeaks påstås at udgøre en trussel over for. Som nævnt er vi jo vidne til, at netop disse bureaukratiske funktionssystemer indgår i en uheldig alliance med globalt organiserede økonomiske funktionssystemer på bekostning af den begrænsede folkesuverænitet, der stadig kan udøves gennem nationale parlamenter.

Et helt konkret og ganske paradigmatiske eksempel på denne alliance kom netop i offentlighedens søgelys i forbindelse med, at WikiLeaks varslede et læk, der ifølge Assange ville kunne ødelægge ("take down") Bank of America (CNBC, 30.11.10). I forlængelse af, at den WikiLeaks-venlige hackergruppe Anonymous hackede et privat sikkerhedsfirmas e-mail-konti, kom det frem, at storbanken var blevet rådgivet af det amerikanske udenrigsministerium i henhold til, hvordan den bedst kunne imødegå det forestående læk fra WikiLeaks. Dette skulle blandt andet foregå gennem trusler mod organisationens forsyningskæde samt offentlige smædekampagner mod sympatisører, og med støtte fra store og velrenommerede private advokatfirmaer og datasikkerhedsvirksomheder (Palantir, Berico & HBGary 2011a, slide 5; New York Times, 11.02.11). Samme billede tonede sig frem i de såkaldte Chamberleaks. Her rådgav en lignende gruppe virksomheder US Chamber of Commerce i, hvordan man blandt andet via sociale medier systematisk kan indsamle og udnytte oplysninger om venstreorienterede bloggere, der stiller sig kritisk over for handelskammerets dispositioner. (Palantir, Berico & HBGary 2011b; *Think Progress*: 12.02.11)

Sådanne afsløringer – der nærmest er utrolige bekræftelser på Assanges konspirationsteorier – er naturligvis kun krusninger i overfladen, men pointen er ikke til at tage fejl af: Det naive billede af det internationale diplomati som demokratiske og fredselskende retsstaters lydige tjenere er mildt sagt kun den halve sandhed. WikiLeaks har i modsætning hertil blotlagt en næppe tilfældig række eksempler på, at offentligt-administrative aktører har samarbejdet med private aktører *mod* offentlighedsloven af oplysninger, der udelukkende har kunnet skade snævre private interesser og snarere været af akut offentlig interesse (New York Times, 11.02.11; Salon.com, 11.02.12). Disse lyssky eksempler på hemmeligholdt samarbejde

mellem offentlige og private aktører af tvivlsom karakter skal ses på baggrund af den mere generelle integration af økonomiske og administrative aktører i globale "government networks", hvor handelsaftaler, politiarbejde, og utallige andre former for interstatslig koordination aftales på uformel basis mellem bureaukrater og virksomhedsrepræsentanter med et minimum af demokratisk tilsyn og kontrol (Slaughter 2004).

I Habermas' systemteoretiske begreber bekræfter disse formelle og uformelle samarbejdsnetværk mellem bureaukrater og private aktører således det ganske dystre billede af et skæbnsvangert parløb mellem globalt organiserede økonomiske funktionssystemer og nationalt vis-à-vis regionalt organiserede bureaukratiske funktionssystemer, bag om ryggen på demokratisk valgte parlamenter og i total isolation fra offentlighedens søgelys. Jo mere de – fra et systemfunktionelt perspektiv – forstyrrende demokratiske logikker er kørt ud på et sidespor, desto mere effektivt vil disse globale funktionssystemer kunne reproducere forudsætningerne for deres eget virke. Det er netop på denne baggrund, at udviklingen i Europa mod en postdemokratisk eksekutivføderalisme er så bekymrende: "Auf diesem Wege einer zentralen Steuerung durch den Europäischen Rat könnten sie [Angela Merkel & Nicolas Sarkozy] die Imperative der Märkte an die nationalen Haushalte weitergeben" (Habermas 2011, 81). Bag regeringschefernes efterspørgsel efter mere effektivitet fremfor legitimitet i EU ligger intet andet end en blind accept af bureaukratiets og markedets systemimperativer og en afvisning af demokratisk folkesuverænitet.

Med andre ord tegner der sig i den globale udviklingslogik en bevægelse mod en globaliseret statskapitalisme – i sandhed en, med Theodor W. Adornos ord, "total verwaltete Welt" – hvor folkesuverænitet er fuldstændig afløst af de funktionelle imperativers almægtige diktat, og i bedste fald reduceret til en overfladeideologisk glans på en autokratisk kapitalismes altomfattende virkelighed. En sådan virkelighed tegner sig allerede i det spæde med et i dag relativt magtesløst Folketing, der i flere og flere henseender er reduceret til en *post festum* forvalter af et stadigt mere centraliseret EU's markedsfølgagtige dispositioner, mens den fuldbyrdede kinesiske statskapitalisme – der end ikke værdiger demokratiske legitimationsformer en symbolsk appel – sætter et hyper-effektivt og stadigt mere indflydelsesrigt eksempel for resten af verden at følge.

Med Martin Saars begreber fra den konstitutive magt teori – og blot en mild grad af overdrivelse – kan vi sige, at den sociale verdens ontologi i stigende grad er af en grundlæggende antidemokratisk natur. I forholdet mellem subjekt og den sociale orden levnes der ingen plads til demokratiske interaktionsformer. I stedet konsti-

tueres subjektivitetsformer, i fuld overensstemmelse med systemimperativerne, som bygger på en villig accept af en global udvikling, der i sin logiske konsekvens undergraver selve den demokratiske subjektivitetsform – den menneskelige autonomi – der er den mest grundlæggende forudsætning for al demokrati og kritisk offentlighed.

Det er på denne baggrund, vi mener, WikiLeaks fra et demokratisk synspunkt har sin afgjorte berettigelse. Fra et konstitutivt magtperspektiv fremstår organisationens læk ikke primært som en trussel mod strategisk handlende nationalstaters interesser i hemmeligholdelse, men som en udvidelse af mulighedsrummet mellem subjekt og social orden. WikiLeaks har med et snuptag ændret den måde, hvorpå vi forstår og forholder os til det internationale diplomatiske system. Organisationen har ved hjælp af relativt simple midler gennemtvunget en ændring i de gængse politiske subjektivitetsformer, hvorefter vi ikke længere kan ignorere det ugennemskelige diplomatiske dispositioner, der pludseligt er blevet genstand for en – ganske vist tilbageholdende og uvant, men ikke desto mindre kritisk – demokratisk interesse. Vi har med andre ord gennemgået en udvikling i vores politiske bevidsthed, et spædt skridt mod en politisk bevidsthedsglobalisering, der ikke primært er et resultat af offentlig meningsudveksling eller akademiske seminardiskussioner, men af en lille gruppe tidligere hackers givetvis paranoide og konspiratorisk motiverede forsøg på at skabe en smule mere gennemsigtighed. I kraft af dette forsøg har de utilsigtet skabt en ny generel subjektivitetsform, der i sig har det demokratiske løfte, at hvad der sker mellem diplomater i Paris og Palæstina, *investment bankers* på Wall Street og Cayman Islands og lejesoldater *on the ground* i Irak vedkommer os alle sammen. Der er ingen ret til at holde hemmeligheder for den globale offentlighed.

Vi foreslår dermed, at vi primært forstår WikiLeaks' funktion og betydning som et *ontologisk slag* mod en række selvopretholdende funktionssystemer, der i stigende grad undergraver de nødvendige forudsætninger for den effektive udøvelse af folkesuveræniteten. Disse almægtige funktionssystemer trues – og her har Assange for så vidt ret – af deres velbevarede hemmeligheders offentliggørelse. Men det er en uklar og uoplysende begrebsliggørelse at forstå dette som en reduktion i en konspirations "totale sammensværgelseskraft". I stedet kan vi sige, at det ontologiske slag destabiliserer den økonomiske og bureaukratiske symbiose netop ved at *konstituere potentialet for demokratisk kritik*. Udviklingen mod en globaliseret statskapitalisme kan kun fortsætte ufortrødent, hvis ikke der i praksis sættes spørgsmålstegn ved denne; hvis ikke vi bliver opmærksomme på, at vores folkesuveræniteten – at vi som adressater for tvingende lovgivning samtidig bør være dens ophavsmænd – langsomt undergraves. Wiki-

Leaks åbner op for subjektivitetsformer, der kan befolke det rum, der alt for længe har stået tomt ved siden af den økonomiske globaliserings bugnende varehylder, nemlig den demokratiske globaliserings samtale. Pludselig har vi alle fået øje på ambassadøren, brokeren, og datasikkerhedsadministratoren, og vi interesser os – ikke blot af et godt, men også et *kritisk* hjerte – for deres gøren og laden, og dennes konsekvenser for vores liv og levned. WikiLeaks demokratiske potentiale er, at have åbnet denne mulighed for demokratisk kritik.

6. Konklusion

Titlen på denne artikel er valgt med omhu. WikiLeaks har netop kun et demokratisk *potentiale* – i den ontologiske forstand – og det bliver derved, hvis ikke vi griber den mulighed for demokratisk kritik, som organisationen har åbnet. Således forholder det sig naturligvis altid med diagnoser og forudsigelser i socialvidenskaben, der som bekendt har at gøre med en praktisk genstand; et felt konstitueret gennem menneskelig handlen. Mennesker kan ændre adfærd, de kan indse, at de har handlet forkert eller på et uoplyst grundlag, og gøre noget andet i morgen end de gjorde i dag. Denne mulighed for forandring – for en ontologisk rekonstituering af det sociale mulighedsrum – er en forudsætning for enhver form for demokratisk kritik. Men på sin vis er den demokratiske kritik også en forudsætning for den mulige forandring, idet den repræsenterer vores *eneste* refleksive og bevidste grundlag for en kollektiv bestemmelse af vores fælles skæbne. Funktionssystemernes blinde automatik er en menneskabte naturkraft, der i dag gradvist lukker rummet for refleksiv social forandring til fordel for markedskræfternes og bureaukратиets ugennemsigtige og demokratiske set dysfunktionelle imperativer. WikiLeaks har dog bevist, at selv under disse ensidige og relativt dystre betingelser kan forandringen opstå fra uventet kant.

Det står imidlertid klart, at WikiLeaks i bedste fald kun kan være et gavnligt *addendum*; selv en tiltrængt udvikling i vores politiske bevidsthed kan ikke stå alene, men har behov for en institutionel og retlig ramme, hvori folkesuveræniteten kan udfoldes og bindes til demokratisk legitim lov. Fra et demokratisk perspektiv har EU for længst passeret den barriere, hvor output-legitimitet er et tilstrækkeligt legitimationsgrundlag; kun hvis Angela Merkels og Nicolas Sarkozys systemfunktionelle eksekutivføderalisme får følgeskab af en reel unionsforfatning og føderal demokratisering, kan folkesuveræniteten igen komme i den europæiske førertrøje.

Der er dog ikke meget at sige til, at WikiLeaks undertiden er blevet mødt med en næsten universel skepsis, eller slet og ret fordømmelse. Med tanke på Assanges offentlige optrædener er det svært at undslippe den tanke,

at WikiLeaks også er et personligt prestigeprojekt for en lige dele usikker og narcissistisk computernørd. Organisationen har da også begået flere alvorlige brølere og truffet nogle mærkværdige beslutninger og dispositioner, der nemt kan ansøre til tvivl omkring den bagvedliggende seriositet og kompetence, endside moralske habitus (jf. note 3).

Hegel mente, at verdenshistoriens udfoldelse er drevet af en altomfattende Ånds vej til selvbevidsthed, og at denne Verdensånd tager sine syvmileskridt gennem såkaldt "welthistorischen Individuen". (Hegel 1986b, 32) Hegel nævner selv oplagte kandidater som Alexander den Store, Cæsar og ikke mindst Napoleon – som Hegel i øvrigt havde æren af at møde, da denne "Weltgeist zu Pferde" red gennem Jena i 1806. Trods deres enorme betydning er det dog ikke givet, at disse individer har en særligt klar forståelse af deres egen plads i historien; Verdensånden udfolder sig *gennem* dem, og den er ikke altid rede til at tage sine proselytter med på råd. De motiveres derfor ikke – som man måske skulle tro – nødvendigvis af en fuldendt kombination af oplysning og altruisme, ofte snarere tværtimod:

"Große Menschen haben gewollt, um sich, nicht um andere zu befriedigen. [...] Solche Individuen hatten in diesen ihren Zwecken nicht das Bewußtsein der Idee überhaupt, sondern sie waren praktische und politische Menschen. Aber zugleich waren sie denkende, die die Einsicht hatten von dem, was not und was an der Zeit ist. Das ist eben die Wahrheit ihrer Zeit und ihrer Welt, sozusagen die nächste Gattung, die im Innern bereits vorhanden war. Ihre Sache war es, dies Allgemeine, die notwendige, nächste Stufe ihrer Welt zu wissen, diese sich zum Zwecke zu machen und ihre Energie in dieselbe zu legen" (Hegel 1986b, 33).⁵

Måske har Julian Assange forstået mere, end vi tror – måske har vi blot ikke forstået *ham* endnu. Måske gemmer der sig et verdenshistorisk individ bag det anæmiske og narcissistiske ydre – eller måske sidder han snart på livstid i et amerikansk specialfængsel for hi-tech terrorister, gået for evigt i glemmebogen sammen med sin overambitiøse vision. Valget mellem disse to muligheder er dog ikke givet på forhånd. Historien udfolder sig ikke med nogen form for nødvendighed, som Hegel forgæves forsøgte at bilde os ind; den hverken foretrækker eller diskriminerer. Om Assange med WikiLeaks har fanget sin tid og sin verdens sandhed, er dermed i sidste instans et praktisk snarere end et teoretisk spørgsmål: Det er nemlig udeluk-

kende op til os – borgere i hensygnende demokratier – om vi vil gøre brug af det tiltrængte rum for demokratisk kritik, som han for nuværende har åbnet.

Referencer

- Andersen, Puk Damsgård (2010) "Lene Espersen bekymret for læk" *Jyllands-Posten*, 30.11.2010. Lokaliseret 27.02.2012: http://jp.dk/indland/indland_politik/article2261982.ece
- Assange, Julian (2010a): *State and Terrorist Conspiracies*. Lokaliseret 23.02.12: <http://cryptome.org/0002/ja-conspiracies.pdf>
- Assange, Julian (2010b) *Conspiracy as Governance*. Lokaliseret 23.02.12: <http://cryptome.org/0002/ja-conspiracies.pdf>
- Burmester, Hanno et al (2012) "Wir weisen der CIA den Weg" *Tageschau.de* 27.02.12. Lokaliseret 27.02.12: <http://www.tagesschau.de/ausland/wikileaks336.html>
- Carney, John (2011) *Wikileaks is targeting a major american Bank*. CNBC: 30.11.10. Lokaliseret: 23.02.12: <http://www.cnn.com/id/40431905..>
- Castells, Manuel (2000) *The Rise of the Network Society: 2nd ed.* Cambridge, MA: Blackwell.
- European Council (2011) *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*. 09.12.11. Brussels
- Economist, The (2012) "The Rise of State Capitalism" *The Economist* 21.01.12. London
- Fang, Lee 'EXCLUSIVE: US Chamber's Lobbyists Solicited Hackers To Sabotage Unions, Smear Chamber's Political Opponents' *Think Progress*: 12.02.11. Lokaliseret 28.02.12: <http://thinkprogress.org/economy/2011/02/10/143419/lobbyists-chamberleaks/>
- Greenwald, Glenn (2010) The leaked campaign to attack WikiLeaks and its supporters. *Salon.com*: 11.02.2011. Lokaliseret 27.02.2012: http://www.salon.com/2011/02/11/campaigns_4/
- Habermas, Jürgen (1977) 'Hannah Arendt's Communications Concept of Power'. *Social Research*. 44:1. s.3-24.
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie des Kommunikativen Handelns, Band I: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Band II: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft* Frankfurt: Suhrkamp Verlag
- Habermas, Jürgen (1998) *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* Frankfurt: Suhrkamp Verlag
- Habermas, Jürgen (2001) *The Post-National Constellation* Cambridge: Polity Press
- Habermas, Jürgen (2011) *Zur Verfassung Europas: Ein Essay* Berlin: Suhrkamp Verlag
- Held, David; Anthony McGrew; David Goldblatt & Jonathan Perratton (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* Cambridge: Polity Press
- Hegel, G.W.F. (1986a) *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. Mit Hegels eigenhändigen Notizen und den mündlichen Zusätzen: Werke 7* Frankfurt: Suhrkamp Verlag
- Hegel, G.W.F. (1986b) *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte: Werke 12* Frankfurt: Suhrkamp Verlag
- Hegel, G.W.F. (2001) *The Philosophy of History*. Oversat: Sibree, J. Kitchener, Ontario: Batoche Books.
- Issinger, Wolfgang (2011) *Das Wikileaks-Paradox: Weniger Transparenz, mehr Geheimdiplomatie. Wikileaks und die Folgen*. Berlin: Suhrkamp. s. 155-163.

- Lipton, Erich og Charlie Savage (2011) 'Hackers Reveal Offers to Spy on Corporate Rivals' *The New York Times*, 11.02.2011. Lokaliseret 27.02.12: <http://www.nytimes.com/2011/02/12/us/politics/12hackers.html>
- Ludlow, Peter (2010) *Rethinking Conspiracy. The Political Philosophy of Julian Assange*. Lokaliseret 23.02.12 : <http://leiterreports.typepad.com/blog/2010/12/peter-ludlow-on-the-political-philosophy-of-julian-assange.html>.
- Luhmann, Niklas (2000) *Sociale Systemer*, København: Hans Reitzels Forlag
- MacAskill, Ewen (2010) "Julian Assange like a hi-tech terrorist, says Joe Biden" *The Guardian*, 19.12.2010. Lokaliseret 27.02.2012: <http://www.guardian.co.uk/media/2010/dec/19/assange-high-tech-terrorist-biden>
- Mezzofiore, Gianluca (2012) "The WikiLeaks GiFiles: Stratfor Plotted with Goldman Sachs to Set Up Investment Fund" *The International Business Times* 27.02.12. Lokaliseret 27.02.12: <http://www.ibtimes.co.uk/articles/305032/20120227/gifiles-anonymous-wikileaks-stratfor-goldman-sachs.htm>
- Münkler, Herfried (2010a) "Die Macht und ihr Geheimnis". *Süddeutsche Zeitung*. 27.08.2010. Lokaliseret 23.02.12: <http://www.sueddeutsche.de/politik/enthuellungsportal-wikileaks-die-macht-und-ihr-geheimnis-1.992846>.
- Münkler, Herfried (2010b) "Vom Nutzen des Geheimnisses". *Der Spiegel*. 06.12.2010. Lokaliseret 23.02.12: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-75476953.html> .
- Neuman, Scott (2010) "Clinton: WikiLeaks 'Tear At Fabric' Of Government". *National Public Radio*. 29.10.2010. Lokaliseret 23.02.12: <http://www.npr.org/2010/11/29/131668950/white-house-aims-to-limit-wikileaks-damage>.
- Palantir, Berico & HBGary Federal (2011a) *The Wikileaks Threat*. Leaket på Wikileaks 09.02.11. Lokaliseret: 20.02.12: http://mirror.wikileaks.info/leak/Palantir_WikiLeaks_Attack_Plan_v6.pdf.
- Palantir, Berico & HBGary Federal (2011b) *Team Themis Corporate Information Reconnaissance Cell (CIRC)*. Lokaliseret 28.02.12: <http://info.publicintelligence.net/HBGary-TeamThemis.pdf>
- Perthes, Volker (2011) "Wikileaks und warum Diskretion in der Außen- und Sicherheitspolitik wichtig ist". *Wikileaks und die Folgen*. Berlin: Suhrkamp. s. 164-174.
- Pollock, Friedrich (1941) 'State Capitalism: Its Possibilities and Limitations', *Zeitschrift für Sozialforschung/Studies in Philosophy and Social Science*, 9:2, 200-225
- Saar, Martin (2010) 'Power and Critique'. *Journal of Power*, 3:1, s. 7-20
- Saar, Martin (2009) 'Genealogische Kritik'. I: Jaeggi, Rahel & Wesche, Tilo (red.): *Was ist Kritik?*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schwartz, Nelson (2011) Facing Threat From WikiLeaks, Bank Plays Defense. *New York Times* 02.01.11. Lokaliseret: 23.02.12: http://www.nytimes.com/2011/01/03/business/03wikileaks-bank.html?_r=1.
- Sifry, Micah (2011) *Wikileaks and the Age of Transparency*. New Haven & London: Yale UP.
- Slaughter, Anne Marie (2004) *A New World Order* Princeton: Princeton University Press
- Steckman, Matthew (2010): *RE: URGENT OPPORTUNITY*, Anonleaks: Mail fra 02.12.2010. Lokaliseret 03.07.11: http://hbgary.anonleaks.ch/aaron_hbgary_com/2374.html.
- Streeck, Wolfgang (2011) 'The Crises of Democratic Capitalism', *New Left Review* 71: sep., 5 – 29
- Stöcker, Christian (2011): "Datenleck bei WikiLeaks – Depeschen-De-saster in sechs Akten". *Der Spiegel*: 01.09.2011. Lokaliseret: 23.02.12: <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,783694,00.html>.
- Weber, Max (1978) [1922]. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. G. Roth and C. Wittich (red.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Žižek, Slavoj (2011) "Good Manners in the Age of WikiLeaks". *London Review of Books*. Vol. 33, nr. 2, 20. Januar 2011. Lokaliseret: 23.02.12: <http://www.lrb.co.uk/v33/n02/slavoj-zizek/good-manners-in-the-age-of-wikileaks>.
- Zürn, Michael & Stephan Leibfried, red. (2005) *Transformations of the State?* Cambridge: Cambridge University Press

