

## ET DEMOKRATI I FORFALD?

Forliget om finansloven for 1999 blev efterfulgt af en omfattende og kritisk offentlig debat. Kritikken rettede sig mod forligets indhold og konsekvenser, men drejede sig også om den måde, det var blevet til på. Uanset overholdelse af alle formelle spilleregler og uanset forligspartiernes store flertal i Folketinget blev aftalen kritiseret for at være „udemokratisk“. Der blev dels peget på uoverensstemmelser i forhold til valgløfter om specielt efterlønnen, dels på at forliget med dets mange bestanddele blev indgået bag lukkede døre og dermed forhindrede offentligheden i at komme til orde og øve indflydelse.

Andre store sager fra de senere år er også blevet kritiseret for ikke at tage den offentlige debat alvorligt. Foruden tidligere finanslove af lignende karakter, gælder det blandt andet beslutningen om den faste forbindelse over Øresund. Debatten om finanslovsforliget i december 1998 fik imidlertid meget eksemplarisk skærpet opmærksomheden om offentlighedsprincipets centrale demokratiske betydning. „Ingen over og ingen ved siden af Folketinget“ hedder nok et højt besunget princip; men røret om finanslovsforliget peger på, at dette princip *ikke* kan betyde, at et folketingsflertal er nok til at tilgodese demokratiets fordringer. Et almindeligt krav er også, at den politiske proces skal foregå åbent og under hensyntagen til de synspunkter og argumenter, der fremkommer i den offentlige debat. Eksemplet illustrerer, at valg og afstemninger ikke er de eneste kilder til demokratisk legitimitet. Det er også offentlighed og offentlig debat og diskussion.

Dermed er temaet for denne bog slået an. Hovedsagen vil være at nå frem til en begrundet vurdering af, hvordan det står til med det danske demokrati på grundlag af den såkaldte deliberative demokratiforestilling, hvor idealet netop er, at politikken baseres på deliberation (overvejelse) og et offentligt ræsonnement med adgang for principielt alle borgere (Eriksen, 1995; Eriksen & Weigård, 2003; Loftager, 2001). Nok er valg og afstemninger nødvendige forudsætninger for, at man overhovedet kan tale om et

demokrati, men demokratiets dybere mening skal søges i den fri offentlige diskussion og meningsdannelse.

Der er flere grunde til, at jeg har valgt at indskrive drøftelsen af det danske demokratis tilstand i dette perspektiv. En af dem er, at det har været genstand for en hastigt voksende interesse i det seneste tiårs faglitteratur (jf. Eriksen, 2004). På sin side hænger det sammen med de omfattende forandringer, som ifølge sociologisk teori præger både det sociale og det politiske system i den reflektive modernitets periode (Beck, Giddens & Lash, 1994). Gamle opdelinger, skillelinjer og ideologiske positioner er i opbrud, og der er kommet nye spørgsmål på den politiske dagsorden, som de overleverede læresætninger ikke rummer svar på, hvorfor der groft sagt er blevet mere at snakke om.

En anden vigtig grund til at basere analysen på den deliberative forestilling om demokratiet er, at den er i god overensstemmelse med almindeligt udbredte værdier og idealer. Således er den første forudsætning for fri, offentlig diskussion og meningsdannelse selvfølgelig eksistensen af borgerlige frihedsrettigheder, som de er indskrevet i Grundloven, og som praktisk talt alle støtter op om. Og offentlighed som princip i lovgivning og retspleje er tilsvarende almindeligt hyldede dele af Grundloven. Endvidere kan det specielt i en dansk sammenhæng være nærliggende at gøre samtalen snarere end kampen eller – med Hal Koch – „ordet“ snarere end „sværdet“ til politikens centrale motto (Koch, 1946/1991).