Noter

1. Man kan argumentere for, at dette pres er dysfunktionelt både fra et folkesuverenitets- og et systemfunktionelt perspektiv. Fra et demokratisk perspektiv undergraver det den afgørende sammenhæng mellem demokratisk viljedannelse og økonomisk politik, der i langt højere grad bliver dikteret af finansmarkedernes funktionelle imperativer end befolkningens ønsker. Fra et systemfunktionelt perspektiv er presser dysfunktionelt, idet investorenes spekulation i staters mulige bankerot, forstærket gennem komplekse socialpsykologiske dynamikker, på sigt kan føre til permanent statslig insolvens og et generelt systemisk sammenbrud, med voldsomme konsekvenser for verdensøkonomien til følge.
3. Og netop af denne grund har den såkaldte Cablegate 2, hvor telegrammerne offentliggøres uredigerede, ingen stolte forældre, men er tilsyneladende en konsekvens af lem-fældighed, personligt fnidder og inkompetence fra flere sider (Stöcker 2011).
4. Det er i øvrigt et interessant teoretisk spørgsmål, der kun kort skal berøres i denne fodnote, hvordan Jürgen Habermas selv kan placeres i denne opdeling. Som Saar anfører, kan man se Habermas som en tænkter, der reaktualiserer en klassisk form for dominanskritik i modsætningen mellem system og livsverden, hvor magt viser sig som systemeffekter (systeminternt eller udefra og 'forstyrrende' ind i livsverden) (Saar 2010, 14). I modsætning hertil kan man dog argumentere for, at Habermas' begreb om kommunikativ magt – der er stærkt inspireret af Hannah Arendt – er et udtryk for netop den konstitutive magtforståelse (Habermas 1977).
5. "Great men have formed purposes to satisfy themselves, not others [...] Such individuals had no consciousness of the general Idea they were unfolding, while prosecuting those aims of theirs; on the contrary, they were practical, political men. But at the same time they were thinking men, who had an insight into the requirements of the time – what was ripe for development. This was the very Truth for their age, for their world; the species next in order, so to speak, and which was already formed in the womb of time. It was theirs to know this nascent principle; the necessary, directly sequent step in progress, which their world was to take; to make this their aim, and to expend their energy in promoting it" (Hegel 2001, 45)

▶ ARTIKLER

Udlicitering eller egenproduktion

– Hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?

Lasse Ring Christensen fuldmægtig, Finansministeriet

Kurt Houlberg programchef, AKF, Anvendt KommunalForskning

Ole Helby Petersen seniorforsker, AKF, Anvendt KommunalForskning¹

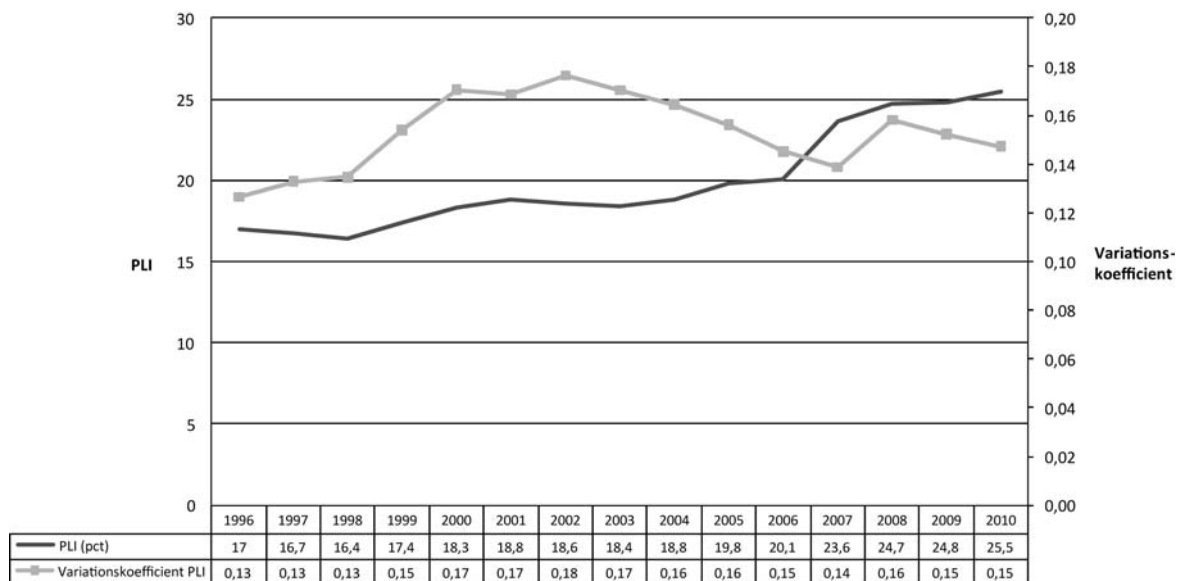
Danske kommuner bruger i stigende grad udlicitering og konkurrenceudsættelse som redskaber i opgaveløsningen. I dag løses godt en fjerdedel af alle de kommunale opgaver, som efter gældende lovgivning må udliciteres, af private leverandører. Disse tal dækker imidlertid over store kommunale forskelle i udliciteringsgraden, og dette mønster genfindes også internationalt. I denne artikel foretager vi en kritisk gennemgang af den danske og internationale udliciteringslitteratur med henblik på at belyse, hvordan disse betydelige forskelle i kommunernes anvendelse af udlicitering i opgaveløsningen kan forklares.

Udlicitering og andre offentlig-private samarbejdsformer er nogle af hjørnestenene i den bølge af New Public Management- (NPM) reformer, der siden 1980'erne har kendetegnet effektiviseringsiltag og forvaltningsreformer i store dele af den vestlige verden (Hood, 1991; Kettl, 2000: 1; Christensen & Lægred, 2007). I en dansk kontekst kom udlicitering og andre privatiseringsinitiativer for alvor på dagsordenen med Schlüter-regeringens moderniseringsprogram i 1983 (Ejersbo & Greve, 2005: 19). Skiftende regeringer har siden da lanceret politikker for udlicitering og markedsføring af den offentlige sektor, men den borgerlige regerings tiltræden i 2001 markerede

alligevel på flere fronter en udliciteringspolitisk opprioritering. Således skrev den netop tiltrådte regering i sit moderniseringsprogram for den offentlige sektor, at ”eksisterende hindringer for udlicitering skal fjernes, og det skal løbende overvejes, hvilke offentlige opgaver der kan konkurrenceudsættes” (Regeringen, 2002: 24). Dette blev startskuddet til en lang række tiltag, som skulle udvide udliciteringen og konkurrenceudsættelsen på de kommunale opgaveområder. Der blev eksempelvis lanceret et krav om, at alle kommunalbestyrelser skal udarbejde og offentliggøre udbudsstrategier, hvilket efterfølgende blev ændret til, at alle kommunalbestyrelser skal udarbejde en udbudspolitik samt foretage en løbende vurdering af relevante opgavers udbudsegnethed. Senere blev der også indgået politiske aftaler mellem VK-regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) om bindende målsætninger for andelen af kommunale opgaver, som skal udbydes blandt private leverandører (se også Christensen & Petersen, 2010: 242ff).

Udlicitering kan defineres som den offentligt bestemt og finansierede produktion, der varetages af private aktører (Christensen, 2009: 7). I modsætning til privatisering, hvor ejerskabet overgår til én eller flere aktionærer, indebærer udlicitering, at en privat leverandør inddrages i den offentlige opgavevaretagelse i en begrænset tidsperiode, som typisk ikke er længere end fire år. EU's udbudsregler kræver, at udlicitering af opgaver over

Figur 1. Udvikling i kommunernes brug af private leverandører (PLI) 1993-2010



Anm.: Kommunal udlicitering er målt med *privatleverandørindikatoren* (PLI) som et vægtet gennemsnit for alle kommuner. Variationskoefficienten er beregnet som standardafvigelsen divideret med det uvægtede gennemsnit.
 Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012.

en vis størrelse (de såkaldte tærskelværdier) finder sted efter en udbudsrunde, hvor der på baggrund af objektive kriterier udpeges en vindende (intern eller ekstern) leverandør, som overdrages ansvaret for at løse opgaven i en nærmere fastsat periode (Ejersbo & Greve, 2002: 5). Derved skabes en konkurrencesituation mellem flere leverandører omkring opgaveløsningens pris såvel som kvalitet samt øvrige, relevante forhold omkring opgavens løsning, samtidig med at bestiller- og kontrolfunktionen samt finansieringen af ydelsen forbliver den offentlige sektors ansvar (Savas, 2000). Alle kommunale opgaver med undtagelse af myndighedsopgaver (fx afholdelsen af valg) og opgaver, der ifølge loven skal udføres af det offentlige selv (fx undervisning i folkeskolen), kan potentielt udliciteres. Traditionelt har kommunerne primært udliciteret tekniske opgaver, såsom rengøring, vedligeholdelse af grønne områder og affaldsindsamling, mens klassiske velfærdsopgaver, såsom ældrepleje, børnepasning og genoptræning, oftest varetages af kommunerne selv (Kommunernes Landsforening m.fl., 2007: 16-19).

Formålet med de seneste årtiers udliciteringspolitiske tiltag i Danmark har, som vi allerede kort har berørt ovenfor, været at udvide anvendelsen af udlicitering og konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor, herunder særligt i kommunerne, som har ansvaret for afholdelsen

af cirka halvdelen af de offentlige udgifter. Fra starten af 1990'erne til i dag har anvendelsen af udlicitering i kommunerne generelt været stigende. Målt med *privatleverandørindikatoren* (PLI), der opgør bruttoudgifterne til køb af ydelser hos private leverandører som andel af de samlede bruttoudgifter til opgaver, som må varetages af private leverandører, er kommunernes udliciteringsniveau steget 8,5 procentpoint fra et niveau på 17 procent i 1996 til 25,5 procent i 2010² (se figur 1). I dag løses altså godt en fjerdedel af de kommunale opgaver, som efter gældende lovgivning må udliciteres, af private leverandører. Udlicitering og konkurrenceudsættelse udgør dermed en væsentlig og gradvist voksende del af den kommunale opgavevaretagelse. Opgjort i kroner og ører drejer det sig om opgaver for ca. 61 milliarder kroner, som kommunerne hvert år køber hos private leverandører gennem forskellige former for kontrakter, partnerskaber, indkøbsaftaler mv. (Vrangbæk & Petersen, 2010).

Det nationale gennemsnit dækker imidlertid over store mellemkommunale forskelle i anvendelsen af udlicitering. I 2010 havde Jammerbugt Kommune landets højeste udliciteringsgrad med en PLI på mere end 41 procent, mens Gjern Kommune havde den laveste med en PLI på knap 19 procent.³ Variationskoefficienten i figur 1 indikerer endvidere, at variationerne i kom-

munernes udliciteringsgrad ikke er blevet mindre over årene, idet variationskoefficienten i 2010 ligger på samme niveau som 10 år tidligere, og variationen er heller ikke blevet entydigt mindre efter kommunalreformen i 2007. En yderligere illustration af den store mellemkommunale variation er, at de 10 mest udliciteringsivrige kommuner i 2010 samlet havde et gennemsnitligt udliciteringsniveau på 33,4 procent, mens udliciteringsgraden i de 10 kommuner med mindst udlicitering i gennemsnit var 20,2 procent (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012). På trods af øget fokus på anvendelse af udlicitering i den kommunale opgaveløsning ser vi altså fortsat store og relativt stabile forskelle i udliciteringsgraden på tværs af de danske kommuner. Disse mellemkommunale forskelle må betegnes som bemærkelsesværdige i betragtning af, at kommunerne er underlagt den samme reguleringsramme og i vidt omfang løser de samme opgaver. Tilsvarende forskelle i kommunale udliciteringsniveauer er identificeret internationalt (bl.a. Nelson, 1997; Warner & Hefetz, 2002). Det er derfor et centralt spørgsmål for forvaltningsforskningen at besvare, hvilke faktorer der kan forklare disse betydelige forskelle i kommuners anvendelse af udlicitering i opgaveløsningen (se også Boyne, 1998).

Der eksisterer en række danske og internationale studier, som primært gennem kvantitative analyser i forskellige kontekster (tid og sted) giver et bidrag til besvarelsen af dette spørgsmål (fx Morgan m.fl., 1988; Boyne, 1998; Christoffersen & Paldam, 2003; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009; Houlberg & Dahl, 2010). De oftest testede forklaringsvariable er økonomisk pres, størrelseseffekter, politisk ideologi og styrken af offentlige velfærdskoalitioner (se også Christensen, 2009). Litteraturen om forskelle i kommunal udliciteringsgrad er imidlertid heterogen og præget af divergerende konklusioner for så vidt angår betydningen af disse variable, eksempelvis hvorvidt økonomisk pres fordrer eller dæmper kommunal udlicitering (sammenlign fx Christoffersen & Paldam, 2003 og Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009). Houlberg og Dahl (2010) og Bhatti, Olsen og Pedersen (2009) viser i to nylige undersøgelser, at politisk (borgerlig) ideologi har en signifikant positiv indvirkning på den kommunale udliciteringsgrad, mens tre andre danske studier ikke finder denne sammenhæng (Christoffersen & Paldam, 2003; Pallesen, 2004; Hansen m.fl., 2008). Tilsvarende forskelle i årsagssammenhænge findes i den internationale litteratur – sammenlign fx Kodrzycki (1998) og Dijkgraaf m.fl. (2003) med Greene (1996) og Ni og Bret-Schneider (2007). På trods af et stigende fokus på kommunernes anvendelse af udlicitering i opgaveløsningen kan vi derfor konstatere, at studier af årsager til udlicitering er et heterogent forskningsfelt karakteriseret ved en mangel på tværgående og akkumuleret vidensopsamling om cen-

trale årsager og drivkræfter bag kommunernes valg mellem udlicitering eller egenproduktion i produktionen af serviceopgaver.

Vi præsenterer i denne artikel en systematisk gennemgang af den eksisterende danske og internationale litteratur om årsager til kommunal udlicitering. Det ligger ikke inden for rammerne af artiklen at gennemføre et egentligt systematisk review eller en statistisk meta-analyse af samtlige danske og internationale udliciteringsstudier. Derimod foretages i artiklen en systematisk og sammenlignende gennemgang af en række af de væsentligste danske og internationale studier af årsager til kommuners valg af udlicitering eller egenproduktion. Artiklen bidrager dermed til at opbygge en samlet og tværgående forståelse af centrale resultater, variable, metoder samt styrker og svagheder i den politologiske litteratur om årsager til kommunernes brug af udlicitering i opgaveløsningen. Denne viden kan bruges i det videre forskningsarbejde med at afdække årsagerne til udlicitering og derigennem bidrage til at videreudvikle feltets tilgange og metoder. Artiklens forskningsspørgsmål kan formuleres på følgende vis: Hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?

Artiklen er opbygget omkring to hovedafsnit: I det første foretages en systematisk gennemgang af en række væsentlige danske og internationale studier af forskelle i kommunal udlicitering. Gennemgangen indeholder en beskrivelse og kategorisering af studierne centrale datamæssige valg samt de centrale forklaringsfaktorer og resultater. I andet hovedafsnit kastes et kritisk blik på de gennemgåede studier med fokus dels på studierne epistemologiske forankring og implikationerne heraf og dels validiteten i studierne konkrete operationaliseringer af afhængige og uafhængige variable. Afslutningsvis diskuteres artiklens konklusioner vedrørende centrale årsager til forskellene i kommunernes anvendelse af udlicitering, og vi peger på baggrund af artiklens indsigter på en række muligheder for en videreudvikling af litteraturfeltet.

Studier af forskelle i kommunal udlicitering

De første kvantitative studier af årsagerne til valget af forskellige offentlige politikker kan dateres tilbage til 1950'erne og kaldes med en samlebetegnelse outputstudier eller policystudier. Forskningstraditionens overordnede problemstilling – hvorfor forskellige offentlige administrationer vælger forskellige politikker – er i mere specifikke varianter blevet gjort til genstand for omfattende empirisk opmærksomhed (se Boyne, 1985: 473). Tilgangens empiriske fokus har været variation i kommuners politiske output, mens den metodiske tilgang har været kvantitative *f*-test af en række hypoteser, der primært

Tabel 1. Studier af årsager til udlicitering

Publikation	Udliciteringsdata	Mål for udlicitering	Økonomisk pres	Kommune-størrelse	Velfærds-koalition	Borgerlig ideologi
Internationale studier						
Morgan m.fl. (1981)	33 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Statisk		÷	÷	
McGuire m.fl. (1987)	Skolebusdrift (spørgeskemaer)	Statisk		÷	÷	+
Morgan m.fl. (1988)	43 udvalgte opgaver (sekundære data)		+	+	÷	+
Chandler & Feuille (1994)	Renovationsarbejde (spørgeskemaer)	Dynamisk	+	0	÷	
Greene (1996)	70 udvalgte opgaver (sekundære data)	Statisk	÷	+		
Lopez-de-Silanes m.fl. (1997)	12 udvalgte opgaver (sekundære data)	Statisk og dynamisk	+		÷	0
Nelson (1997)	63 udvalgte opgaver (sekundære data)	Statisk	0	÷		
Kodryzki (1998)	12 udvalgte opgaver (sekundære data)	Dynamisk	+			
Warner & Hebdon (2001)	8 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Dynamisk	÷	0	0	0
Warner & Hefetz (2002)	64 udvalgte opgaver (sekundære data)	Dynamisk	÷			
Bel & Mirales (2003)	Renovationsarbejde (spørgeskemaer)	Dynamisk	0	0		0
Dijkgraaf m.fl. (2003)	Renovationsarbejde (sekundære data)	Statisk	+	+	÷	0
Ohlsson (2003)	Renovationsarbejde (sekundære data)	Statisk	0	0		0
Walls m.fl. (2005)	Renovationsarbejde (sekundære data)		÷		0	0
Ni & Bretschneider (2007)	It-ydelser (sekundære data)		÷	+		0
Danske Studier						
Christoffersen & Paldam (2003)	12 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Statisk	+	+	÷	0
Pallesen (2004)	Alle serviceydelser (regnskabsdata)	Statisk	÷	0		0
Hansen m.fl. (2008)	4 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Statisk		÷		
Bhatti, Olsen & Pedersen (2009)	Alle serviceydelser (regnskabsdata)	Statisk	÷	0	÷	+
Houlberg & Dahl (2010)	Alle serviceydelser (regnskabsdata)	Statisk og dynamisk	0	0		+

Anm.: Positiv sammenhæng (+), negativ sammenhæng (÷), ingen sammenhæng (0) og ikke testet ().

er blevet opstillet på baggrund af rational choice-teorier eller tidligere empiriske resultater. For eksempel har der i den såkaldte økologiske analysetradition været en stærk empirisk tradition for at forklare variationer i kommuners budgettering og udgiftspolitiske beslutninger med afsæt i kommunens demografiske og socioøkonomiske omgivelser (Mouritzen, 1991; Boyne, 1996; Houlberg, 2000).