Den deliberative forståelse af demokratiet kan ikke påberåbe sig monopol på betoningen af værdier som ytrings- og pressefrihed; men den synes bedre end andre tolkninger af demokratiets ide at kunne forklare, hvorfor vi værdsætter den slags værdier så stærkt, som vi gør. Noget helt centralt i den forbindelse er en overbevisning om, at det gennem offentlig diskussion er muligt at gøre politikken (mere) fornuftig. Samtidig har vi her en væsentlig grund til, at den deliberative opfattelse af demokratiet er kontroversiel. Netop troen på, at politisk meningsdannelse og beslutningstagen i kraft af saglig argumentation kan forlenes med fornuft, vil af andre og dominerende forestillinger om politik og demokrati blive afvist som en illusion. Der vil man fastholde, at politik grundlæggende drejer sig om interesse- og magtkamp, hvorfor det „fornuftige“ kun kan angives som middel til fremme af givne interesser, holdninger og præferencer. Denne kontrovers mellem opfattelsen af politik som (potentielt) rationel problemløsning over for politik som kamp mellem modstående interesser og/eller værdier vil blive behandlet i næste kapitel, der indeholder en mere indgående teoretisk

belysning af det deliberative demokrati i forhold til andre demokratiforestillinger. Herunder vil det blive diskuteret, om og i hvilken forstand det giver mening at tale om saglig, politisk argumentation.

Bag valget af teoretisk grundlag ligger dermed også et ønske om at bidrage til afklaring af nogle flertydigheder og dilemmaer, som demokrati-idealene ved nærmere eftersyn selv rummer, og som især viser sig, når det kommer til deres virkeliggørelse i praksis. Den almindelige enighed om offentlighedsprincipperne er nemlig ikke ledsaget af tilsvarende enighed om, hvordan de skal virkeliggøres. Først og fremmest er den offentlige mening ikke en veldefineret størrelse, og den fungerer på ingen måde som en utvetydig kilde til politisk legitimitet. Ligeledes er der tvivl om, hvor offentligt tilgængelige de politiske beslutningsprocesser reelt kan være. Grundloven foreskriver offentlig fremsættelse og tre offentlige behandlinger af lovforslag i Folketinget, men i praksis foregår store dele af lovgivningens forberedelse og behandling uden for offentlighedens søgelys.

Dertil kan endelig også iagttages et skisma mellem på den ene side lovprisningen af offentlighedsidealene og på den anden side ofte sete beskrivelser af den politiske offentligheds udvikling som en forfaldsproces. Klassisk formuleret i den tyske sociolog og filosof Jürgen Habermas' bog fra 1962, *Borgerlig Offentlighed* (norsk/dansk udgave 1975), men siden gentaget i varierende politisk-ideologiske iklædninger, har det været udbredt at tegne et pessimistisk billede af offentligheden og dens udvikling, herunder også i den danske debat (Schultz Jørgensen, 1998; jf. Loftager, 1994).

Det er på den baggrund, denne bog vil analysere og diskutere dansk demokrati og offentlighed i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Imidlertid er dette lettere sagt end gjort. Ikke blot knytter der sig usikkerheder til idealernes nærmere indhold og deres praktiske virkeliggørelse. Det er også svært at „måle“, hvordan tingene faktisk fungerer. Der eksisterer ikke noget, der bare minder om et termometer, ved hjælp af hvilket temperaturen kan tages på offentligheden som et direkte mål for demokratiets tilstand og funktionsevne. I stedet må man gå indirekte til værks og opstille indikatorer, som bedre lader sig aflæse empirisk. Hvordan jeg har valgt at gribe sagen an, vil fremgå nedenfor. Allerede her skal det imidlertid understreges, at der under alle omstændigheder er tale om et udvalg af indikatorer og dimensioner, som aldrig giver sig selv, og som givetvis vil udelade relevante forhold. Da ambitionen er at sige noget generelt om det danske demokratis situation, har jeg valgt en bred tilgang med analyser på flere forskellige niveauer.