En række studier af årsager til udlicitering har undersøgt, hvad der kan forklare valget mellem egenproduktion og udlicitering, og i det følgende vil indsigter fra en gennemgang af disse blive præsenteret. Studierne er valgt ud fra den overordnede præmis, at de er kvantitative undersøgelser af årsager til variation i anvendelsen af udlicitering i kommuner. Studiernes hovedfokus er empi-

riske test, hvorfor gennemgangen vil være rettet mod de i studierne oftest testede hypoteser og væsentligste resultater. En særlig opmærksomhed vil blive rettet mod de fem danske studier, der, så vidt vides, er de eneste publicerede bidrag vedrørende danske forhold (se tabel 1).

Mål for udlicitering (den afhængige variabel)

Udlicitering er som beskrevet det output, som studierne forsøger at forklare (den afhængige variabel). De tyve identificerede årsagsstudier (se tabel 1) har hver især undersøgt udliciteringen af serviceydelser, hvor der overordnet kan skelnes mellem to tilgange: studier af specifikke ydelser versus studier af almene ydelser. I de "almene" studier undersøges typisk de enkelte kommuners samlede udlicitering eller et større antal udvalgte serviceydelser. Der fokuseres dermed på udlicitering som et samlet valg på kommuneniveau (i modsætning til sektorniveau), hvor karakteren af de udliciterede ydelser ikke inddrages. Ydelsens karakter spiller derimod en væsentlig rolle i de "specifikke" studier, hvor kun en enkelt eller få opgaver undersøges. Syv af de tyve studier undersøger specifikke ydelser, og fem af disse er studier af renovationsarbejde. Dette er interessant, da renovationsarbejde er et af de områder, hvor der er identificeret størst besparelser ved udlicitering sammenlignet med kommunal egenproduktion (Hodge, 2000: 123).

Data om udlicitering er i de fleste studier enten fremkommet via sekundære data fra eksterne parters undersøgelser, via spørgeskemaundersøgelser, som forfatterne selv har gennemført, eller via kommunale regnskabsdata. De anvendte sekundære data er fx undersøgelser fra private interesseorganisationer som International City Management Association (Walls m.fl., 2005: 593) og fra offentlige myndigheder som den svenske Konkurrencestyrelse (Ohlsson, 2003: 454). Beskrivelserne af disse data er i mange af studierne meget begrænsede, hvorfor substantielle vurderinger af datakvaliteten er vanskelig. Spørgeskemaundersøgelser er den anden hovedkilde til udliciteringsdata, men præsentationerne af disse er ligeledes begrænsede, og datakvaliteten er derfor svær at vurdere. Den tredje datakilde, regnskabsdata, anvendes primært i danske studier.

I studierne kan der endelig differentieres mellem to mål for udliciteringsvariablen: statiske og dynamiske mål. Statiske udliciteringsmål dækker over en tilgang, hvor det på et givent tidspunkt observeres, om en opgave er udliciteret eller varetages af kommunen selv. Med dynamiske udliciteringsmål fokuseres derimod på, om der i et givent tidsinterval er sket en overgang fra offentlig til privat servicelevering eller vice versa. Som vist i tabel 1 anvender ti studier statiske udliciteringsmål, mens fem studier anvender dynamiske. To studier inkluderer både

en statisk og en dynamisk tilgang, mens tre studier ikke beskriver de anvendte udliciteringsmål nøjagtigt nok til, at disse kan kategoriseres som statiske eller dynamiske.

Forklaringer på de kommunale forskelle (de uafhængige variable)

I 1998 udgav George Boyne et systematisk review af kvantitative studier af årsager til lokale udliciteringsforskelle. Ifølge Boyne testede studierne fire primære forklarende faktorer, nemlig økonomisk pres, størrelseeffekter, ideologi og offentligt ansattes magt (velfærdskoalition) (Boyne, 1998: 151-59). Gennemgangen af de 20 studier har vist, at der – på trods af, at en række studier præsenterer andre forklaringsvariable – har været begrænset udvikling i de anvendte forklaringskategorier, og at de fire nævnte kategorier stadig er de hyppigst testede. Vi ser i det følgende nærmere på disse fire forklaringsfaktorer.

Økonomisk pres

En ofte fremsat forklaring på udlicitering er beslutningstagerens ønske om at gøre den offentlige serviceproduktion billigere. Denne forklaring trækker på (primært amerikanske) studier, som konkluderer, at der er et betydeligt besparelspotentiale ved at udlicitere offentlige serviceopgaver (Domberger & Jensen, 1997: 73-76). Et ofte fremsat argument er, at kommuner, der er økonomisk pressede, har størst incitament til at søge økonomiske gevinster ved udlicitering, da de ellers må sænke serviceniveauet eller hæve skatterne, hvilket er upopulære politiske beslutninger (se fx Chandler & Feuille, 1994: 56). Udlicitering er her et redskab, som særligt tages i brug i dårlige økonomiske tider. Andre studier har imidlertid foreslået den modsatte sammenhæng mellem økonomisk situation og udlicitering ud fra et argument om, at økonomisk pressede kommuner har for mange problemer med at håndtere deres økonomiske situation til at påbegynde eller udvide brugen af udlicitering (Greene, 1996: 142). Udlicitering er i dette perspektiv en politik for gode tider (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009).

Forskellige studier har anvendt forskellige mål for økonomisk pres: størrelsen på tilskud fra centralregeringen (Morgan m.fl., 1988: 355), gæld (Walls m.fl., 2005: 602) eller beskatningsgrundlag (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009). Andre studier har målt økonomisk pres via sammenvejningen af en række variable i forskellige indeks, hvilket blandt andet ses i Bel og Mirales (2003: 1328) anvendelse af det såkaldte Index of Global Financial Burden og i Houllberg og Dahls (2010) indeks for økonomisk pres, der sætter kommunens udgiftsbehov i forhold til kommunens velstand. De empiriske test af sammenhængen mellem økonomisk pres og udlicitering har givet meget forskellige resultater. Seks af de under-

søgte studier har identificeret en positiv sammenhæng, mens syv har identificeret en negativ (tabel 1). Disse forskelle kan ikke umiddelbart forklares med, hvilke opgaveområder der udliciteres, hvordan udlicitering måles, eller om studiet er foretaget i Europa eller USA. Derimod er der tilsyneladende en tidsmæssig tendens, idet tidlige studier primært har identificeret en positiv sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering, mens senere studier oftere har afdækket en negativ. Hvorvidt dette er et udtryk for, at økonomisk pres påvirkede kommuners udlicitering anderledes i udliciteringsbølgens tidlige år, kan ikke afdækkes i denne artikel. Sikkert er det imidlertid, at studierne ikke tegner et entydigt billede af, om og i givet fald hvordan økonomisk pres påvirker kommuners udliciteringsbeslutninger.

Sammenhængen mellem økonomisk pres og udlicitering testes i fire af de fem danske studier. Christoffersen og Paldam (2003: 91) identificerer en positiv sammenhæng mellem økonomisk pres (operationaliseret som nettobefolkningstilgang til en kommune) og udlicitering. Både Pallesen (2004: 581) og Bhatti og hans kolleger (2009: 131) anvender kommunernes beskatningsgrundlag som mål for økonomisk pres, og i begge studier er det et signifikant fund, at mere velstillede kommuner udliciterer mest. Omvendt finder Houlberg og Dahl (2010) på grundlag af et mål for økonomisk pres, der også inddrager udgiftsbehov og udliciteringsystemets omfordelende effekt, at økonomisk pres ikke har betydning for udliciteringsgraden. Konklusionerne om sammenhængen mellem økonomisk pres og udliciteringsgrad er således heller ikke entydige i en dansk kontekst.

Størrelseseffekter

I de fleste outputstudier inkluderes kommunernes størrelse normalt som kontrolvariabel. I studier af udlicitering testes størrelseseffekter derimod, fordi der opstilles forventninger om en sammenhæng. En ofte fremsat hypotese er, at mindre kommuner kan have utilstrækkelig egenkapacitet og vil udlicitere mere, da de derigennem kan overføre serviceproduktionen til virksomheder, der kan opnå stordriftsfordele. Større kommuner behøver ikke at udlicitere for at opnå disse skalafordele (Nelson, 1997: 83). Hypoteser om en modsatrettet sammenhæng er imidlertid også blevet fremsat i litteraturen. I disse opstilles en forventning om, at større politiske enheder udliciterer mere, da markederne omkring disse er mere konkurrencedygtige, hvilket gør besparelserne og dermed fordelene ved udlicitering større (Dijkgraaf m.fl., 2003: 555). Et andet argument er, at større kommuner kan samle serviceopgaver til større udbud af servicelevering, hvilket er mere attraktivt for private leverandører (Ni & Bretschneider, 2007: 534).

Det oftest anvendte mål for størrelseseffekter er en kommunes indbyggertal. På trods af stor overensstemmelse i studierne operationalisering er resultaterne af de undersøgte studier meget blandede. Fem studier finder mere udlicitering i større kommuner, fire studier i mindre kommuner, mens syv studier ikke kan identificere signifikante størrelseseffekter. Fundene omkring sammenhængen mellem udlicitering og størrelse i de fem danske studier er ikke mere entydige. Christoffersen og Paldam (2003: 90) finder empirisk en signifikant højere udliciteringsanvendelse i større kommuner, mens Hansen, Mols og Villadsens (2008: 37) resultater peger på en modsatrettet sammenhæng. De tre øvrige danske studier finder ikke nogen sammenhæng mellem indbyggertal og udlicitering. Ligesom for økonomisk pres må det konkluderes, at de empiriske fund i både de danske og internationale studier peger i forskellige retninger, og at forskellene ikke umiddelbart kan forklares med hvor, hvornår eller hvordan studierne er foretaget.

Borgerlig ideologi

Hvor de to hidtidige forklarende variable primært har relateret sig til besparelspotentialet ved udlicitering, relaterer denne og den næste forklarende variabel sig i højere grad til forskellige syn på den optimale vægtning mellem forskellige samfundsmæssige hensyn (Hood, 1991). Det er ofte fremsat, at aktører med en borgerlig ideologi vil lægge mere vægt på effektivitetshensynet end på andre samfundsmæssige værdier. Endvidere er det en gængs forestilling, at aktører med en borgerlig ideologi er større tilhængere af privat end af offentlig produktion (se fx Studlar m.fl., 1990: 1078). Samlet har dette givet anledning til hypotesen om, at borgerlige kommuner vil udlicitere mere end socialistiske/socialdemokratiske.

I de tidlige studier blev ideologi primært operationaliseret via forskellige mål for vælgerskarens sammensætning. Antagelsen var, at særlige karakteristika ved befolkningen i en given kommune gav denne en ideologisk bias. Dette er blandt andet tilfældet hos Morgan m.fl. (1988: 365), der opstiller en forventning om, at et højere antal fattige, afroamerikanere og ældre vil give mindre udlicitering. Senere studier har fokuseret mere på beslutningstagernes politiske overbevisning og har blandt andet anvendt borgmesterens partifarve (Bel & Mirales, 2003; Pallesen, 2004; Bhatti m.fl., 2009) eller andelen af borgerlige repræsentanter i byrådet som mål for ideologi (Christoffersen & Paldam, 2003; Houlberg & Dahl, 2010).

Ideologihypotesen er testet i tretten af de tyve gennemgåede studier. Fire af disse identificerer signifikant mere udlicitering i kommuner med en borgerlig ideologi, mens de resterende ni ikke finder nogen signifikant sam-

menhæng. Det er bemærkelsesværdigt, at de fire studier, der identificerer en sammenhæng mellem udlicitering og ideologi, er studier med data fra omkring 1980 eller med data efter 2005. Ni ud af ti studier med data fra midten af 1980'erne og tyve år frem identificerer derimod ikke nogen sammenhæng. Det er imidlertid ikke inden for rammerne af denne artikel at undersøge årsagerne hertil. Fire ud af de fem danske studier undersøger effekten af ideologi, operationaliseret enten som borgmesterpartifarve eller andel borgerlige mandater i byrådet. De to tidligste danske studier finder ingen sammenhæng mellem udlicitering og ideologi, men i de to nyeste undersøgelser (Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009: 134; Houlberg & Dahl, 2010: 174) indikerer de empiriske fund, at borgerligt ledede kommuner udliciterer mere end øvrige. Den empiriske hovedtendens er samlet set, at der ikke er nogen sammenhæng mellem ideologi og udlicitering, men fundet af en signifikant ideologisk påvirkning på udlicitering i de seneste danske studier sætter imidlertid spørgsmålstegn ved konklusionen i en dansk kontekst.

Velfærdskoalition

Den sidste af de fire oftest testede forklarende variable angår en bredt anerkendt antagelse i statskundskaben om, at stærke interessegrupper kan påvirke et policy-output. I de undersøgte studier er der primært blevet fokuseret på koalitioner af interesser imod udlicitering. Mere specifikt har man testet de offentligt ansattes magt (Boyne, 1998: 157) eller den bredere konstellation af offentligt ansatte og modtagere af indkomstoverførsler, som med et dansk udtryk er blevet kaldt "velfærdskoalitionens styrke" (Christoffersen & Paldam, 2003: 87). Hypotesen går konkret ud på, at velfærdskoalitionen er imod udlicitering, og at udlicitering derfor anvendes mindre i kommuner med stærke velfærdskoalitioner.

Der er primært blevet anvendt to mål for velfærdskoalitionens styrke: For det første antallet af offentligt ansatte og for det andet tilstedeværelsen/styrken af relevante fagforeninger. De empiriske test bekræfter relativt entydigt hypotesens billede, idet otte studier identificerer den forudsagte sammenhæng, mens kun to studier ikke finder nogen sammenhæng. To af de danske studier undersøger sammenhængen mellem styrken af velfærdskoalitionen i en kommune og udlicitering, og der identificeres en negativ sammenhæng i begge. Velfærdskoalitionsvariablen er i begge studier operationaliseret som antallet af offentligt ansatte,⁴ hvilket imidlertid kan være et problematisk mål (Boyne, 1998: 159). Når en kommune udliciterer en serviceydelse, vil dette naturligt medføre et fald i antallet af offentligt ansatte. Niveau og ændringer i den afhængige variabel påvirker med andre ord den forklarende variabel. Konsekvensen af denne endogenitet, eller omvendte

kausaltitet, er, at det ikke er muligt at drage valide kausalslutninger om velfærdskoalitionen som årsag til forskelle i udlicitering. Dette betyder, at antallet af offentligt ansatte er et uegnet mål til at forklare graden af udlicitering, hvilket sætter spørgsmålstegn ved den ellers relativt enslydende konklusion om, at en stor velfærdskoalition i en kommune begrænser anvendelsen af udlicitering.

Andre forklarende variable

De fire ovenfor beskrevne årsager til udlicitering er de oftest testede, og udviklingen i de forklarende variable har vist sig at være relativt begrænset over de seneste årtier. En række af studierne præsenterer også andre mulige forklaringsvariable, men disse er typisk ikke efterfølgende blevet inkluderet i andre studier og dermed udsat for mere systematiske test. I en dansk kontekst kan der peges på tre interessante bud på nye forklarende variable. Den første præsenteres af Bhatti og hans kolleger samt Houlberg og Dahl, der opstiller en hypotese om en positiv sammenhæng mellem andelen af administrationsprofessionelle medarbejdere (målt som andelen af kommunalt ansatte DJØF-medlemmer) og udlicitering (Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009: 126; Houlberg & Dahl, 2010: 171). Argumentet er, at DJØF'ere både har en større viden om og bedre evner til at arbejde med kontraktstyring samt en interesse i at bruge kontraktstyring til at få mere magt og spændende arbejdsopgaver. Tesen bliver bekræftet i forfatternes empiriske test, om end det ikke entydigt kan konkluderes, hvorvidt tilstedeværelse af administrationsprofessionelle medarbejdere øger udliciteringen, eller om de administrationsprofessionelle kompetencer ansættes for at kunne gennemføre udlicitering.

I Hansen, Mols og Villadsens studium testes en anden interessant forklaring på kommunal udlicitering, nemlig sammenhængen mellem en kommunes evne til at varetage en opgave og sandsynligheden for, at kommunen vil udlicitere denne. Forfatternes hypotese er, at kommunerne i højere grad vil udlicitere opgaver, som de ikke har tilstrækkelig ekspertise til at løse, og denne forventning bekræftes empirisk (Hansen m.fl., 2008: 36). En tredje forklaringstype testes af Houlberg og Dahl (2010), der finder, at konkurrenceudsættelse er et relationelt betinget fænomen, hvor kommunerne følger og imiterer andre kommuner i regionen.

Diskussion: Et kritisk blik på udliciteringslitteraturen

I dette afsnit kaster vi et kritisk blik på de gennemgåede studier med henblik på at identificere generelle styrker og svagheder, som fremtidig udliciteringsforskning kan lære af. Udliciteringsstudierne ekspliciterer sjældent deres epistemologiske udgangspunkt, men studierne kan generelt

karakteriseres som værende forankrede i den instrumentelle empirisme inden for rational choice-teori (Christensen, 2009: 23). Den instrumentelle empirisme betragter, i modsætning til den videnskabelige realisme, teorier som instrumenter, der ikke har selvstændig værdi, ud over de hypoteser, der kan opstilles på baggrund af teorierne (MacDonald, 2003: 561). Med afsæt i den videnskabelige realisme kunne man således kritisere udliciteringsstudierne for ikke at tildele teoretiske ræsonnementer egen værdi og for utilstrækkelig refleksion over kausale mekanismer og de kontekstuelle betingelser, de virker under. Mere frugtbart er det imidlertid at fastholde studierne eget epistemologiske udgangspunkt og lade den instrumentelle empiris videnskabelige kriterier være udgangspunktet for den kritiske gennemgang. Fokus rettes dermed mod forskningsfeltets evne til at akkumulere viden samt kvaliteten af de empiriske test og målevaliditeten i studierne variable.

Forudsigelse og generaliserbarhed

Gennemgangen har vist, at studierne i høj grad har testet de samme hypoteser, hvilket er væsentligt i forhold til at akkumulere viden. Studierne har imidlertid identificeret meget forskellige sammenhænge mellem de forklarende variable og udlicitering. Det problematiske i disse forskellige fund understreges af, at forskellene ikke umiddelbart kan forklare med hverken forskelle i, om studierne er statistiske eller dynamiske eller studierne kontekst (tid og sted). Dette billede gælder også for de danske studier, hvis konklusioner er lige så blandede som de internationale studier.

Et element i kvantitative studiers resultater er determinationskoefficienten (R^2), som er et mål for de forklarende variables samlede evne til at forklare variationen på en afhængig variabel. Det er ikke muligt at opstille en objektiv målestok for, hvornår R^2 er høj eller lav. Men når flere af de undersøgte studier har R^2 -værdier på under 20 procent (fx Morgan m.fl., 1981: 184; Morgan m.fl., 1988: 368; Ohlsson, 2003: 457), og enkelte har R^2 -værdier ned til 7-8 procent (Pallesen, 2004: 581; Lopez-de-Silanes m.fl., 1997: 461), betyder det, at mere end 80 procent af forskellene i udliciteringsgraden skal tilskrives *andre* forhold end de undersøgte. Boyne hæftede sig også ved de begrænsede R^2 -værdier, idet han bemærkede, at "size of R^2 is not everything in statistical analysis, but it is something. At the very least, the low R^2 reinforce the conclusion that the causes of contracting out remain largely unknown" (Boyne, 1998: 160). Det kan tillige undre, at der er så store forskelle i studierne R^2 -værdier, når det grundlæggende er variationer i samme afhængige variabel, der søges forklaret. De begrænsede – og varierende – R^2 -værdier indikerer, at der stadig mangler væsentlige

forklarende variable i modellerne, samt at der stadig er et utilstrækkeligt grundlag for en akkumulering af viden om, hvilke faktorer der har betydning for udliciteringsgraden i kommunerne.

Udviklingen i systematisk testede hypoteser i de gennemgængede studier har, som tidligere nævnt, været relativt begrænset. Dette havde ikke udgjort et problem, hvis de eksisterende hypoteser havde resulteret i akkumuleringen af substantiel og generaliserbar viden. Forskningsfeltets samlede resultater understreger imidlertid behovet for systematisk at teste nye hypoteser om bevæggrundene for anvendelsen af udlicitering. På trods af, at teori afvises som et selvstændigt vurderingskriterium i den instrumentelle empirisme, synes en mere udfoldet teoretisk baseret tilgang at være nødvendig, og introduktionen af alternative partielle teorier kan være et middel til at forklare nye elementer af lokale udliciteringsforskelle.

De anvendte mål for udlicitering

Operationaliseringen af den afhængige variabel er af afgørende vigtighed for alle studier og i særdeleshed for studier, der arbejder med instrumentel empirisme som epistemologisk udgangspunkt. De gennemgængede studier kan imidlertid kritiseres for, at styrker og især svagheder ved det mål, de anvender, ikke diskuteres systematisk. Herunder fx om spørgeskemadata eller regnskabsdata bedst tilvejebringer data, der er i overensstemmelse med studiets definition af udlicitering. Da udliciteringsbegrebet som hovedregel ikke defineres, kan målevaliditeten i studierne logisk set ikke vurderes (se også Christensen, 2009: 14). I de gennemgængede studier kan der som beskrevet differentieres mellem dynamiske og statiske mål for udliciteringsvariablen, men fordele og ulemper ved disse mål diskuteres sjældent eksplicit.

Statiske udliciteringsmål giver et aggregeret billede af en kommunes beslutninger om, hvorvidt udvalgte opgaver skal varetages af en privat leverandør eller af kommunen selv. En klar fordel ved dette mål er, at det er enkelt at operationalisere den afhængige variabel, da det på et givent tidspunkt blot skal observeres, om en opgave er udliciteret eller ej. Statiske udliciteringsmål har imidlertid en primær ulempe, der knytter sig til usikkerheden om, hvornår udliciteringsbeslutningerne er truffet (Boyne, 1998: 160). Problemet kan illustreres med et tænkt eksempel: En specifik opgave i en velstående kommune med en borgerlig borgmester produceres af en privat leverandør, og opgaven kategoriseres derfor som udliciteret. Beslutningen om at udlicitere opgaven blev imidlertid truffet, da kommunen var socialdemokratisk ledet og i økonomiske vanskeligheder. Spørgsmålet er, om det i dette tilfælde er meningsfuldt at kæde udliciteringen sammen med et lavt økonomisk pres og en borgerlig ideo-

logi. For denne sammenkædning taler, at kommunen til stadighed må overveje udliciteringsbeslutninger og dermed har mulighed for at ændre disse. Dette argument kan imidlertid udfordres, idet udliciteringskontrakter ofte strækker sig over en årrække, hvilket gør kommunens valg mindre frie. Endvidere kan man argumentere for, at der vil være en tendens til, at udliciteringsbeslutninger sjældent trækkes tilbage, og at bibeholdelsen af udliciteringer skal ses som et passivt valg, der bør adskilles fra den aktive udliciteringsbeslutning.

Modsat måler man med et dynamisk udliciteringsmål den konkrete overgang fra offentligt til privat produktion. Denne operationaliseringsstilgang sætter større fokus på de enkelte udliciteringsbeslutninger og er dermed i højere grad end statiske udliciteringsmål åben for påvirkning af midlertidige forhold. Den væsentligste fordel ved et dynamisk udliciteringsmål er, at det beskrevne problem vedrørende tidspunktet for udliciteringsbeslutningen begrænses. Denne væsentlige fordel opvejes imidlertid af en række ulemper. Den væsentligste af disse vedrører valget af tidsrum, hvor udliciteringsbeslutningen undersøges. Problematikken kan illustreres med et eksempel: Kommune X hæver sit udliciteringsniveau fra 15 til 20 procent fra år1 til år2 og holder udliciteringsgraden konstant fra år2 til år3. Kommune Y holder derimod sit udliciteringsniveau konstant fra år1 til år2, men hæver det fra 10 til 15 procent fra år2 til år3. Hvis udliciteringsvariablen operationaliseres som ændringen i udliciteringsgraden fra år2 til år3, vil kommune X's udlicitering blive målt som 0 procentpoint, mens kommune Y's vil blive målt som 5. Måles ændringen i udliciteringsgraden derimod fra år1 til år3, vil begge kommuner have hævet deres udlicitering med 5 procentpoint. Eksemplet understreger tydeligt den bias, som valget af ét udgangspunkt frem for et andet giver, hvilket er et problem for operationaliseringsmetoden.

Ovenstående viser, at det statiske måls fordel er det dynamiske måls svaghed (og omvendt), og at der ikke eksisterer en objektivt overlegen måde at operationalisere udliciteringsvariablen på. Denne erkendelse bør tilskynde fremtidige studier til mere systematisk at overveje og præsentere fordele og ulemper ved deres operationaliseringsvalg. Undladelse af dette vanskeliggør en kritisk viderebygning på et studiums resultater og er på denne måde problematisk i relation til den instrumentelle empirismes ambition om akkumulering af viden. En anden grund til at være eksplicit i operationaliseringen er, at der bør være en sammenhæng mellem operationaliseringen af et studiums afhængige og uafhængige variable. Hvis der anvendes statiske udliciteringsmål, bør der identificeres mål for de uafhængige variable, der er robuste over tid, mens der med dynamiske mål kan søges efter forklarende variable, der varierer mere over tid.

Operationaliseringen af de uafhængige variable

Da det ikke inden for artiklens ramme er muligt at vurdere målevaliditeten af de enkelte forklarende variable i alle studierne, skal her alene fremhæves to overordnede og principielle operationaliseringsproblemstillinger. For det første er operationaliseringen af variabelen "velfærdskoalition" ved antallet af offentligt ansatte, som tidligere beskrevet, et problematisk mål, fordi udlicitering med sikkerhed vil føre til et lavere antal offentligt ansatte. I mere generelle termer kaldes dette problem for omvendt kausalitet, der dækker over den afhængige variabels (mulige) påvirkning af en eller flere forklarende variable. Omvendt kausalitet er ikke kun et problem for den kvantitative udliciteringslitteratur, men for samfundsvidenskaberne generelt, og der findes ikke endegyldige løsninger på problemet.

En mulig fremtidig vej kunne være i større udstrækning at basere udliciteringsstudier på paneldata, hvor der både er variation mellem kommuner og over tid. Flerårige paneldata giver basis for mere robuste estimater af forklaringer på niveauforskelle i udliciteringsgrad mellem kommuner og år, for dynamisk modellering af ændringer i udliciteringsgrad og endvidere mulighed for gennem 'laggede' specifikationer af forklarende variable at imødegå udfordringerne relateret til omvendt kausalitet, som diskuteret ovenfor. Sidstnævnte kan fx indebære, at økonomisk pres måles i året før udliciteringsgraden, hvorved det i modelspecifikationen udelukkes, at udliciteringsgraden (i år T) kan være årsag til økonomisk pres (i år T_{-1}).

Afhængigt af det konkrete studies design samt økonomiske og tidsmæssige rammer er det ikke nødvendigvis muligt at tilvejebringe konsistente paneldata over flere år. Dette gælder fx for studier baseret på spørgeskemadata. Men uanset det empiriske datagrundlag i de enkelte studier vil en mere bevidst fremstilling af fordele og ulemper ved statiske og dynamiske design være befordrende, ligesom muligheden for omvendt kausalitet som minimum eksplicit må overvejes og diskuteres i studierne.

For det andet er der i flere af de undersøgte studier en mere eller mindre uklar sammenhæng mellem de operationaliserede mål og de relaterede underliggende variable. Et eksempel findes i Christoffersen og Paldams hypotese om, at udlicitering sker gennem en abstrakt diffusionsproces. Forfatterne operationaliserer abstrakt diffusion som afstanden fra en given kommune til den nærmeste universitetsby, men præsenterer ingen argumenter for denne operationalisering (Christoffersen & Paldam, 2003: 86). Dette er påkrævet, hvis man vil argumentere for, at fysisk afstand kan være et mål for abstrakt diffusion. I de undersøgte studier kan der findes andre eksempler på svage sammenhænge mellem de underliggende og operationaliserede variable. Problemet har ikke

nogen altfavnende løsning, men dets skadelige virkninger kan adresseres på to måder: For det første bør sammenhængen mellem underliggende og operationaliserede mål diskuteres grundigt, hvilket sker i nogle, men langt fra alle de undersøgte studier. For det andet kan problemet afhjælpes gennem et større fokus på teorien bag opstillingen af en hypotese. Teoretiske forklaringer er ikke et selvstændigt vurderingskriterium i den instrumentelle empirisme, men viden om baggrunden for hypotesen kan forhindre utilstrækkelige eller svært gennemskuelige operationaliseringer af de uafhængige variable.

Konklusion og perspektivering

Igennem de seneste år er der gennemført en række politiske tiltag med henblik på at øge udliciteringen i de danske kommuner, og kommunerne anvender i stigende grad udlicitering som et redskab i opgaveløsningen. På trods heraf er der betydelige mellemkommunale forskelle i anvendelsen af udlicitering – både i Danmark og i andre lande. På denne baggrund har denne artikel fokuseret på, hvordan den politologiske litteratur forklarer de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen. Dette spørgsmål er søgt besvaret gennem en systematisk og kritisk gennemgang af tyve kvantitative studier af årsager til variation i anvendelsen af udlicitering i kommuner. Gennemgangen af studierne har vist, at der primært testes for fire forklarende faktorer, nemlig økonomisk pres, størrelses effekter, ideologi og offentligt ansattes magt (velfærdskoalition).

Vores gennemgang har vist, at udliciteringslitteraturen når frem til vidt forskellige konklusioner for så vidt angår sammenhængen mellem disse forklarende variable og kommunale forskelle i anvendelsen af udlicitering. Forskningen giver derfor ikke noget entydigt svar på, om forskelle i kommunernes udliciteringsgrad kan henføres til økonomisk pres, kommunestørrelse, ideologi eller velfærdskoalitionens størrelse. Dertil er resultaterne for diffuse, usystematiske og modsætningsfyldte. Det er fx ikke entydigt, om ideologi har betydning for udliciteringen eller ej. Økonomisk pres fører i nogle studier til øget udlicitering, i andre til mindsket udlicitering, og i atter andre er der ingen sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering. Udfordringen med at identificere faktorerne bag kommunal udlicitering er ikke kun en akademisk udfordring, men også en udfordring for politikere og embedsmænd i centraladministrationen, der ønsker at påvirke kommuners anvendelse af udlicitering. Når faktorerne bag kommunernes udlicitering er ukendte, vil statslig regulering af den kommunale anvendelse af udlicitering i høj grad være regulering i blinde.

Når de gennemgåede udliciteringsstudier har vanskeligt ved at give entydige og konsistente svar på, hvad der

kan forklare forskelle mellem udliciteringsivrige og udliciteringstræge kommuner, hænger dette sammen med, at der er tale om en heterogen litteratur med forskelle i såvel tid som landekontekst, og hvilke serviceområder der studeres. Men mere basalt er inkonsistensen også udtryk for et forskningsfelt, hvor den epistemologiske og metodiske bevidsthed kunne være mere veludviklet. Litteraturen vier sjældent megen plads til udvikling af de teoretiske argumenter eller dybtgående systematiske designovervejelser. Dette skal naturligvis ses i lyset af de pladmæssige rammer i videnskabelige artikler, men vi finder det alligevel påfaldende, at der i studierne fx ikke er større bevidsthed om fordele og ulemper ved henholdsvis statistiske og dynamiske design, registerdata og spørgeskemadata og den potentielle risiko for omvendt kausalitet. At der tillige i nogle studier er tale om ikke-eksisterende eller utilstrækkelige metodiske overvejelser i forhold til målevaliditeten for afhængige og uafhængige variable er heller ikke faciliterende for vidensakkumulering og konsistens i forskningsfeltet. Vi vurderer, at der – hvor data tillader det – i fremtidige udliciteringsstudier kan være potentiale i øget brug af paneldata med henblik på at opnå mere robuste resultater og forbedret empirisk imødegåelse af udfordringerne i forhold til omvendt kausalitet.

Ud over øget metodisk bevidsthed ser vi især udviklingspotentialer på to punkter. For det første kan det være frugtbart at videreudvikle studierne forklaringsfaktorer (de uafhængige variable). Nyere nordiske studier har fx søgt at inddrage indikatorer for markedsmodning og markedskapacitet gennem henholdsvis mål for befolkningstæthed (Hovik & Tjerbo, 2011) og for antal private virksomheder i forhold til befolkningsunderlaget (Sundell & Lapuente, 2011), ligesom politisk-institutionelle forhold som antallet af vetopartier og tæt partikapløb i kommunalbestyrelsen ser ud til at hæmme henholdsvis øge udliciteringen i svenske kommuner (Sundell & Lapuente, 2011). To af de nyeste danske studier i denne artikel finder videre, at tilstedeværelsen af juridisk-økonomiske kompetencer er befordrende for konkurrenceudsættelsen af kommunale opgaver. Dette indikerer, at gennemførelse af og opfølgning på udbud ikke bare er en administrativt ressourcekrævende opgave, men også en opgave der fordrer særlige administrationsprofessionelle kompetencer (se også Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009).

For det andet har den hidtidige forskning ikke systematisk forholdt sig til, at udliciteringsbetingelser og -drivkræfter kan variere mellem serviceområder, fx mellem det sociale og det tekniske område. Forskellene vil kunne hænge sammen med forskelle i markedsmodningen på et område eller forskelle i serviceydelsens kompleksitet og målbarhed (Brown & Potoski, 2003). Også politiske incitamenter til udlicitering vil kunne variere

mellem serviceområder, fx afhængigt af om området er højt politiseret med koncentrerede goder og velorganiserede, let mobiliserbare brugere. Politisk ideologi har muligvis betydning for udlicitering på det sociale område, men ikke nødvendigvis på det tekniske område, hvor udlicitering ofte opfattes som mere ukontroversielt. Og kommunestørrelse har måske positiv sammenhæng med udlicitering på det sociale område, men negativ på det tekniske område. Hvis forskellige forklaringsfaktorer virker forskelligt på forskellige serviceområder, kan dette være en medvirkende årsag til, at det hidtil har været vanskeligt at forklare de varierende udliciteringsgrader i kommunerne. Fremadrettet vil vi derfor pege på et potentiale i, at udliciteringslitteraturen i højere grad fokuserer på at forklare forskellene i kommunernes udliciteringsgrad på forskellige serviceområder snarere end på samlet kommuneniveau.

Referencer

- Bel, Germà & Antonio Miralles. 2003. "Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain." *Urban Studies* 40 (7):1323-34.
- Bhatti, Yosef, Aamus Leth Olsen & Lene Holm Pedersen. 2009. "The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out." *Governance* 22 (1):121-37.
- Boyne, George A. 1985. "Theory, Methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies." *British Journal of Political Science* 15 (4):473-515.
- Boyne, George A. 1996. *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- Boyne, George A. 1998. "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Garbage out?" *Urban Affairs Review* 34 (1):150-63.
- Brown, T. & M. Potoski. 2003. "Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions", *Journal of Public Administration research and Theory* 13(4): 441-468
- Chandler, Timothy D. & Peter Feuille. 1994. "Cities, Unions and the Privatization of Sanitation Services." *Journal of labor research* 15 (1):53-71.
- Christensen, Lasse Ring. 2009. *Det svære valg – et kvantitativt stadium af udliciteringsforskelle i de danske kommuner*. Speciale fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Christensen, Lasse Ring & Ole Helby Petersen. 2010. "Regulering af udlicitering og offentlig-private partnerskaber i de danske kommuner." *Politica* 42 (2): 235-257.
- Christensen, Tom & Per Lægred (Eds.). 2007. *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. UK: Ashgate.
- Christoffersen, Henrik & Martin Paldam. 2003. "Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish municipalities." *Public Choice* 114 (1-2):79-102.
- Dijkgraaf, Elbert, Raymond H. J. Gradus & Bertrand Melenberg. 2003. "Contracting out Refuse Collection." *Empirical Economics* 28:553-70.
- Domberger, Simon & Paul Jensen. 1997. "Contracting Out By The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." *Oxford Review of Economic Policy* 13 (4):64-78.
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve. 2002. *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve. 2005. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag
- Greene, Jeffrey D. 1996. "Cities and Privatization: Examining the Effect of Fiscal Stress, Location, and Wealth in Medium-Sized Cities." *Policy Studies Journal* 24 (1):135-44.
- Hansen, Jesper Rosenberg, Niels Peter Mols & Anders Ryom Villadsen. 2008. "En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger." *Ledelse & Erhvervsøkonomi* (4):31-44.
- Hodge, Graeme. 2000. *Privatization. An International Performance Review*. Oxford: Westview Press.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons." *Public Administration* 69 (1):3-19.
- Houlberg, Kurt. 2000. "Udgiftspolitisk isomorfisme – de danske kommuner i nøgletallenes vold?" *Politica*, 3/2000, 262-282.
- Houlberg, Kurt & Poul Skov Dahl. 2010. "Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?" *Politica* 42 (2): 163-182
- Hovik, Sissel & Trond Tjerbo. 2011. Organizing local service delivery – a question of ideology or instrumental considerations? Upubliceret konferencepapir, NOPSA, Vasa, Finland, 9-12. august 2011.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution. Second Edition*. Washington DC: Brookings.
- Kodrzycki, Yolanda K. 1998. "Fiscal pressures and the privatization of local services." *New England Economic Review* (Jan/Feb):39-50.
- Kommunernes Landsforening, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet & Indenrigs- og Sundhedsministeriet. 2007. *Konkurrenceudsættelse på dagsordenen*. Albertslund: Schultz.
- Lopez-de-Silanes, Florencio, Andrei Shleifer & Robert W. Vishny. 1997. "Privatization in the United States." *Rand Journal of Economics* 28 (3):447-71.
- MacDonald, Paul K. 2003. "Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory." *The American Political Science Review* 97 (4):551-66.
- McGuire, Robert A., Robert L. Ohsfeldt & Norman Van Cott. 1987. "The Determinants of the Choice Between Public and Private Production of a Publicly Funded Service." *Public Choice* 54 (3):211-30.
- Morgan, David R., Michael W. Hirlinger & Robert E. England. 1988. "The Decision to Contract Out City Services: A Further Explanation." *The Western Political Quarterly* 41 (2):363-72.
- Morgan, David R., Michael E. Meyer & Robert E. England. 1981. "Alternatives to Municipal Service Delivery: A Four State Comparison." *Southern Review of Public Administration* 5 (2):184-99.
- Mouritzen, Poul Erik. 1991. *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica
- Nelson, Michael A. 1997. "Municipal Government Approaches to Service Delivery: an Analysis from a Transaction Cost Perspective." *Economic Inquiry* 35 (1):82-96.
- Ni, Anna Ya & Stuart Bretschneider. 2007. "The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments." *Public Administration Review* 67 (3):531-44.
- Ohlsson, Henry. 2003. "Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection." *Fiscal Studies* 24 (4):451-76.
- Pallesen, Thomas. 2004. "A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (4):572-87.
- Regeringen. 2002. Regeringens Moderniseringsprogram: Med borgen ved roret. København: VK-regeringen.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.

- Studlar, Donley T., Ian McAllister & Alvaro Ascui. 1990. "Privatization and the British Electorate: Microeconomic Policies, Macroeconomic Evaluations, and Party Support." *American Journal of Political Science* 34 (4):1077-101.
- Sundell, Anders & Victor Lapuente. 2011. "Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services." *Public Choice*, online publication 21 June 2011.
- Vrangbæk, Karsten & Ole Helby Petersen. 2010. Mange kommunale opgaver i udbud – flere på vej. *AKF Nyt*, 2010(3):22-25.
- Walls, Margaret, Molly Macauley & Soren Anderson. 2005. "Private Markets, Contracts, and Government Provision: What Explains the Organization of Local Waste and Recycling Markets?" *Urban Affairs Review* 40 (5):590-613.
- Warner, Mildred & Robert Hebdon. 2001. "Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives." *Journal of Policy Analysis and Management* 20 (2):315-36.
- Warner, Mildred & Amir Hefetz. 2002. "The Uneven Distribution of Market Solutions for Public Goods." *Journal of Urban Affairs* 24 (4):445-59.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2012. Kommunale Nøgletal. www.noegletal.dk.