I den resterende del af dette kapitel følger først en lidt nærmere omtale af de antydede dilemmaer og usikkerheder vedrørende den offentlige menings rolle. Derpå tegnes omridset af Habermas' ovennævnte klassiske analyse af den politiske offentlighed og dens forfald, og i sammenhæng hermed vil bogens indhold og teser blive præsenteret. I betragtning af, at Habermas i senere arbejder har revideret sine vurderinger af offentlighedens tilstand i langt mere optimistisk retning (1992; 1992a) kan dette valg af udgangspunkt måske undre. Imidlertid er der også en klar kontinuitet i forfatterskabet (Gregersen, 1996), og især med hensyn til dimensioneringen af aktuelle analyser synes det svært at komme uden om det oprindelige værk og dets problemstillinger.

Det gælder også forfaldsperspektivet. For selv om det vil være en hovedsag for mig at argumentere for, at det længere danske historiske forløb ikke har været præget af forfald, men derimod af bemærkelsesværdige fremskridt, så er hverken udviklingen eller den aktuelle tingenes tilstand entydig. Det er ikke svært at finde poster på debetsiden i regnskabet over demokratiets deliberative tilstand, og der er ingen garanti for en fortsat udvikling i overensstemmelse med offentlighedsidealene. Selv om potentialerne er til stede, vil de ikke blive aktualiseret pr. automatik. Det kræver vedligeholdelse og udvikling af egnede institutionelle rammer og mekanismer, ligesom det kræver aktører, der ikke blot i teorien, men også i praksis tager idealerne alvorligt. Den måde, finanslovsaftalen for 1999 blev til på, viste i det mindste, at sidstnævnte forudsætning ikke altid er opfyldt.

#### DEN OFFENTLIGE MENING SOM (TVETYDIG) KILDE TIL LEGITIMITET

Til trods for den udtalte enighed om den offentlige meningsdannelse og påvirkningen heraf som centralt omdrejningspunkt i den demokratiske proces, er det på ingen måde klart, hvad der nærmere udgør grundlaget herfor, og hvad det egentlig vil sige. Ganske vist kan sagen i første omgang tage sig ligetil ud. For demokrati betyder folkestyre og dermed et styre, hvor de politiske beslutninger må hente deres legitimitet i befolkningens vilje. Kender man den offentlige mening, ved man også, hvad der politisk bør gøres. Eller gør man?

At sagen selvfølgelig ikke er så enkel, giver sig selv, straks den overvejes lidt nærmere. Ikke alene fordi den offentlige mening er en ubestemt og mangetydig størrelse, men også fordi det langt fra er givet, at de politiske

beslutningstagere altid bør følge den. Det er en demokratisk dyd at være i overensstemmelse med flertallets opfattelse, men det er også en dyd ikke at lefle for vælgerne. At angle efter popularitet opfattes lige så negativt som at gennemføre en politik i modstrid med befolkningens ønsker. Det kan være udtryk for opportuniste, populisme og ansvarsforflygtigelse. Den „rigtige“ politik er da – måske – „nødvendighedens politik“. Det vil sige den politik, som situationen kræver, og det uanset om den måtte gå på tværs af, hvad et flertal måtte mene. Hvad der er opportuniste, og hvad der ikke er, kan dog være svært at afgøre; blandt andet fordi det undertiden kan synes som om, politikere forsøger at gøre sig populære ved at stå fast på de upopulære, men nødvendige løsninger.

Sådanne flertydigheder er udtryk for, at det demokratiske krav om politikkens overensstemmelse med den offentlige mening kan udmøntes i en række forskellige og eventuelt indbyrdes modstridende fordringer. Én kan indskrænke sig til, at de politiske beslutninger skal tages af folkets valgte repræsentanter. Den offentlige mening er da pr. definition identisk med de demokratisk valgte beslutningstageres mening. Beslutningers legitimitet udspringer direkte af, at de træffes af de folkevalgte. I stedet for – eller i tillæg til – at dreje sig om, hvem der træffer beslutningen, kan en anden fordring gå på den politiske beslutnings indhold, som skal svare til, hvad befolkningen eller dens flertal mener om et givent spørgsmål. Her er repræsentantens mandat altså ikke frit. Opgaven er ikke selvstændigt at tage stilling til, hvad der i den givne situation er rigtigt at gøre, men snarere at fungere som talerør for folkets meninger og holdninger og træffe beslutninger i overensstemmelse hermed.