Noter

1. Forfatterne vil gerne takke de to anonyme reviewere for gode og konstruktive kommentarer på en tidligere udgave af manuskriptet.
2. Den kommunale konkurrenceudsættelse måles ikke længere med PLI, men med *indikator for konkurrenceudsættelse* (IKU), hvor også kommunens egne vundne udbud indregnes. IKU kan imidlertid ikke udregnes længere tilbage end 2006 og anvendes derfor ikke i denne opgørelse. Forskellen mellem PLI og IKU har de senere år været ca. 0,5 procentpoint. For en diskussion af PLI- og IKU-begreberne, se også Houlberg og Dahl (2010).
3. 2010 var ved manuskriptets afslutning det seneste tilgængelige år i Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.
4. Dog anvender Christoffersen og Paldam (2003: 87) både den bredere konstellation af offentligt ansatte og modtagere af indkomstoverførsler som mål for "velfærdskoalitionen".

Hvorfor så meget stabilitet?

Stabiliserende elementer i det danske politiske system

Malthe Munkøe cand.scient.pol, konsulent i Dansk Erhverv

Social choice-forskningen giver indtryk af, at politiske processer i høj grad er omskiftelige og ustabile. Dette passer imidlertid dårligt med de faktiske forhold. Artiklen diskuterer med udgangspunkt i social choice-forskningen hvilke mekanismer og institutioner, der i en dansk kontekst tilføjer det danske politiske system stabilitet.

En lang række af de vigtigste beslutninger i Danmark træffes ved kollektive valg. Det gælder eksempelvis demokratiske valg til Folketinget, til kommuner og regioner, såvel som beslutningerne, der træffes i disse demokratiske valgte fora. Den såkaldte social choice forskning, der studerer, hvordan kollektiv beslutningstagen fungerer, har imidlertid vist, at kollektive valg ikke udgør en perfekt mekanisme for at aggregere individuelle præferencer til kollektive beslutninger. Det er velkendt, at kollektive valg umuligt kan opfylde en række rimelige krav for fair og frie valghandlinger (Arrow 1951, 1963). Og Richard McKelveys umulighedsteorem har demonstreret, at der i et flerdimensionelt politikrum med mere end to aktører ikke eksisterer noget ligevægtpunkt (1976, Schofield 1978, McKelvey 1979, McKelvey & Schofield 1987). Politik med flertalsafgørelser lader altså til at være grundlæggende kaotisk, eller i hvert fald potentielt kaotisk (Schofield 1980, Riker 1982). Litteraturen inden for social choice lader således til at indikere, at politiske processer burde blive konstant ændret, kort tid efter at de er truffet, eftersom der ikke eksisterer nogle grundlæggende dynamikker i politiske processer, der skaber stabilitet.

Disse teoretiske resultater fik Gordon Tullock (1981) til at stille spørgsmålet ”hvorfors er der så meget stabili-

tet?”. I praksis er politiske processer ikke fuldkommen kaotiske. Det hører til sjældenhederne, at beslutninger omstødes, kort efter at de er truffet, og de fleste politiske systemer er normalt struktureret omkring relativt faste og tydelige konfliktlinjer, fx mellem regering og opposition, højre- og venstrefløj og omkring væsentlige politiske stridspunkter. Der er altså et væsentligt skisma mellem, hvad den relativt tekniske litteratur omkring afstemnings- og beslutningsprocesser kommer frem til, og vores intuitive forståelse af, hvordan politik fungerer.

Forskere har især peget på betydningen af såkaldte *structure-induced equilibria* for at forklare dette (1979, Shepsle & Weingast 1984, 1985). I praksis er afstemninger og andre politiske handlinger bestemt eller delvist betinget ved regler og institutioner. Eksempelvis er det ikke alle politikere, der til enhver tid kan få nye forslag til afstemning, da forretningsordnen i en forsamling fastlægger bestemte regler for indgivelsen af nye lovforslag.

På den ene side er der således en forventning i social choice litteraturen om, at kollektive valg kan være præget af kaos, ustabilitet eller ganske enkelt være udtryk for arbitrære beslutninger. På den anden side kan institutioner være med til at skabe orden og stabilitet. Den teoretiske litteratur ender derved i et dødvande, for hvilken nytte giver det os at vide, at der teoretisk set kan være alt mellem fuldstændigt kaos og god ro og orden? Derfor er empiriske studier afgørende for i praksis at afklare, i hvilket omfang de bekymringer, social choice teoretikere giver udtryk for, indfanger de politiske realiteter, og hvis ikke hvad årsagerne i givet fald er til, at der alligevel er en høj grad af stabilitet. Med andre ord, hvilke stabiliserende elementer eksisterer der i det danske politiske landskab, der forhindrer, at politiske processer bliver fuldkommen

kaotiske og ustabile? Der er imidlertid kun gennemført få empiriske studier af danske politiske forhold ud fra de indsigter og udfordringer, som social choice teorien har foranlediget (se Poulsen & Mikkelsen 1999, Kurrild-Klitgaard 2001, 2005, Justesen 2007 for nogle danske eksempler). Denne artikel diskuterer, hvordan vi kan forstå dansk politik i lyset af disse indsigter fra social choice-forskningen.

Hvorfor kaos?

Det vigtigste resultat i social choice forskningen er givetvis genopdagelsen af marquis de Condorcets paradoks. Dette illustreres typisk ved et klassisk eksempel: antag, at tre individer skal vælge mellem mulighederne a, b og c, og de hver især har præferencer over de tre muligheder. I en sådan situation er det muligt, at en såkaldt stemmecycle eller Condorcet cykel vil opstå. Antag, at der er tre individer John, Niels og Bruno har følgende præferencer over valgmulighederne a, b og c

John a > b > c
 Niels b > c > a
 Bruno c > a > b

Notationen betyder, at John foretrækker a frem for b, som dog foretrækkes frem for c, og så videre. I en sammenligning af a og b vil John og Bruno foretrække a. Både Niels og Bruno foretrækker c frem for a. Endelig foretrækker både John og Niels b frem for c. Træffes der beslutning ud fra parvise afstemninger, således at den mulighed, som i en runde taber, elimineres, er resultatet, når der er en stemmecycle, udelukkende bestemt ved, hvilken rækkefølge mulighederne sammenlignes i. Begynder man ved den ovenstående præferenceorden med at sammenligne a med b, vil a vinde. Derefter sammenlignes så a med c, og her vinder c. Resultatet bliver herved c. Men hvis man i stedet begynder med at sammenligne a og c, vil c vinde i første runde. Derefter sammenlignes b og c, og her vil b vinde. Den mulighed, der elimineres først i en bestemt valghandling, ville vinde i en anden. Tilsvarende kan a vinde, hvis man lægger ud med at sammenligne b og c. Resultatet af parvise sammenligninger er derfor i dette tilfælde helt arbitrært. Trods transitive præferencer hos alle individer kan en valghandling føre til intransitive præferencer på kollektivt plan, hvor der er mere end to individer, der vælger mellem mere end to forskellige valgmuligheder.

Dette betegnes som en cyklisk præferenceorden, fordi der ikke er noget resultat der altid vinder – heraf den på dansk ikke så mundrette betegnelse stemmecycle (voting cycle på engelsk). Dermed bliver politiske processer me-

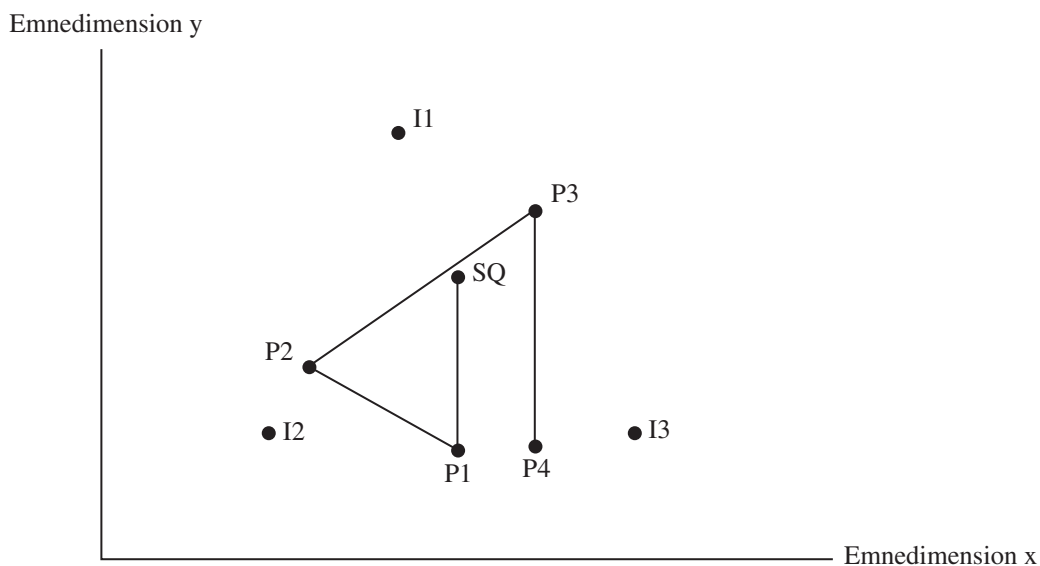
get let ustabile, fordi der ikke er nogen fast vinder, og status quo derfor altid vil kunne ændres.

Bemærk, at det ikke skaber en perfekt kollektiv aggregering af individuelle præferencer at gå væk fra parvise sammenligninger. Hvis der stemmes om alle tre muligheder samtidig, vil resultatet være remis: John stemmer a, Niels b og Bruno c. Dette kan måske være en rimelig og intuitiv løsning af situationen, idet ingen mulighed har et flertal. Men hvis en person imidlertid af strategiske hensyn vælger at ændre sin stemme til sin næstmest foretrukne mulighed, er det muligt at bryde denne stilstand. Den valgmulighed, som herved vinder afstemningen, kan dårligt siges at være foretrukket, da vi netop har set, at situationen er remis ved en ærlig stemmeafgivning. Værre endnu, da alle tre valgmuligheder potentielt kunne blive resultatet, afhængig af hvilken spiller der først vælger at lade sig nøje med sin andetvalg for at bryde remis, er resultatet udelukkende udtryk for en politisk manipulation, ikke hvad der foretrækkes af flest aktører.

Cykliske resultater er mere generelle end eksempler med kun tre spillere kan give indtryk af. Som Arrow (1951, 1963) har bevist, kan ingen stemmeaggregeringsmekanisme undgå muligheden for intransitive kollektive præferencekonstellationer uden samtidig at bryde andre normativt ønskværdige kriterier. Det viser sig nemlig, at den eneste måde at undgå, at en stemmehandling potentielt vil kunne føre til et cyklisk resultat, er enten at have en diktator, som altid får ret uanset alle andres præferencer, eller at nogle valgmuligheder på forhånd udelukkes (Arrow 1951, 1963, Hinich & Munger 1997, jf. Gibbard-Satterthwaite-teoremet, Gibbard 1973, Satterthwaite 1975). I den forstand kan Arrows umulighedsteorem ses som en universalisering af Condorcets paradoks til alle valghandlinger (Kurrild-Klitgaard 2005).

I McKelveys kaosteorem er det endvidere matematisk bevist (McKelvey 1976), at i en situation med flertalsvalg, tre eller flere vælgere med forskellige præferencer og mindst to politikdimensioner vil ethvert udfald være muligt uanset udgangspunktet. Dette er illustreret i nedenstående figur. Vi antager, at situationen begynder med et status quo, givet ved punkt SQ, i et todimensionelt politikrum givet ved dimensionerne x og y, som tre individer 1, 2 og 3, har præferencer omkring. Deres idealpunkter er givet ved punkterne I1, I2, I3, dvs. at jo tættere resultatet kommer på det punkt, jo bedre for det pågældende individ. Der antages her euklidæiske præferencer, dvs. at individerne vægter dimensionerne x og y lige højt.

Individ 2 og 3 kan nu gå sammen om at foreslå eksempelvis punkt P1 i stedet for SQ, da det ligger tættere på både punkt I2 og I3 og derved er bedre for dem. Derefter vil individ 1 og 2 kunne gå sammen om at foreslå et punkt P2 i stedet, da det er bedre for dem begge end



P1. Derefter kan individ 1 og 3 foreslå P3, som er en forbedring for dem, og så fremdeles i det uendelige (her vist frem til et tænkt punkt P4). Bemærk, at de indtegnede punkter udelukkende er eksemplificerende, idet ingen punkter overhovedet er udelukket fra at blive valgt på et tidspunkt. Bemærk også, at resultatet efter et antal runder gradvist kan blive stadigt fjernere fra idealpunkterne for alle tre spillere, afhængig af hvilke nye punkter der bringes til afstemning.

Mens stemmecycle er noget, som kan opstå ved bestemte præferencefordelinger, peger McKelveys teorem på, at der i et flerdimensionelt politikrum altid er potentiel ustabilitet pga. fraværet af ligevægtpunkter. Dermed kan politiske beslutninger altid under de rigtige betingelser blive ændrede, hvorved politiske processer i yderste instans kan blive meget foranderlige, og ikke bestemt af nogen underliggende præference hos de politiske aktører. I den forstand må politik betragtes som kaotisk.

Betydningen af denne indsigt er blevet slået fast i Rikers (1958, 1980, 1982, 1986) studier af politisk manipulation og betydningen af politisk dimensionalitet. Den dygtige politiker vil ifølge Riker forstå, hvornår det gælder om at fjerne eller tilføje dimensioner til et politisk emne. Kan man øge antallet af dimensioner, kan politik bringes i ubalance, og kan man reducere dimensionaliteten, kan der skabes stabilitet. Rikers kendteste eksempel på denne indsigt er hans analyse af den amerikanske borgerkrig. Ifølge Riker var amerikansk politik på den tid præget af et modsætningsforhold mellem landbrugsinteresser og den fremvoksende handelsstands kommercielle interesser, blandt andet i forhold til, hvilken type erhvervsstøtte og

overordnet handelspolitik der skulle prioriteres. En bred politisk alliance dominerede amerikansk politik og sikrede landbrugets interesser, og modstanderne ledte derfor efter et politisk spørgsmål, der kunne bryde denne koalition. Svaret var slaveri. Staterne i Midtvesten baserede deres økonomi på landbrug ligesom i Sydstatene, men var imod slaveriet ligesom staterne på Østkysten, der økonomisk var mere præget af handel og fremstilling. Da det gradvist lykkedes blandt andet Republikanerne og Abraham Lincoln at gøre slaveri til et af de vigtigste emner i amerikansk politik i første halvdel af 1800-tallet, blev den vindende koalition baseret på landbrugsinteresser mellem Midtvesten og Sydstatene splittet. Det tillod Republikanernes kandidat Abraham Lincoln at blive valgt som præsident. Som bekendt førte det også til, at Sydstatene valgte at melde sig ud af unionen (se Riker 1982).

Dette illustrerer, hvordan ubalancer i politiske beslutningsprocesser kan frembyde muligheder for den dygtige politiker. En politisk situation kan altid ændres, hvis man forstår at anvende de latente spændinger og ustabile momenter. Politiske entreprenører er konstant på udkik efter muligheder for at danne nye alliancer og flertalskonstellationer for at bryde modstandernes flertal, hvilket er med til at forlene det politiske landskab med et væsentligt element af ustabilitet. Et lignende eksempel fra dansk politik er velsagtens flygtninge- og indvandrerpolitikens fremkomst på den politiske dagsorden. Resultatet var en splittelse af venstrefløjens vælgere, idet mange vælgere, der tidligere havde stemt socialdemokratisk ud fra deres syn på økonomisk politik og måske navnlig deres støtte til en stor velfærdsstat og høj grad af omfordeling, begyndte

at stemme på Dansk Folkeparti. Denne forskydning mere end noget andet banede vejen for et årtis solidt borgerligt flertal.

Hvorfor stabilitet?

Social choice-forskningen indikerer at politiske processer er kaotiske, men dette synes ikke at passe med virkeligheden. Vi vender dermed tilbage til Tullocks spørgsmål: hvorfor oplever vi grundlæggende set politik som stabilt? Tre forklaringer synes mulige: enten fordi de fænomener der henvises til, kun sjældent forekommer i praksis (det kan naturligvis ikke herudfra sluttes, at de er uvigtige – hvis Rikers eksempel om den amerikanske borgerkrig er korrekt, kan det tænkes at udnyttelsen af politiske ubalancer er afgørende for de helt store forandringer i det politiske landskab, selvom de ikke gør sig gældende i dagligdags politik), fordi man ikke har opdaget det før nu, eller eftersom der findes andre forhold eller faktorer, der bidrager til politisk stabilitet. Vi skal se på nogle af de vigtigste sådanne forklaringer i litteraturen, og derefter sætte disse overvejelser i forhold til den danske politiske kontekst.

En vigtig årsag til stabilitet er såkaldt *structure-induced* ligevægtspunkter i kraft af forskellige institutioner og regler. Et eksempel på dette er, at lovgivende forsamlinger typisk har et stort antal udvalg, der behandler bestemte emner. Det er med til at reducere dimensionaliteten i politik, eftersom udvalget kun behandler emner inden for deres politikområde, dvs. i en kontekst, der i reglen er en-dimensional. Desuden regulerer reglerne for lovgivningsprocesser og mange andre politiske beslutninger, hvem der har den dagsordensfæstende magt, hvilket vil sige at man kan fremkomme med forslag til afstemning eller politisk drøftelse. Den institutionelle kontekst har med andre ord væsentlig betydning.

Det er ydermere blevet indvendt, at Rikers analyser bygger på anekdotiske eksempler, der understøtter hans pointer, snarere end en systematisk undersøgelse af, hvor hyppigt politiske beslutningsprocesser bliver betinget af "heresthetics", som Riker kaldte det at drage politisk fordel af de i social choice-forskningen opdagede fænomener (se fx Enelow 1997). Desuden er Rikers empiriske arbejder om stemmecycle i amerikansk politik blevet udfordret af andre empiriske studier (Mackie 2004). Endvidere er Riker omhyggelig med at pege på, at selvom mulighederne for at udnytte politiske ubalancer er til stede, sker det kun i praksis, hvis der er en dygtig "heresthetiker" som vælger at gøre det. Det underbygger, at politiske ubalancer kun bliver udnyttet af politikere fra tid til anden, ikke ustandseligt og hele tiden.

En ofte anvendt forklaringsmodel bag politisk stabilitet er medianvælgeret (Downs 1957). Anthony

Downs (1957) viser (ud fra nogle bestemte forudsætninger, blandt andet den relativt restriktive antagelse om, at der kun er to partier), at der alt andet lige må ske en konvergens omkring medianvælgeren. Logikken er simpel: det parti, medianvælgeren stemmer på, vinder valget, fordi man som minimum vil få alle stemmer på den ene side af medianvælgeren, plus medianvælgeren, dvs. halvdelen af stemmerne plus en. Det skaber stabilitet, at partierne er nødt til at kæmpe om medianvælgerens gunst. McKelveys kaosteorem viste imidlertid netop, at der ikke eksisterer én medianvælger, så snart politik er flerdimensionalt. Nyere forskning er fremkommet med andre teoretiske bud på, hvorfor der kan være mere stabilitet, end kaosteoremet tilsiger. Teoretiske udviklinger, især *yolk* og *uncovered set* er eksempler på nye teoretiske udviklinger, der afdækker stabile områder i et flerdimensionelt politikrum (se for eksempel Miller 1980, McKelvey 1986, Shepsle & Weingast 1984, McKelvey 1986).

En del social choice teoretikere har lagt meget vægt på betydningen af strategisk stemmeadfærd, det vil sige, at man ikke stemmer på den valgmulighed man ideelt set helst vil have, men stemmer på den måde, man regner med, vil give en det bedst mulige resultat ex post. Det er eksempelvis velkendt, at mange vælgere ved folketingsvalg ikke stemmer på partier, der ikke har nogen rimelig chance for at passere spærregrensen, da det vil være stemmepild (at en stemme under alle omstændigheder praktisk taget ingen sandsynlighed har for at påvirke resultatet spiller tilsyneladende en mindre rolle i folks overvejelser!). Dette åbner mulighed for såkaldt *logrolling*, politiske studehandler, efter devisen 'hvis jeg stemmer for dit lovforslag, stemmer du for mit lovforslag'. Dette betyder samtidig, at man er nødt til at kunne stole på modparten. I mange politiske spørgsmål foregår beslutninger endvidere sekventielt snarere end samtidig, hvilket stiller endnu større krav til den gensidige tillid. Strategisk stemmeadfærd kan derfor kun medvirke til at skabe stabilitet, såfremt det er muligt at lave et troværdigt *commitment*, eller der over tid i kraft af de gentagne interaktioner er en forventning om, at modparten vil holde sin del af aftalen. Situationen er derfor af nogle teoretikere blevet set som et fangernes dilemma-spil, hvor ustabilitet fremkommer, når det ikke er muligt at etablere en gensidig samarbejdsstrategi over tid (Bernholz 1973). Hvis man springer fra en aftale, vil samarbejdspartneren springe fra andre aftaler. Det kan modvirke den endeløse cyklen, hvor aftaler regelmæssigt omgøres, som kaosteoremet tilsiger. Politikere kan altså have andre strategiske interesser end dem, som McKelveys kaosteorem bygger på.

I tråd med dette argument kan man sige, at det vil have konsekvenser for, hvad aktører vil opfatte som den bedste handle måde, hvis de er fremadskuende. I en sim-

pel model af McKelveys kaosteorem er alle udfald mulige, fordi der konstant er to personer, som vil ønske at ændre status quo, som vi så ovenfor. Men ofte vil politik antage karakter af at være opdelt mellem dem, som støtter, og som vil ændre status quo (Knight 1992), idet også aktører, der måske ikke oplever, at status quo er helt ideelt for dem, trods alt foretrækker det frem for at løbe risikoen for, at en ændring i sidste ende bliver til det værre. Derfor vil små forskelle mellem status quo og aktørers idealpunkter ikke nødvendigvis i praktisk politik føre til de cykliske rotationer, som social choice-teori tilsiger. I stedet har politik det med at blive fastlåst, når den gruppe, der ønsker at fastholde status quo, har opnået større politisk magt og indflydelse end de forskellige aktører, der ønsker at ændre det (Knight 1992).

Endelig er politiske emner ofte stærkt korrelerede (Poole & Rosenthal 1997). For eksempel vil en politiker, der går ind for mindre stat og mere marked, i reglen også gå ind for strengere straffe. I praksis er det derfor ofte sådan, at alle politiske emner i realiteten udgør en samlet dimension, selvom den spænder over forskelligartede emneområder. Dermed er det nødvendigt at overveje politikeres faktiske ståsted og ideologi for at kunne vurdere, hvor ustabile politiske processer kan formodes at være.

Disse stabiliserende elementer kan være med til at give dansk politik en højere grad af stabilitet, end social choice-forskningen umiddelbart tilsiger. Danske studier ud fra social choice-betragtninger er imidlertid relativt sparsomme (se fx Kurrild-Klitgaard 2001, 2005, Justesen 2007 for nogle danske eksempler). Dette kan undre, da social choice-forskningen rejser et meget væsentligt overordnet og fundamentalt spørgsmål, og mere specifikt giver anledning til studier af, hvilke konkrete mekanismer der i et land kan modvirke det komplette politiske kaos. Med andre ord kan betragtningerne give os en bedre forståelse af nogle måske oversete afledte effekter af de institutionelle forhold i det danske politiske system. Det er selvsagt ikke muligt her at behandle samtlige institutioner, normer og regler i Danmark, men der skal her peges på relevansen af denne betragtningsmåde og nogle væsentlige implikationer for et antal centrale politiske institutioner.

1) Formelle regler og krav til lovgivningsprocedurer

Politiske processer reguleres af en lang række formelle regler og krav. For Folketingets vedkommende kan sådanne krav og regler findes i tingets forretningsorden. Det vigtigste krav er dog tillagt så stor betydning, at det er blevet nedfæstet i grundlovens § 41, som bestemmer, at intet lovforslag kan vedtages, uden at det ”forinden” har gennemgået tre behandlinger i Folketinget. I princippet er det muligt at lade lovforslag gennemgå flere behandlin-

ger, og i den forstand har bestemmelsen ikke nogen betydning for mulig stemmecycle i det uendelige. I praksis har grundlovens formulering imidlertid givet anledning til en sædvane, der er nedfældet i folketingets forretningsorden, om at folketinget foretager tre behandlinger af lovforslag. Dermed er der en tydelig begrænsning af lovgivningsprocesserne. Det samme gælder bestemmelsen om, at lovforslag bortfalder, hvis de ikke er færdigbehandlede ved afslutningen på en folketingssamling. Denne tidsbegrænsning indebærer i sig selv, at det ikke praktisk muligt at få evig cykling eller omgørelse af trufne beslutninger i det uendelige.

Uendelig cykling kan dog stadig være muligt, hvis et lovforslag efter vedtagelse i endt tredjebehandling efterfølgende ændres i et nyt lovforslag, evt. i en næstkommende folketingssamling. Rent principielt kan man mene, at det ikke bør gøre nogen forskel for processen, at et lovforslag er endeligt vedtaget, hvis der vedvarende er et flertal, der kan drage fordel af at ændre det, som kaosteoremet tilsiger. Imidlertid er der en række åbenlyse praktiske forhold, der her gør sig gældende. Det er ikke lige så let at ændre en vedtaget lov, når den er vedtaget, som at få gennemført ændringer i et lovforslag. Vedtages en lov, har det konsekvenser for de myndigheder, borgere og så fremdeles, der skal omstille sig til de nye bestemmelser. Det er forbundet med møje og ofte konkrete omkostninger. Derfor kan det vække irritation i befolkningen, hvis politikere ændrer lovgivning for ofte, ligesom en politiker, der er ansvarlig for det, nemt kan blive stemplet som en utilregnelig *flip-flopper*. I det omfang et lovforslag om at ændre en netop vedtaget lovgivning fremsættes umiddelbart efter vedtagelsen, vil lovgivningen for så vidt ikke have nået at blive implementeret, men til gengæld vil man som politiker komme til at fremstå desto mere som en *flip-flopper*. I praksis kan ingen politiker derfor være tjent med uendelig stemmecycle.

Folketingets forretningsorden bestemmer endvidere, at en vedtagelse ikke kan ændres i samme behandling, som den er vedtaget i (§ 33, st. 2). Dermed kan stemmecycle først fremkomme efter en tidsmæssig forskydning.

Forretningsordnen for Folketinget bestemmer yderligere, at et udvalgsforhandling i udgangspunktet er hemmelige for offentligheden (§ 8 stk. 3 og 7). Da meget lovgivning i realiteten ordnes i udvalg, og fremlæggelsen i Folketinget derefter ofte har karakter af at være en formsag, har dette stor betydning. Udvalgsbehandlingen er med til at reducere antallet af politiske dimensioner, en sag kan antage, fordi udvalget i reglen koncentrerer sig om et enkelt emneområde, snarere end den fulde politiske dagsorden (Shepsle 1979, Krehbiel 1991, Cox & McCubbins 1993). Vi har tidligere set, at endimensionelle politikrum normalt vil være mere stabile end flerdimensionelle.

Et lignende stabiliserende element kan findes i bestemmelserne om, at ændringsforslag til lovforslag skal være begrundede (§ 18, stk. 1). Det forbydes ikke udtrykkeligt at stille ændringsforslag, der inddrager noget, der er sagen uvedkommende, men det er den gældende praksis. En sådan bestemmelse kaldes ofte en *rule of germaneness*. Når et lovforslag er begrænset til de politiske emner, det oprindeligt behandler, kan man ikke kæde det sammen med alle mulige andre emner for at øge dimensionaliteten og derved, som Riker beskriver, bryde et flertal eller på anden måde få en politisk fordel. Med andre ord reducerer det dimensionaliteten og øger stabiliteten.

Folketingets forretningsorden tilsiger, at et lovforslag på ethvert tidspunkt kan trækkes tilbage (§ 22, stk. 1-2). Imidlertid kan de optages af andre folketingsmedlemmer eller ministre. Jo flere begrænsninger der lægges på mulighederne for at stille ændringsforslag, desto mere stabilitet tilføres politiske processer alt andet lige. Da lovforslaget blot kan oppebæres af en anden enkeltperson, indebærer det imidlertid ingen reel begrænsning på det mulige politikrum, at et medlem kan trække det tilbage.

I udgangspunktet er det Folketingets formand, der bestemmer afstemningernes orden og rækkefølge (§ 34). Det betyder, at dagsordenssætteren i udgangspunktet er Folketingets formand, der typisk er et af de store partiers nestor. Dermed er personen ikke partipolitisk uafhængig, men dog i sin karrieres sene efterår antageligvis langt mindre modtagelig over for en bestemt sides ønsker og interesser end normale folketingsmedlemmer. Imidlertid kan 17 folketingsmedlemmer kræve, at rækkefølge og orden bestemmes ved afstemning i Folketinget. Da rækkefølgen af afstemninger kan være afgørende blandt andet ved tilstedeværelsen af Condorcet-cykler, kan dette udnyttes politisk. Betydningen af dette blev eksemplificeret, da Svend Auken anvendte bestemmelsen til at bringe statsminister Poul Schlüter i mindretal og fremprovokere 1988-valget (for en uddybende beskrivelse se Kurrild-Klitgaard 2005).

II) Forlig som stabiliserende institution

Ud over de formelle regler for de politiske forsamlingers virke eksisterer der en lang række uformelle regler og normer, der kan fungere stabilitetsskabende.

Der er i det danske folketings meget stringente regler for god forligsskik. Indgås der et forlig på et område, kan partierne ikke blot ændre lovgivningen på området uden om forligspartnerne. Dermed opnår en regering en langsigtet forankring af et bestemt lovgrundlag eller politiske beslutninger, imod at give en gensidig vetoret på området som nødvendiggør konsensus (Nørgaard og Klemmensen 2009). Ønsker man at komme ud af et forlig, må man først opsigte det, således at man i den næste folketingsam-

ling kan stå ubundet. Indgås der forlig, sikrer det således stabilitet på området. Dermed kan regeringer anvende forlig strategisk til at sikre sig selv imod at blive væltet, for ved at give oppositionen politisk indflydelse reduceres presset på regeringen og oppositionens gevinst ved at fremtvinge regeringens fald (Klemmensen 2005). Forlig begrundes desuden i reglen med, at det på mange områder er hensigtsmæssigt at sikre et ensartet regelgrundlag eller der er tale om en langsigtet politik, der skal gælde på tværs af flere folketingsvalg, som kan forrykke magtbalancen mellem partierne. Forlignsreglerne adresserer herved indirekte den bekymring, social choice teoretikere peger på, ved at beslutninger løbende kan blive omgjort – og at dette kan blive meget upraktisk for dem, der skal omstille sig til nye regler.

De uformelle regler spiller også en væsentlig rolle i andre aspekter af det praktiske parlamentariske arbejde. Et godt eksempel er clearing systemet. I princippet vil man til enhver tid kunne sikre sig et flertal i en afstemning ved at bryde partiets clearingaftaler, men konsekvenserne vil være for omkostningsfulde. Det illustrerer, at der ofte opstår selvforstærkende normer som kan fungere ligesom formelle institutioner og skabe stabilitet. Ud over hensynet til at bevare sin troværdighed er politikerne også klar over hvilket kaos det kan slippe løs, hvis man i for høj grad afviger fra disse stabilitetsskabende uformelle normer. Det er således velkendt blandt politiske beslutningstagere, at politiske proces kan blive kaotisk, hvis de formelle og uformelle normer og regler falder bort.

III) Regeringsdannelse

Det er velkendt, at regeringsdannelsesprocessen efter et valg ofte kan blive en meget strategisk præget affære. I litteraturen er det ofte blevet analyseret spilteoretisk, hvor én person eller parti, den såkaldte formateur, kan fremlægge et forslag om en regeringskonstellation, som derefter enten accepteres eller afvises af parlamentet. Dermed har denne formateur en dagsordenssættende magt, forstået sådan at vedkommende fremkommer med forslaget til regering. Som altid kan formateuren udnytte dette til at afsøge et resultat, som kan accepteres af flertallet, men er tættere på vedkommendes idealpunkt end andre mulige acceptable udfald (Austen-Smith & Banks 1988, Baron 1991, 1993, Laver & Shepsle 1996).

At de nærmere omstændigheder omkring regeringsdannelse er af stor vigtighed, er blevet demonstreret i et studie af folketingsvalget i 1994 i Kurrild-Klitgaard (2001). Forud for valget havde både den siddende statsminister Poul Nyrup Rasmussen og de to borgerlige udfordrere, den Konservative Hans Engell og Venstres Uffe Ellemann-Jensen muligheden for at blive statsminister inden for rækkevidde. I en befolkningsundersøgelse

blev de tre statsministerkandidater parvist sammenlignet, og det bemærkelsesværdige resultat var en Condorcet stemmecycle: Vælgerne foretrak Hans Engell over Uffe Ellemann-Jensen, men Uffe Ellemann-Jensen over Poul Nyrup Rasmussen og Poul Nyrup Rasmussen over Hans Engell. Det kan herudfra vises, at alle tre kandidater kunne være blevet valgt frem for de andre, afhængig af valgreglerne (Kurrild-Klitgaard 2001). Nu er der naturligvis ikke direkte valg til statsminister i Danmark, men eksemplet viser betydningen af, at der er bestemte regler for, hvem der vinder og taber efter en valghandling. Det illustrerer, at det må tillægges stor betydning, hvem der som formateur har mulighed for at fremlægge en bestemt regeringskonstellation.

Det ville en dygtig agendasætter, eller heresthetiker med Rikers lidet mundrette betegnelse, ofte kunne udnytte. Hvis en agenda ikke er helt åben, er der typisk en række valgmuligheder, som ikke vil blive foreslået. Derfor kan dagsordensfastsættende magt være med til at begrænse valgmulighederne, der er på den politiske dagsorden, og derved skabe større stabilitet (for en uddybende behandling se Shepsle & Weingast 1981). For det første har dagsordenssætteren mulighed for at undlade at pege på en regeringsmulighed, vedkommende ikke bryder sig om. Det kan enten presse partierne til at pege på en mulighed, der bekommer agendasætteren bedre, eller fremtvinge et nyvalg. For det andet vil det i mange tilfælde vise sig, at det er muligt at udpege flere forskellige levedygtige regeringer, enten i dronningerunden eller ved den kongelige undersøgers mellemkomst. Dermed kan en agendasætter, hvis det viser sig at flere mulige regeringer har opbakning i Folketinget, vælge den mulighed ud af disse, som han foretrækker. Da regenten er politisk neutral eller i hvert fald har landets samlede interesser i en bred forstand på sinde snarere end partipolitiske hensyn, indebærer denne løsning efter alt at dømme, at den magt der ligger i at være agendasætter forvaltes på en måde, der så vidt muligt kun er fremmede for at identificere den regering, der har det bredeste grundlag. Når der udpeges en kongelig undersøger overgiver regenten agendasætterrollen til en anden person.

Regeringsdannelseprocessen er ikke særlig vel beskrevet eller reguleret i den danske statsret, og er følgelig i vidt omfang overladt til politikerne i situationen (Germer 2005). Grundlovens § 15 stk. 2, gør dog klart, at regeringen skal gå af, hvis folketetinget udtaler sin mistillid til den, hvilket forfatningsretligt forstås sådan, at der ikke må udnævnes en regering som må formodes at blive mødt med et mistillidsvotum. Selvom det i Danmark er regenten, der udpeger en kongelig undersøger, antages det normalt statsretligt, at den siddende statsminister i praksis bestemmer, hvem der skal udnævnes til

forhandlingsleder (Germer 2005, 27). Dermed er det i praksis den fungerende statsminister, som på baggrund af den parlamentariske situation skal vælge hvem der skal fungere som formateur og dermed have dagsordenssættende magt, dvs. fortolker partiernes indstillinger under en dronningerunde.

Man må antage, at statsministeren er forpligtet til at optræde nogenlunde loyalt ud fra tilkendegivelserne i dronningerunden, men i en mudret parlamentarisk situation kan det alligevel få væsentlig betydning. Et eksempel på, at dette kan have betydning, er efter alt at dømme regeringsforhandlingerne efter 1988-valget. Dengang forsøgte man sig med fire forskellige kongelige undersøgere, og blandt andet de Radikales leder Niels Helveg Petersen fik chancen, før Poul Schlüter som den sidste kongelige undersøger kunne samle den fornødne opbakning til at danne regering. Selvom der i princippet kan foregå sideløbende uformelle kontakter og sonderinger mellem partier om regeringsdannelse uden om den kongelige undersøgers virke, er det nøje fastlagt hvem der har den dagsordenssættende magt som forhandlingsleder. Dermed er de statsretlige regler om regeringsdannelsesprocessen med til at skabe struktur og orden i, hvad der ellers meget let kunne blive en uorganiseret og kaotisk forhandlingssituation.

VI) Politik uden for Folketinget: konstitutionsforhandlinger efter kommunalvalg

I modsætning til forhandlinger om regeringsdannelse er der ikke en forhandlingsleder, kongelig undersøger eller kongerunde ved konstitutionsforhandlingerne efter et kommunalvalg. Efter kommunalvalget konstituerer byrådet sig. Det indebærer, at alle poster, herunder borgmesterposten, skal fordeles samtidig. Forhandlingerne foregår ofte ved forudgående sonderinger imellem partigrupper. Typisk er der ydermere langt mindre offentlig opmærksomhed omkring denne proces end regeringsdannelse, eller i hvert fald har politikerne ikke været tvunget ud i lige så tydelige *commitments* som de nationale partier, der under valgkampen typisk gør gældende, hvem de peger på som statsminister.

Kommunalvalgene viser med stor tydelighed, at stemmecycle og kaosresultater ikke har rent teoretisk interesse for politologer. Et slående eksempel er konstitueringsforhandlingerne i Holstebro kommune efter 2009-valget. Her viste valgresultatet et lille borgerligt flertal. Venstreborgmesteren Arne Læggaard så derfor ud til at kunne ånde lettet op trods en tilbagegang i partiets stemmeandel, da han på valgnatten indgik en aftale med de konservative og Dansk Folkeparti, som ville give ham en ny periode som borgmester. Imidlertid indgik den konservative leder John Thorsø efterfølgende en aftale med Socialdemokra-

terne og de Radikale om en konstituering, der i stedet gjorde ham selv til borgmester uden om Venstre. Dette skabte en del furor, og inden byrådet konstituerede sig tilbød Venstre og Dansk Folkeparti socialdemokraternes leder H.C. Østerbye en alternativ aftale, der ville gøre ham til borgmester i stedet for John Thorsø. Resultatet blev derfor, at der i Holstebro Kommune kom en socialdemokratisk borgmester trods et borgerligt flertal.

Dette eksempel frembyder alle trækkene ved stemmecyklen. Ud fra aktørernes afslørede præferencer i forhandlingerne kan vi antage en præferenceopstilling som vist nedenfor.

JT: JT, AL, HCØ
 AL: AL, HCØ, JT
 HCØ: HCØ, JT, AL

Idet JT betegner John Thorsø, AL Arne Lægaard og HCØ H.C. Østerbye.

I princippet er der intet, der forhindrer en evig stemmecykel, da den kollektive præferenceorden er intransitiv (det er ikke en urimelig forsimpning, at vi her ser bort fra det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti, som kan formodes at have samme præferenceorden som henholdsvis HCØ og AL). John Thorsø kunne efter at være blevet franarret borgmesterkæden være gået tilbage til den oprindelige aftale og have peget på Arne Lægaard i stedet for H.C. Østerbye. Vi ved jo, at han foretrak Arne Lægaard frem for H.C. Østerbye, da han havde peget på Lægaard på selve valgnatten. Efter et sådant skridt ville Socialdemokraterne måske så have indset, at de havde overspillet deres hånd ved selv at tage borgmestertitlen, og have tilbudt John Thorsø borgmesterkæden efter den gamle aftale. Var John Thorsø gået med til det, kunne Venstre igen have peget på Socialdemokraterne. Kort sagt, der er ikke noget intrinsisk i hverken valgresultatet eller i konstitueringsforhandlingerne, der forhindrer kaos eller en evig stemmecykel – og kaos var, hvad man oplevede i de hektiske dage efter valget.

Alligevel fortsatte stemmecyklen ikke i det uendelige, eller frem til sidste øjeblik inden den endelige konstituering i byrådet. Det er ikke overraskende, at praktiske forhold spiller ind, idet den formelteoretiske modellering er opstillet i en kontekst uden transaktionsomkostninger, tidsbegrænsning eller friktion af nogen art. Det bemærkelsesværdige er således ikke, at modellen på dette område er urealistisk, men at dens grundlæggende indsigt alligevel er relevant, selv når der tages højde for disse forhold.