Hvad de mange meningsmålinger i den forbindelse kan og bør bruges til, er også omstridt. På det principielle plan vil de fleste afvise at begrunde den politiske stillingtagen med henvisning til resultaterne af sådanne undersøgelser – Gallup-politiker er ikke en hædersbetegnelse. I praksis sker det dog ofte og ikke overraskende især i tilfælde, hvor politikerens egen opfattelse viser sig at harmonere med befolkningsflertallets. Anderledes stiller sagen sig i det tilfælde, hvor folkeopinionen er fremgået gennem en folkeafstemning. Således tilkendegivet synes den offentlige mening at have status som definitiv legitimitetsgrund. Selv hvis folkeafstemningen blot har været vejledende, vil reglen være, at ingen vil gøre forsøg på at forhindre, at resultatet bliver vedtaget som lov.

En tredje fordring kan være, at politikerne handler i overensstemmelse med partiernes direktiver og retningslinjer. Bindningen af mandatet sker da

med partiet som formidler mellem de valgte og vælgerne. Partiet udgør altså et led, hvorigennem borgerne kontrollerer de valgte repræsentanter, og partierne tilsammen kan betragtes som manifestation af den offentlige mening. I øvrigt gør der sig her en ekstra tvetydighed gældende svarende til partiets dobbeltrolle som henholdsvis parlaments- og vælgerparti. I det ene tilfælde sker bindingen af den enkelte repræsentants mandat med henvisning til, at vedkommende er valgt i kraft af stemmer på partiet. I det andet tilfælde er det partiorganisationen, der binder mandatet gennem kontrol med folketingsmedlemmerne. Den relevante offentlige mening er da partimedlemmernes snarere end vælgerne mening.

Det er altså vanskeligt at fastslå, hvordan offentligheden og den offentlige mening bør indgå i den politiske proces. At dømme efter almindeligt udbredte idealer synes visse tolkninger dog at kunne udelukkes. På den ene side kan den offentlige mening ikke uden videre identificeres med de demokratisk valgte beslutningstageres mening. Som allerede nævnt er en beslutnings legitimitet ikke automatisk sikret, fordi den støttes af et flertal af de folkevalgte. Det betyder i videre forstand, at demokratiet ikke alene kan forstås som en metode ved hjælp af hvilken, borgerne med mellemrum kan vælge en regerende elite. Borgernes demokratiske rolle er ikke begrænset til at indsætte magten. Den drejer sig også om dens udøvelse. Folkestyre er ikke alene styre *for*, men i en eller anden forstand også styre *ved* folket. På den anden side kan kravet om offentlighedens inddragelse ikke være et krav om, at de folkevalgte skal fungere som blot og bart talerør for folkets umiddelbare meninger og holdninger. Der er intet principielt demokratisk problem i vedtagelse af love, som ikke er i overensstemmelse med præferencerne og holdningerne hos et flertal af vælgerne.

I denne sammenhæng kan det være relevant at overveje Grundlovens paragraf 56, der fastslår, at „folketingsmedlemmerne er ene bundet af deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere“. Det synes klart, at denne bestemmelse er uforenelig med en demokratiforståelse, hvor idealet er den umiddelbare afspejling og gennemslag af vælgerne præferencer i de politiske beslutninger. Derimod kan princippet om det fri mandat bedre passes ind i en eliteopfattelse af demokratiet. Her forudsættes netop, at borgernes opgave alene er at udvælge magthaverne og ikke at blande sig i magtudøvelsen. Imidlertid kan det fri mandat også – og i bedre overensstemmelse med dets oprindelige mening – tolkes i retning af den deliberative demokratiopfattelse. Fraværet af bindinger og vælgerforskrifter skal sikre, at repræsentanterne er frie til at lade sig lede af de i debatten

fremførte argumenter med henblik på fremme af det fælles bedste. Det er i dette lys, det skal ses, at der oprindeligt herskede en udbredt skepsis mod politiske partier. Et slående udtryk herfor er, at Grundloven ikke nævner partierne med ét ord. Som vi skal se, er denne deliberative forståelse af det fri mandats frihed ikke en frihed til hvad som helst, men snarere en frihed til at underlægge sig en bestemt form for tvang, nemlig argumentets såkaldte herredømmefrie tvang. Hermed er vi fremme ved noget aldeles centralt i den liberale ide om en politisk fungerende offentlighed.

### **BORGERLIG OFFENTLIGHED: IDE OG FORFALD I HENHOLD TIL HABERMAS**

Med en borgerlig offentlighed forstås først og fremmest den sfære, hvor privatfolk samles til publikum. Denne offentlighed – som er reglementeret af øvrigheden – gør publikum straks krav på for at bruge den til en konfrontation med de offentlige myndigheder om de almene regler for samkvem i den fundamentalt privatiserede, men offentligt relevante sfære for varesamkvem og samfundsmæssigt arbejde. Mediet for denne konfrontation er ejendommelig og uden historisk fortilfælde: det offentlige ræsonnement (Habermas, 1975: 25).

Historisk refereres til situationen i det sene 1700-tals England. Det er især den politiske offentligheds udvikling her, Habermas analyserer. Vi skal ikke følge beskrivelsen af de historiske processer, som offentligheden er en del af, men blot som noget helt fundamentalt pege på, at det drejer sig om forandringen af den feudale middelalders statussamfund til et borgerligt kapitalistisk markedssamfund. Denne forandring indebar det, Marx kaldte en fordobling af samfundet i stat og samfund. Det vil sige, at der dannedes et autonomt privatområde med såvel en social- som en intimsfære, som ikke var underlagt politisk regulering. Offentligheden – privatfolk samlet til publikum – udgjorde da koblingen mellem det private (civil)samfund og staten som offentlig myndighed.

I henhold til den liberale offentlighedside er et sådant markedssamfund afpolitiseret i den forstand, at organiseringen af produktionen og fordelingen af arbejdskraft og produkter foregår ved hjælp af markedets kontrakter og ikke pr. tradition eller gennem autoritative (politiske) beslutninger. Tvister og interessekonflikter bliver afgjort ved markedsmekanismens anonyme og upolitiske hjælp. Under fuldkommen konkurrence gælder loven om udbud

og efterspørgsel lige for alle. Med Adam Smiths klassiske billede fungerer markedet som en usynlig hånd, der sørger for, at aktørernes bestræbelser på at maksimere deres egne interesser samtidig skaber en både rationel, magtfri og retfærdig social orden.

Nu er det imidlertid en forudsætning for, at markedssamfundet kan fungere, at der eksisterer en myndighed, der kan tilvejebringe de almene betingelser, som den privatiserede produktion og udveksling af varer hviler på, herunder ikke mindst et rets- og straffesystem til sikring af ejendomsretten og overholdelsen af indgåede kontrakter. Historisk er civilsamfundets og den centraliserede nationalstats opkomst da også to sider af samme proces. Men på grund af dette selvregulerede civilsamfund knytter den politiske myndigheds opgaver sig til interesser, der er almene, og den taler derfor ikke længere magtens sprog. Staten står nok over samfundet, men den befinder sig samtidig i hænderne på samfundet selv og altså med offentligheden som formidlende led.