Den vigtigste faktor, der forhindrede evig stemmecykling, var efter alt at dømme den forbitrelse, der opstod imellem Arne Lægaard og John Thorsø. Der var rigeligt tid frem mod den endelige konstituering til at finde en

endelig aftale, der kunne forbedre situationen for dem begge, men der var øjensynligt ingen forsøg på det. En sådan aftale kunne også nemt være blevet ydmygende for John Thorsø, da det kunne være blevet udlagt, som om han krøb til korset og var kommet til kort i det politiske spil. Man kunne kalde dette element friktion, at politikere har personlige motivationer, ærgrelser, tanker og så videre der kan blokere for at aftaler genforhandles løbende, og at et godt forhandlingsmiljø er nødvendigt for at kunne komme frem til aftaler. En anden faktor var givetvis, at troværdighed er en begrænset ressource, og det at springe fra en aftale koster på den konto. Dog kunne Arne Lægaard antageligvis være sprunget fra aftalen med Socialdemokraterne og have konstitueret sig som borgmester med konservativ støtte med henvisning til, at han jo allerede havde indgået en bindende aftale på valgnatten. Imidlertid var borgerne i Holstebro på det tidspunkt formodentlig ved at være trætte af politiske 'rævekager'. Hensynet til offentligheden må derfor betragtes som et vigtigt argument for ikke at forsøge at gøre yderligere ved konstitueringen.

Ved kommunalvalg er der hverken dronningerunde eller forhandlingsleder, og der er rigeligt med tid mellem valg og endelig konstituering i byrådet til at forhandle. Ofte er partiskel desuden mindre politiserede end på landsplan, så overraskende alliancer er mere sandsynlige. Eksempelvis blev Venstres Morten Andersen borgmester i Nordfyns kommune ved 2009-valget, efter at to socialdemokratiske byrådsmedlemmer havde skiftet side og opført med at støtte Socialdemokraternes Jørgen Simonsen, som indtil da havde set ud til at kunne indtage rådhuset. Partidisciplin kan i den forstand bidrage til at gøre politik mere struktureret og forudsigeligt.

Konstitueringsforhandlingerne efter kommunalvalg demonstrerer således, at der er en række indbyggede stabiliseringsmekanismer i politik, alene fordi de modelteoretiske udledninger af stemmecykler, kaosteoremet osv. ikke er modelleret til at indarbejde en række praktiske forhold. Politikernes troværdighed og personlige forhold er afgørende for, man kan indgå nye aftaler. På et tidspunkt vil troværdigheden være så tyndslidt, at selv en aftale til alle implicerede parter fælles bedste, som det havde været muligt at indgå i Holstebro Kommune i en fjerde runde af konstitueringsspillet, ikke er mulig.

Tidsbegrænsningen spiller givetvis en vis rolle. I praksis tager forhandlinger tid, og jo tættere på den endelige konstituering man er, jo vanskeligere vil det blive at nå at få en alternativ aftale på plads. Hvis byrådet konstituerede sig kort tid efter kommunalvalget, ville der angiveligt være tid til færre runder i et konstituerings spil. Dog vil resultatet ikke være mindre arbitrært, hvis der fx i Holstebro Kommune ikke havde været tid til at nå til

den tredje aftale, der gjorde H.C. Østerby til borgmester i stedet for John Thorsø. En grundlæggende pointe ved stemmecyklen er jo netop, at resultatet er givet ved de nærmere omstændigheder, og i den forstand er arbitrært.

Den daværende socialdemokratiske skatteordfører Nick Hækkerup gjorde efter kommunalvalget i 2009 det synspunkt gældende, at man burde overveje nye regler, der kunne dæmme op for dette kaos – men at det store problem efter hans opfattelse var, at politikere løb fra aftaler. Socialdemokraternes daværende kommunalordfører Rasmus Prehn gav efter kommunalvalget tilsvarende udtryk for, at den lange periode mellem kommunalvalget og den endelige konstituering var uhensigtsmæssig. Sjældent har statskundskabens mest teoretiske overvejelser haft en så klar og erkendt politisk relevans som social choice teoriens overvejelser om kaos eller stabilitet ved kollektive valg har i forbindelse med de kommunale konstitueringsforhandlinger!

Stabilitet eller kaos?

I praksis eksisterer der en række forhold i det politiske liv, som sørger for en vis orden. Når en lov er vedtaget, en beslutning truffet, eller en regering dannet, er den langt sværere at omgøre, end hvad man kan få indtryk af ud fra social choice-forskningen. Betydningen af dette bliver klart, når de lidet institutionaliserede forhandlinger om kommunale konstitutioner sammenlignes med landspolitisk lovgivningsarbejde.

Ofte foregår der forhandlinger eller mere løse drøftelser eller sonderinger forud for, at et lovforslag fremsættes eller andre politiske beslutninger træffes og officielt placeres på den politiske dagsorden. Dette er ikke på samme måde reguleret af institutioner eller regler, og det uobserverbare politiske spil kan være langt mere kaotisk og foranderligt. Igen spiller praktiske forhold dog givetvis ind, herunder transaktionsomkostninger og nødvendigheden af at bevare troværdighed i forhold til politiske med- og modspillere.

Dette understreger nødvendigheden af at sætte social choice forskningen ind i en empirisk ramme. De forskellige resultater har vist sig at være en meget vigtig dagsorden for statskundskaben, men det er kun igennem praktiske studier, vi kan komme nærmere en forståelse af, hvor stor betydning de identificerede forhold fra social choice forskningen har i dansk politik. I den forstand kan social choice forskningen ses som en institutionel teori, der viser, hvordan institutioner og uformelle normer og regler påvirker graden af stabilitet i et politisk system.

Litteratur

- Arrow, Kenneth (1951) *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press, anden udgave 1963.
- Austen-Smith, David & Banks, Jeffrey (1988) "Elections, Coalitions and Legislative Outcomes", *American Political Science Review* 84:405-22
- Baron, David (1991) "A Spatial Bargaining Theory of Government Formation in a Parliamentary System". *American Political Science Review* 85: 137-64
- Baron, David (1993) "Government Formation and Endogenous Parties". *American Political Science Review*, 87:34-47
- Bernholz, Peter (1973) "Logrolling, Arrow Paradoxes and Cyclical Majorities". *Public Choice* vol. 15 no. 1, pp. 87-95
- Christiansen, Flemming Juul (2008) *Politiske forlig i Folketinget: partikonkurrence og samarbejde* Århus: Forlaget Politica
- Cox, Gary & McCubbins, Matthew (1993) *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper
- Enelow, James (1997) "Cycling and Majority Rule". I *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Mueller, Dennis (red.) Cambridge: Cambridge University Press, pp.149-162
- Germer, Peter (2005) *Statsforfatningsret*, København: Jurist- og Økonomiforbundet
- Gibbard, Allan (1973) "Manipulation of voting schemes: a general result". *Econometrica*, vol. 41 no. 4, pp. 587-601
- Hinich, Melvin & Munger, Michael (1997) *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Justesen, Mogens (2007) "The Social Choice of EU Treaties". *European Union Politics*. Vol. 8 no. 4, 537-553
- Klemmensen, Robert (2006) "Forlig I det danske folketing 1953-2001" *Politica* 37(4)
- Knight, Jack (1992) *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press
- Knight, Jack & Itai Sened (1995) (red.) *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Krehbiel, Keith (1991) *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2001) "An empirical example of the Condorcet paradox of voting in a large electorate". *Public Choice* 107: 135-145
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2005) *Individ, stat og marked*. København: Forlaget Politiske Studier
- Laver, Michael & Shepsle, Norman (1996) *Multiple Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Mackie, Gerry (2004) *Democracy Defended*. Cambridge: Cambridge University Press
- McKelvey, Richard (1976) "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control". *Journal of Economic Theory*. 12: pp. 472-82
- McKelvey, Richard (1979) "General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models". *Econometrica*, vol. 47, no. 5, pp. 1085-112
- Kelley, Richard & Schofield, Norman (1987) "Generalized Symmetry Conditions at a Core Point". *Econometrica*, vol. 55, no. 4, pp. 923-33.
- McCarthy, Nolan & Meirowitz, Adam (2007) *Political Game Theory*. Cambridge: Cambridge University Press

- Miller, Nicholas (1980) "A New Solution Set for Tournament and Majority Voting". *American Journal of Political Science*, vol. 24 no. 1, pp. 68-96
- Nørgaard, Asbjørn Sonne og Klemmensen, Robert (2009) "Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag?" Korporatisme og parlamentariske forlig i Danmark 1958-1999. *Politica* 41(1)
- Poole, Keith & Rosenthal, Howard (1997) *Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting*. New York: Oxford University Press
- Poulsen, Peter Sinding & Mikkelsen, Mads Christian. "Valgsystemer og strategisk adfærd – et komparativt studie af tre skandinaviske valgsystemer". *Politica* 31 (4)
- Riker, William (1958) "The Paradox of Voting and Congressional Rules for Voting on Amendments". *American Political Science Review* vol. 52 no., pp. 2349-366
- Riker, William (1980) "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions". *American Political Science Review* vol. 74, no. 2, pp. 432-446
- Riker, William (1982) *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights: Waveland Press
- Riker, William (1984) "The Heresthetics of Constitution-Making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice". *American Political Science Review* vol. 78 no. 1 pp.1-16
- Riker, William (1986) *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press
- Satthertwaite, Mark (1975) "Strategyproofness and Arrow's condition". *Journal of Economic Theory* vol. 10 no. 2, pp. 187-217
- Schofield, Norman (1978) "Instability of Simple Dynamic Games". *Review of Economic Studies*, vol. 45 no. 3, pp. 575-94
- Schofield, Norman (1980) "Formal political theory". *Quality and Quantity* vol. 14 no. 1, pp. 249-275
- Shepsle, Kenneth & Weingast, Barry (1981) "Structure-induced equilibrium and legislative choice". *Public Choice* Vol. 37, No. 3. pp. 503-519
- Shepsle, Kenneth & Weingast, Barry (1984) "Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions". *American Journal of Political Science*, vol. 28 no. 1, pp. 49-74
- Shepsle, Kenneth & Weingast, Barry (1994) "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19 no. 2, pp. 149-181
- Shepsle, Kenneth & Weingast, Barry (1995) *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Shepsle, Kenneth & Weingast, Barry (1994) "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19 no. 2, pp. 149-181
- Shepsle, Kenneth (1979) "Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models". *American Journal of Political Science* vol. 23 no. 1, pp. 27-59
- Tullock, Gordon (1981) "Why So Much Stability?" *Public Choice* vol. 37 no. 2, pp. 189-202

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

68

**Druckman, James N., Donald P. Green, James H. Kuklinski
& Arthur Lupia (red.), 2011**

Cambridge Handbook of Experimental Political Science

70

M. Steven Fish, 2011

Are Muslims Distinctive? A Look at the Evidence.

En ny håndbog om eksperimenter (endelig!)

Druckman, James N. , Donald P. Green, James H. Kuklinski & Arthur Lupia (red.), 2011

Cambridge Handbook of Experimental Political Science

Cambridge University Press

562 sider, DKK 281 (online på Cambridge University Press' hjemmeside)

Elinor Ostrom. Hvis navnet ikke klinger hos læseren, bør Wikipedia som minimum konsulteres. Foruden at være den første statsvidenskabelige forsker, som har modtaget nobelprisen i økonomi (det skete i 2009), er hun også pioner inden for den nok mest udskældte og heng(l) emte samfundsvidenskabelige metode igennem tiderne: Den eksperimentelle metode. Nogle af Ostroms mest kontroversielle fund beror på felteksperimenter fra så forskellige egne som Japan, Afrika og Nepal, og det var på baggrund af empiriske fund ved disse felteksperimenter, hun formulerede sine banebrydende teorier om fordelingen af fællesressourcer.

At Ostrom vandt nobelprisen for nylig, er ikke et tilfælde. Foruden at prisen naturligvis blev givet for hendes konklusioner, som har lagt empiriske grundsten til ganske levedygtige og innovative teorier inden for institutionalismen, markerede tildelingen af den prestigøse pris også anerkendelsen af samfundsvidenskabelig forskning, som på en innovativ måde havde gjort brug af eksperimenter. Man ønskede med andre ord at anerkende en udvikling og opblomstring af brugen af den eksperimentelle metode inden for samfundsvidenskab de seneste årtier.

En renæssance for en udskældt metode

Eksperimenter har ikke uden grund været udskældte. Hvem husker ikke Milgrams berømte eksperiment fra begyndelsen af 1960'erne, hvor en gruppe intetanende forsøgspersoner blev lokket til at give en undercover med-eksperimentør dødelige doser af strøm, således at Milgram kunne teste graden af autoritetsadlydelse. Men det er ikke kun de til tider særdeles uetiske fremgangsmåder, der har givet eksperimenter et dårligt ry. Hvor fokus inden for økonomi og psykologi ofte er på forskningsdesignets interne validitet, har statsvidenskaben som disciplin i langt højere grad et øje på ekstern validitet – altså, hvorvidt man kan generalisere forskningskonklusioner til populationen. Og i relation til denne dimension har der i mange år hersket en dominerende forståelse af, at eksperimenters manipulering af datagenereringsprocessen samt det faktum, at forsøgspersonerne, i hvert fald inden for laboratorieeksperimenter, tages ud af deres naturlige kontekst, udgør et væsentligt validitetsproblem. Eksperimenter som metode starter med andre ord ikke kun fra scratch. Forskning baseret på denne metode har

anseelsesmæssigt måttet kæmpe sig op fra minus målt på ovenstående kriterier.

Indtil videre har de fleste eksperimentelle forskere benyttet sig af "fortilfælde-strategien", når forskningsdesign skulle udfærdiges. Man lånte med andre ord med næb og klør af sporadisk udviklede eksperimentelle forskningsdesigns inden for egen disciplin, samtidig med at man skelede kraftigt til designs og metoder fra psykologiens- og økonomiens verden; begge discipliner, som længe har brugt eksperimenter. Den eksperimentelle metode har med andre ord manglet en grundlæggende identitet inden for samfundsvidenskaben. Man manglede *bogen*.

Høje forventninger indfries – med moderation

Nu er den her så. Endnu et bidrag til Cambridge Handbook-serien, som udelukkende omhandler eksperimentel statskundskab. Håndbogen markerer en milepæl inden for den stigende brug af eksperimenter, ligesom den manifesterer, at eksperimenter er en metode, som er kommet for at blive. Jeg taler næppe over mig, når jeg anfører, at vi er mange, som længe har manglet en sådan håndbog. Og det er måske her, bogens største udfordring ligger begravet. Den skal opfylde så mange vidtrækkende og samtidig grundlæggende behov inden for denne metodegren, og tillige opsamle og opsummere de mange empiriske konklusioner inden for forskellige faglige undergrene. Herudover er det nødvendigt – på et eller andet plan – også at forsvare relevansen af en metode, som længe har været den statsvidenskabelige *bad boy*. Eller – sagt med forfatterens egne ord: "The goal [...] is to help scholars more effectively pursue experimental opportunities while better understanding the challenges [...]" Det er bredt. Det er mange ting på én gang. Og den nye håndbog er derfor næsten på forhånd dømt til at skuffe nogen. Spørgsmålet er, hvilke behov der opfyldes, og hvilke som negligeres?

Først må behovet nærmere identificeres. Hvilket hul bør en håndbog i eksperimentel statsvidenskab som minimum udfylde? Givet at intet egentligt fortilfælde inden for dens genre eksisterer, er behovet at give grundlæggende færdigheder inden for disciplinens metode, ligesom de begreber, der samler den metodiske gren, bør introduceres. Spørgsmål som "Hvordan udregner man den såkaldte "treatment effect"?", og "hvordan forholder man sig til koncepter som intern og ekstern validitet?" bør som

minimum behandles. Vi har med andre ord behov for at vide, hvordan man designer et eksperiment, de basale koncepter inden for disciplinen og – ikke mindst – metodens faldgruber, herunder hvordan disse undgås. Men som indføring til eksperimentelt design (måske for første- eller anden-års-studerende på den statsvidenskabelige bacheloruddannelse) skal metoden også tilføres en identitet. Den kan fås ved enten at klargøre forskellene i brugen af samfundsvidenskabelige eksperimenter fra den langt mere etablerede brug indenfor psykologi og økonomi. Den kan også fås ved en eksplicit opsummering af forskningen inden for de forskellige statsvidenskabelige grene, hvor eksperimenter allerede benyttes. Under sidstnævnte er der behov for at kende resultaterne og den type spørgsmål, hvor eksperimenter (med fordel) kan benyttes til at indhente svar. Der er med andre ord mangeartede behov for at tilfredsstille med den nye håndbog. Leverer *Cambridge Handbook of Experimental Political Science* så varen?

Svaret er naturligvis et både ja og nej. Ingen håndbog – uanset tykkelse – kan opfylde alle ovenstående krav fyldestgørende. En succesfuld håndbog vil gøre forsøget. Og nogle dimensioner vil være mere succesfuldt udfyldt end andre. Lad os derfor slå fast fra staten: *Cambridge Handbook of Experimental Political Science* har mere eller mindre succesfuldt alle ovenstående dimensioner dækket ind. Håndbogen er inddelt i i alt 9 dele, hvoraf hver del har en række underkapitler. Del 1 beskæftiger sig med elementært eksperimentelt design, herunder introduktion af kernekoncepter, diskussion om brugen af forsøgspersoner, validitetsaspektet, samt forskellen mellem psykologiens og økonomiens brug af eksperimenter. Del 2 introducerer læseren til udviklingen af eksperimenter inden for statskundskaben fra et historisk perspektiv (den valgte disposition kan godt undre: Den historiske fremlæggelse ville have lagt mere naturligt i forlængelse af introduktionen og ikke her, som en slags indskudt bemærkning efter metodeintroduktionen). Del 3-8 omhandler disciplinens hovedfokus indtil nu inden for de forskellige politologiske forskningsfelter, eksempelvis omhandler et kapitel brugen af eksperimenter inden for deliberationsforskning, et andet fokuserer på beslutningsprocesser, etc. Endelig afsluttes håndbogen med del 9, hvorunder 5 kapitler gennemgår de mere avancerede metodiske design og problemstillinger inden for eksperimenter. Fremstillingsmæssigt er *Cambridge Handbook of Experimental Political Science* velstruktureret. Rækkefølgen synes logisk veldisponeret. Metodeafsnittene udgør en slags ramme for bogen, hvor den basale introduktion er placeret i begyndelsen, og de mere avancerede afsnit er placeret til slut.

Indhold: Basalt og tilgængeligt

Men hvad med indholdet? Først og fremmest må det antages, at håndbogen bruges som det den nu engang er (en håndbog) – hvilket betyder, at de færreste læser den fra ende til anden. Med udgangspunkt i denne antagelse bør det derfor også tilgives, at hvert kapitel, med ganske få undtagelser, indledes med en næsten slavisk repetitiv retfærdiggørelse af brugen af eksperimenter ud fra en ”intern-ekstern validitetsdiskussion”. Nuvel – fokus herpå er forståelig, da det, som tidligere anført, også er den mest stædige kritik, brugen af eksperimenter møder, men man kunne godt have ønsket, at man under redigeringen af håndbogen havde om ikke andet så nedtonet graden af fokus herpå. Særligt fordi validitetsdiskussionen faktisk er blevet tildelt et særskilt kapitel i bogens første del.

Og hvad med metodeafsnittene – er de tilgængelige for den gennemsnitlige statskundskaber, med den metodiske basisviden, man herigennem har erhvervet? Hvor man endegyldigt kan svare ja til dette for de fire første metode kapitler, som primært omhandler basal konceptintroduktion og designmæssige udfordring, samt til dels kapitlerne omhandlende forskellige eksperimentdesign under tema 2, er der et spring i tilgængelighed fra det basale, præsenteret i bogens begyndelse, til det avancerede, som introduceres i bogens sidste dele. Det kommer måske meget naturligt. Men springet er så stort, at det har nævneværdige omkostninger: Der mangler eksempelvis et særskilt kapitel, som overordnet diskuterer kausalitetsbegrebets betydning i eksperimentelle design. Ganske vist bliver denne dimension diskuteret i de særskilte kapitler, men klarlægningen af kausalitet er jo netop en af eksperimenteres store fordele i modsætning til andre metodiske traditioner. Og det mangler man en anerkendelse af.

Bedst som supplementslæsning

Hvor de metodiske kapitler i bogens begyndelse virker relevante og introducerende for førstegangspublikum, er håndbogens sidste kapitler ikke kun på et højere niveau, men selve udvælgelsen af metodiske problemfelter virker her lidt tilfældig. Af samme grund udfylder håndbogen ikke fyldestgørende de krav, som stilles til en grundig indføring i metode og design. Skal man lære det eksperimentelle håndværk fra bunden, bør håndbogen derfor kun udgøre introducerende supplementslæsning. Udgangspunktet bør være grundigere grundbøger som f.eks. Rebecca Mortons og Kenneth C. Williams: *Experimental Political Science and the Study of Causality. From Nature to the Lab*, Cambridge University Press, 2010. Men spørgsmålet er dog, hvorvidt man bør klandre en håndbog for ikke at være andet end en håndbog. Problemet skyldes nok snarere, håndbogens ambition om også at indføre læseren i avanceret eksperimentel metode, som

til dels rækker ud over en håndbogs beføjelser. I hvert fald er det det indtryk, læseren efterlader sig i denne kontekst. En håndbog kan ikke introducere alle avancerede metodiske aspekter inden for et bestemt metodisk design – og vi efterlades lidt udenforstående for, hvorfor netop disse er udvalgt.

Håndbogens behandling af de forskellige konklusioner inden for de forskellige faggrene er at finde i håndbogens midtertemaer (tema 3-8). Disse kapitler består primært af en opsummering af hidtidige fund inden for de forskellige felter med base i eksperimentel forskningsdesigns, og er altså af introducerende karakter. Igen er dette fuldt legitimt for en håndbog, men man skal ikke besidde megen viden over det helt basale niveau, førend

håndbogen bliver overflødig og en søgning på *Jstore* efter de nyeste artikler mere aktuel.

Nuvel. En håndbog er en håndbog – og bedømmer man *Cambridge Handbook of Experimental Political Science* som sådan, er resultatet som sagt ganske succesfuldt. Dog bør man i næste udgave støvsuge bogen for de hyppigt gentagne retfærdiggørelser over eksperimenter som metode. Men på det tidspunkt har metoden velsagtens også manifesteret sig selv på alverdens bachelor-læseplaner, og dermed overflødiggjort en eksplicit berettigelse.

Julie Hassing Nielsen,

Ph.d. -tipendiat ved Det Europæiske Universitetsinstitut, Firenze

Er muslimer noget særligt?

M. Steven Fish, 2011

Are Muslims Distinctive? A Look at the Evidence.
Oxford University Press: New York.

Er muslimer anderledes? Siden den såkaldt 'tredje bølge' af demokratisering efter kommunismens fald har især stater med muslimsk befolkningsflertal udmærket sig ved en markant lavere grad af demokrati i forhold til sammenlignelige ikke-muslimske samfund. Terrorisme legitimeres ofte i Islams navn og betragtes især efter 11. september 2001 som særligt knyttet til muslimer og muslimske samfund. Samtidig er det udbredt opfattelse, at islamiske samfund er nogle af verdens mest traditionelle og reaktionære, som ofte karakteriseres af udtalt uvilje mod den moderne verden. Indvandring af muslimer til vestlige lande har endvidere givet anledning til fornyede konflikter om emner såsom kønslighed, ytringsfrihed og religionens rolle i det offentlige rum.

Men er muslimer og muslimske samfund faktisk anderledes, eller skyldes opfattelsen snarere, at politikere, intellektuelle og befolkninger i den vestlige verden lider af udbredt islamofobi og orientalisme? Her kan den empiriske samfundsforskning i trit med udviklingen af verdensomspændende datasæt af høj kvalitet være behjælpelig med at efterprøve disse forestillinger.

Den opgave har den Berkeley-baserede politolog M. Steven Fish stillet sig selv i bogen *Are Muslims Distinctive? A Look at the Evidence*, der udkom i 2011 på Oxford University Press. Bogen fuldender en forskningsinteresse, som Fish først gav udtryk for med den vidt citerede artikel

"Islam and Authoritarianism" i *World Politics* fra 2002, som påviste en statistisk signifikant og betydeligt negativ effekt af muslimsk befolkningsflertal på et lands grad af demokrati – et forskningsresultat, som er gentaget utallige gange siden, og hvis forklaring der endnu ikke er skabt akademisk konsensus om.

Med udgangspunkt i det kolossale datasæt World Values Surveys fjerde og femte runder (der har stillet spørgsmål til over 114.000 respondenter fra 83 lande i 1999-2004 og 2005-2008) og andre datakilder undersøger han således, om verdens muslimer og muslimske samfund adskiller sig systematisk fra ikke-muslimer og ikke-muslimske samfund på områder som religiøsitet, social kapital, tolerance, korruption, social ulighed, kriminalitet, terrorisme og demokrati.

Fish undersøger sine hypoteser grundigt, omhyggeligt og med en lang række kontrolvariable. Hvor der forefindes data på individniveau, benytter han sig af multilevelanalyse (HLM og HGLM) for at adskille individuelle og kontekstuelle effekter. For variable på individniveau er der tale om alder, køn, uddannelse, mm., mens variable på landniveau er økonomisk udvikling, demokratiniveau og ofte også landets gennemsnitsværdi på den pågældende afhængige variabel på individniveau, fx religiøsitet. For hypoteserne på landniveau kontrolleres der bl.a. for (igen) økonomisk udvikling og demokratiniveau,

men også for etnisk fragmentation, naturresourceafhængighed, kolonial fortid, middellevetid og andre variable.

Substantielle konklusioner om muslimer og muslimske samfund

Et empirisk studium, som søger at teste en lang række vigtige hypoteser for at skabe klarhed og øge vores forståelse af verden, fortjener også at få dets konklusioner udbredt. Derfor vil jeg i det følgende referere værket konklusioner forholdsvist uddybende.

Kort opsummeret finder Fish i kapitel 2 om personlig religiøsitet og religion i politik, at muslimer er mere religiøse end ikke-muslimer (men at de kun er ubetydeligt mere religiøse end kristne), samt at muslimer er lige så skeptiske over for klerikal indflydelse på stemmeafgivning som ikke-muslimer, men dog særligt tilbøjelige til at afvise politikere, som ikke tror på Gud. I kapitel 3 om social kapital og tolerance konkluderes det, at muslimer hverken er mindre eller mere tilbøjelige til at være medlem af foreninger end ikke-muslimer, men at muslimer i langt mindre grad end ikke-muslimer tolererer fri adgang til abort, skilsmisse og (især) homoseksualitet, og at de tager kraftigere afstand fra uærlighed.

I kapitel 4 finder Fish, at muslimske samfund ikke lader til være særligt ramt af korruption og endog muligvis, at korruption falder svagt, når andelen af muslimer i et samfund stiger, samt at mordraten ligeledes falder markant ved højere muslimske befolkningsandele. Fish undersøger i kapitel 5 politisk vold og terrorisme og finder, at muslimske lande i efterkrigstiden hverken er mere eller mindre tilbøjelige til intrastatslig vold (borgerkrige), men at islamister er ansvarlige for omkring tre femtedele af de terrorangreb, der har fundet sted i de sidste 15 år og dertil hele 70 % af de resulterende dødsfald.

Hvad angår ulighed konkluderer Fish i kapitel 6, at kvinder – målt hvad angår deres rolle i det offentlige liv, middellevetid og læsekunnen – klarer sig betydeligt dårligere med en større muslimsk befolkningsandel, og at muslimer har betydeligt mere negative holdninger til kønsligestilling end ikke-muslimer. Derimod finder han, at socioøkonomisk ulighed falder betragteligt, når befolkningsandelen af muslimer stiger. I kapitel 7 finder Fish, at en højere muslimsk befolkningsandel er forbundet med en markant lavere grad af demokrati, selv når der kontrolleres for olie- og gasafhængighed, økonomisk udvikling, en arabisk dummyvariabel, etnisk diversitet, befolkningsopbakning til demokrati, mm.

Metodologisk og empirisk kritik

I et empirisk værk af en sådan bredde vil valg og fravalg altid være nødvendige, men denne anmelder har dog en

række særlige klagepunkter. Hvorfor sammenligner Fish eksempelvis ikke graden af tillid blandt muslimer og ikke-muslimer, som ville være ligetil og yderst relevant i diskussionen af social kapital?

En diskussion af World Values Survey-datasættets repræsentativitet for hele populationen af verdens muslimer er også savnet. Her burde Fish have ekspliciteret, at stikprøven er systematisk skæv, således at fx de lande med muslimsk befolkningsflertal, som indgår i datasættet, er mere demokratiske og mindre afhængige af naturressourcer end muslimske lande som helhed, og at de arabiske lande dertil er underrepræsenterede. Det betyder, at de konklusioner på individniveau for religiøsitet, forholdet mellem religion og politik, social kapital og tolerance, som Fish udbreder til at gælde alle muslimer, formentlig på nogle punkter *undervurderer* forskellene mellem muslimer og ikke-muslimer.

Et andet metodologisk problem i bogen er en utilstrækkelig opmærksomhed på risikoen for, at påstået uafhængige variable selv påvirkes af den afhængige variabel eller af andre uafhængige variable, og at kausalslutninger fra partielle korrelationer i forlængelse deraf kan være misvisende. Et eksempel er undersøgelsen af, om muslimske lande er mere eller mindre korrupte end andre lande, hvor Fish ubekymret kontrollerer for BNP per indbygger, selvom det turde være klart, at korruption antageligt også mindsker økonomisk vækst. Fish overvejer heller ikke muligheden for, at denne operation kunne undertrykke forholdet mellem muslimsk befolkningsflertal og korruption, hvis det at være et muslimsk samfund har haft en negativ påvirkning på økonomisk udvikling i dag, som bl.a. den tyrkisk-amerikanske økonom Timur Kuran har foreslået (Kuran 1997; 2011). Derved opnår Fish usikre kausalestimater på effekten af muslimsk befolkningsflertal, som – selv hvis de indtil videre er uundgåelige grundet utilstrækkelige data – i det mindste burde vedstås og diskuteres.

Nogle af bogens konklusioner synes også at være sårbare over for inddragelsen af andre datakilder. Om forholdet mellem religion og politik konkluderer Fish, at hans resultater sætter spørgsmålstegn ved "the widely held notion that Muslims are strongly disposed to regard the fusion of religious and political authority as legitimate" (p. 63), fordi muslimer er lige så tilbøjelige som ikke-muslimer til at mene, at religiøse figurer ikke skal påvirke stemmeafgivning. Ser man dog nærmere på Gallups datasæt Poll of the Muslim World (som dækker 35 lande med muslimsk befolkningsflertal), så fremgår det, at mens ca. 83 pct. af verdens muslimer ønsker, at sharia være en kilde til lovgivning, ønsker 34 pct. sharia som den *eneste* kilde til lovgivning (Esposito & Mogahed 2007: 92-93).

Pew Research Centers Global Attitudes Project finder, at befolkningsandelen, som vurderer islamisk indflydelse på politik positiv, er 91 pct. i Indonesien, 85 pct. i Egypten, 82 pct. i Nigeria, 72 pct. i Jordan, 69 pct. i Pakistan, 58 pct. i Libanon og sluttelig 38 pct. i Tyrkiet, og at de positivt stemte overstiger de negativt stemte selv i Tyrkiet (Pew Research Center 2010: 11). Selvom de nævnte datasæt ikke inkluderer en ikke-muslimsk referencegruppe, så udfordrer de det billede, som Fish maler.

Fordomsfri forskning?

Bogen er dog klart stærkest i sin nøgterne, empiriske undersøgelse af forskelle og ligheder mellem muslimer og ikke-muslimer samt muslimske og ikke-muslimske samfund, mens forsøget på at forklare de fundne forskelle forekommer mere impressionistisk. Værket forekommer her underteoretiseret, og man kunne ønske, at Fish i højere grad havde knyttet an til den eksisterende forskning inden for værdier, religion og kultur, både hvad angår deres opkomst, forandring og selvstændigt affødte virkninger.

Det skyldes sandsynligvis til dels Fishs insisteren på at gå fordomsfrit og ateoretisk til værks, som han begrundet med et standpunkt i weberiansk værdineutralitet og en stærk modvilje mod ideologisk farvet forskning: "If we are to help make a better world, we must first and foremost tell the truth and the whole truth as we find it – and do so without tailoring our analyses and presentations of findings to serving *what we think* will make a better world." (p. 264)

Det er dog også påfaldende og en betydelig svaghed ved værket, at Fish – trods dette forsvar for uhildet forskning og sit prisværdige forsøg på også at undersøge, om de fundne forskelle faktisk skyldes religion i sig selv – tilsyneladende udviser en asymmetrisk tilgang til at vurdere religion som forklaringsfaktor.

Eksempelvis tilskrives lavere socioøkonomisk ulighed i muslimske lande Islam med dens tradition for *zakat*, dvs. obligatorisk almisse. Denne konklusion nås gennem en kombination af koraneksegese og anekdotiske betragtninger om tolerance for socioøkonomisk ulighed fra forfatterens feltarbejder i Indonesien, Tyrkiet og USA, hvor det bl.a. lyder, at "[it] would be difficult to imagine a practice that has a serious economic cost being ritually and habitually observed on a broad scale by contemporary Christians". (p. 222) Ligeledes tilskriver Fish lavere mor-

drater islamiske samfunds intrinsiske evne til at undgå durkheimiansk anomie gennem stærk social kontrol og kulturel integration.

Derimod finder Fish ikke, at forskelle i homofobi, mandschauvinisme, terrorisme eller lavere grader af demokrati kan forklares ud fra noget iboende i Islam. Fish gennemgår prisværdigt den mulige tekstuelle basis i Koranen for disse forskelle, men i stedet for også at inddrage empiriske betragtninger om eksempelvis kvinders og homoseksuelles stilling i islamiske samfund, afvises den religiøse forklaring her, fordi Bibelen (og Det Gamle Testamente især) også forkaster homoseksualitet og benægter kvinders ligeværd.

En forskningsdagsorden for studiet af samfund og kultur

Som samfundsforskere skyr vi som udgangspunkt exceptionisme og historisk-kulturelt partikulære forklaringer og søger i stedet at forklare i generelle termer. Sådan bør og skal det være, og det udgangspunkt deler Fish.

Men han insisterer også på, at kulturelle og religiøse forestillingers og værdiers indvirkning på politologisk relevante problemstillinger ikke kan afvises a priori, men bør undersøges i langt højere grad, end det er tilfældet i dag. "Culture matters", istemmer han med Alberto Alesina, Pippa Norris, Robert J. Barro, Douglass North, Ronald Inglehart, Rachel McCleary, William Easterly, Francis Fukuyama, Robert Putnam, Michael E. Porter og de mange andre anseelige samfundsforskere, som i de senere år har undersøgt effekten af kultur på samfundsmæssige udfald og fundet den betydelig.

Med de nævnte kritikpunkter in mente – hvoraf nogle vil være uundgåelige i et empirisk studium af en sådan bredde, mens andre er mere beklagelige – skal Fishs bidrag dog herfra bydes velkommen. Både som et konkret og yderst lærerigt indspark til en højspændt politisk debat og som et eksempel til efterlevelse for det empiriske studium af politologisk-sociologiske problemstillinger med religiøse aspekter er der tale om et betydeligt bidrag til vores viden om muslimer og muslimske samfund, og som sådan fylder værket et iøjnefaldende hul i forskningen.

Rasmus Fønnesbæk Andersen,
kandidatstuderende ved Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet.

Abstracts

▶ **A FREE IRRESPONSIBLE PRESS: WIKILEAKS AND THE BATTLE OVER THE SOUL OF THE NETWORKED FOURTH ESTATE**

Yochai Benkler

The article tells the story about how Wikileaks emerged and was welcomed as a part of the fourth estate in 2006 and later, especially in 2010, was subject of a multi-system attack by both public and private actors. Wikileaks is part of the new, networked fourth estate, which is likely to combine elements of both traditional and novel forms of news media. The networked fourth estate is needlessly attacked by traditional media, but there is no reason to think that the latter is more professional and responsible than the former. The future of the fourth estate is likely a new model of cooperation between traditional and networked models, but the transition to this new model will likely be anything but smooth.

▶ **WIKILEAKS AND CONSEQUENCES FOR MODERN DIPLOMACY: OBSERVATIONS BY A FOREIGN POLICY PRACTITIONER**

Jørgen Ørstrøm Møller

Wikileaks did not reveal much we did not know about U.S. foreign policy already. The true revelations were – as many had suspected – that some foreign leaders pursue a different foreign policy agenda than the official one. Sources providing information to foreign diplomats will be more prudent from now on. The main impact is a new type of diplomacy bypassing leaders to communicate directly with the people – increasing people's power and highlighting the growing importance of civic society and the social media. The ability to intensively monitor social media also brings a markedly better understanding of the domestic context of foreign countries. Events surrounding the Arab spring bears testament to this.

▶ **WIKIREVOLUTION?**

James Der Derian

Did WikiLeaks change the world? Lost in the sensationalism, personalization and media spasm of the event was any historical or political assessment of how or even whether the revelation of state secrets actually affects the conduct of diplomacy and war. Taking one step back, two steps forward, this essay compares historic whistle blowing – like Trotsky's opening of the Tsarist diplomatic archives after the Russian revolution and Wilson's call for a transparent new diplomacy after the First World War – to the polarized reaction that followed the passing of over a half million classified documents and two videos by Private Bradley Manning to WikiLeaks. The significance of the event should be judged less by the content of the documents and more by the emergence of a new networked medium of global transmission that further erodes the institutions and prerogatives of statecraft.

▶ **THE DEMOCRATIC POTENTIAL OF WIKILEAKS**

Casper Molck and Malte Frøslee Ibsen

WikiLeaks has faced much criticism after massive leaks of secret US military files and diplomatic cables, revealing both trivial and compromising details of the superpower's judgments and actions in international politics. However, in this article we argue that WikiLeaks harbours a democratic potential, which so far has been overlooked, principally because the organisation's activities have been interpreted within a traditional Weberian theory of power focused on strategic action. Relying on Martin Saar's reflections on power, we argue that WikiLeaks is more fruitfully understood in terms of an ontological theory of power focused on

the subjectivity-constituting function of power and power as a constitutive space of potential ways of being. Placing WikiLeaks within Jürgen Habermas's diagnosis of our present social and historical context, we argue that WikiLeaks – despite its obvious faults – harbours a democratic potential by constituting the possibility for democratic criticism of globalised functional systems that increasingly undermine the necessary conditions for the efficacious exercise of popular sovereignty.

▶ **CONTRACTING OUT OR SELF PRODUCTION – HOW DOES THE POLITICAL SCIENCE LITERATURE EXPLAIN THE BIG DIFFERENCES BETWEEN MUNICIPALITIES' USE OF PRIVATE CONTRACTORS?**

Lasse Ring Christensen, Kurt Houllberg and Ole Helby Petersen

During the past ten years, the use of contracting out by Danish municipalities has been increasing. Today, private suppliers undertake approximately one fourth of all those municipal tasks which current legislation allows to be contracted out. There are significant variations in the usage of contracting out among local municipalities, though, and these variations are also found internationally. In this article, we conduct a systematic and comparative review of a range of Danish and international studies of the reasons local municipalities contract out. We conclude that previous studies provide largely heterogeneous conclusions concerning the causes of contracting out, and, as a result of this, the academic literature have difficulties explaining the significant differences in the use of contracting out by municipalities. For future research we suggest a greater focus on methodological issues, establishing and testing new explanatory variables, and a more careful examination of the mechanisms explaining variation in contracting out across the technical and social service sectors.

▶ **"WHY SO MUCH STABILITY"? STABILIZING ELEMENTS IN THE DANISH POLITICAL SYSTEM**

Malthe Munkoe

Social choice research has shown that collective preference aggregation mechanisms under some conditions will produce arbitrary results, and are prone to endless cycles or strategic manipulation. This prompted Tullock (1981) to ask the question "Why so much stability"? That is to say, what explains the discrepancy between these results which implicates that politics is chaotic and random, and general understanding of how politics works in practice. The literature has identified a number of mechanisms, including "structure-inducing" institutions that have a stabilizing effect on the political system. As such it is ultimately an empirical question to what extent a political system is stable or not, and what institutions, norms and arrangements engender stability. This article considers the Danish political system from the point of view of social choice theory and discusses which institutions and arrangements work to stabilize it.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym referebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitations-tegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitations-tegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.