I forlængelse heraf er det centrale i den borgerlige offentligheds ide ikke indførelsen af en ny form for magt og herredømme, men derimod ophævelse af herredømme og magt som sådan: „Sandheden, ikke autoriteten skaber loven“, som Habermas udtrykker det med en omvendning af et diktum af den tidlige liberalismes enevældesfilosof, Hobbes. Lovens grundlag er ikke længere magten, men sandheden. Ikke som noget forhånds- og eventuelt religiøst givet, men sandheden, som den udspringer af det offentlige ræsonnement, når privatfolk samles til publikum. Der er ikke som hos Hobbes tale om, at individerne indgår en kontrakt om at overlade al magt til en enevældig hersker. Nej, „Retsstaten – som en borgerlig retsstat – etablerer den politisk fungerende offentlighed som et statsorgan for institutionelt at sikre sammenhængen mellem lov og offentlig mening“ (Habermas, 1975: 75). Og det er altså denne overensstemmelse med den offentlige mening, forstået som resultatet af den offentlige diskussion, der i henhold til den oprindelige ide om den borgerlige offentlighed skulle sikre lovens rationalitet og dermed legitimitet.

For at dette skulle kunne fungere i praksis, måtte en række betingelser imidlertid være opfyldt. Nævnt er allerede, hvordan forestillingen om den saglige, fornuftssøgende politiske diskussion forudsatte fraværet af uforenelige særinteresser. Derudover måtte der dels være lige adgang til offentligheden for alle, således at intet argument på forhånd kunne udelukkes fra at gøre sig gældende. Dels måtte diskussionens deltagere honorere bestemte kvalifikationskrav. De skulle være i besiddelse af uafhængighed, rationalitet



og dannelse. Med den danske nationalliberale politiker Orla Lehmanns berømte formulering skulle deltagelse være forbeholdt „de begavede, de dannede og de formuende“.

I realiteten betød dette, at den klassiske borgerlige offentlighed blev indskrænket til kun at omfatte dem, der kunne leve af egen ejendom og derfor var økonomisk uafhængige. For at kunne fungere som (stats)borger var det altså nødvendigt at tilhøre borgerskabet – at være bourgeois. Dette var selvfølgelig i åbenlys modstrid med kravet om almen tilgængelighed, og dette krav kunne der ikke dispenseres fra, idet en offentlighed, som ikke er åben („offen“) for alle, pr. definition ikke udgør en offentlighed. Dilemmaet søgtes løst ved en optimistisk tro på, at der ville udvikle sig et samfund af småproducenter, hvor alle efterhånden ville eller kunne blive ejendomsbesiddere. Offentligheden var, mente man, garanteret på den måde, at alle ved flid og arbejdsomhed ville være i stand til at opfylde adgangskriterierne (Habermas, 1975: 79–80).

Fra starten havde ideen om den borgerlige offentlighed derfor en tydelig ideologisk funktion. Den pompøse tale om politisk lighed og frihed dækkede over eksistensen af reel ufrihed og ulighed. Dette fremhæves af Habermas, der dog samtidig understreger, at ideen var mere end blot og bar ideologi. Modellen var så nær virkeligheden, at den offentlige mening kunne fremstå som politikens centrale omdrejningspunkt. Ved overgangen til det 19. århundrede var det offentlige ræsonnement udviklet så vidt, „at det i rollen som permanent kritisk kommentator definitivt havde brudt parlamentarismens eksklusivitet og udviklet sig til delegaternes officielt beskikkede diskussionspartner“ (Habermas, 1975: 61). Hvor parlamentet tidligere havde udgjort et lukket diskussionsforum, måtte det nu åbne sig mod omverdenen. Parlamentsmedlemmerne begyndte udtrykkeligt at tale til publikum udenfor, der repræsenterede den offentlige opinion, og som ikke kunne udelukkes fra forhandlingerne.

Parlamentsabsolutismen må skridt for skridt opgive sin suverænitæt. Der snakkes heller ikke længere om „the sense of the people“ og slet ikke om „vulgar“ eller „common opinion“. „Public opinion“ hedder det nu; den dannes i offentlig diskussion, efter at publikum gennem opdragelse og oplysning er blevet i stand til at danne sig en begrundet mening (Habermas, 1975: 61).

Vekselvirkningen mellem lovgiverne og borgerne til sikring af sammenhængen mellem de politiske beslutninger og det offentlige ræsonnement

eksisterede altså ikke kun på et ideplan; det manifesterede sig også i den politiske virkelighed. Uanset, at den danske politiske udvikling i forhold til den britiske var præget af en stærk enevælde frem for et stærkt parlament, er der klare paralleller, hvad angår offentlighedens rolle og forestillingerne herom. Som det vil fremgå af kapitel 3's historiske rids over den danske demokratis udvikling, kom den danske politiske offentlighed til at fungere på en måde, der har foranlediget en karakteristik af enevælden som „opinionsstyret“.

Tiltroen til den offentlige mening som basis for politikken skulle imidlertid blive ret kortvarig. I løbet af 1800-tallet blev stemmeretten gradvist udvidet, hvilket åbnede adgang til den politiske scene for andre end de ejendomsbesiddende grupper. Og især med arbejderklassens fremkomst som politisk kraft blev det umuligt at opretholde troen på et fremtidigt samfund af ejendomsbesiddende småproducenter.

Dermed fik offentlighedsideen sit første grundskud. Forestillingen om en situation, hvor interessekonflikterne kan løses og afgøres objektivt ved hjælp af den neutrale markedsmekanisme, og hvor politikken med den offentlige diskussion som medium derfor kan nøjes med at tematisere almene interesser, blev afsløret som en illusion. I Habermas' tolkning af den offentlige menings ambivalenser, som de blandet andet kommer til udtryk i Tocquevilles og Stuart Mills bekymringer over den offentlige mening som også en potentielt tyrannisk størrelse, må de netop betragtes som en konsekvens af, at uforligelige interessemodsatninger har indfundet sig i offentligheden. Når blandt andre Stuart Mill ikke kunne anbefale almindelig valgret, blev det netop begrundet med nødvendigheden af både økonomisk uafhængighed og dannelse som forudsætning for meningsfuld politisk deltagelse.

At dette spørgsmål om de almene økonomiske og dannelsesmæssige forudsætninger for demokratisk medvirken også har præget dansk folkestyres udvikling, vil ligeledes blive belyst i kapitel 3, og det vil dernæst blive gjort til genstand for en mere systematisk drøftelse i kapitlerne 4 og 5. Baggrunden herfor er, at der er tale om vigtige problemstillinger af fortsat relevans. Ganske vist er der for længst gennemført almindelig valgret for både mænd og kvinder uden hensyn til økonomiske og (ud)dannelsesmæssige forudsætninger. Og det valgtryk, som økonomiske afhængighedsrelationer på en meget direkte måde kunne afstedkomme i folkestyrets første 50 år på grund af den åbne afstemning, blev i det store og hele overvundet med hemmeliggørelsen af valghandlingen fra 1901. Stemmeafgivning udgør imidlertid

kun én form for politisk deltagelse, og i henhold til den deliberative demokratiforståelse er det af afgørende betydning, om der reelt er betingelser til stede for en almen, aktiv medvirken i den offentlige meningsdannelse.

Hvad angår den økonomiske uafhængighed, inddrager jeg i kapitel 4's diskussion den britiske sociolog T.H. Marshall og hans teori om et system af civile, politiske og sociale rettigheder. Hovedspørgsmålet er, om og i hvilken grad velfærdsstatens ordninger og institutioner formår at neutralisere det kapitalistiske markedssamfunds uligheder og danne basis for et lige demokratisk medborgerskab. Er systemet af rettigheder indrettet, så det kan medvirke til at sikre den almene tilgængelighed, offentligheden som offentlighed forudsætter? Kan disse rettigheder med andre ord tjene som erstatning for den ejendomsbesiddelse, der oprindeligt skulle sikre uafhængigheden? Understøtter velfærdssystemerne en status af lighed borgerne imellem, eller gør de dem snarere til klienter?

Habermas antog i *Borgerlig offentlighed*, at det sidste ville være tilfældet, hvorfor konklusionen også blev, at velfærdsstaten ikke kan opløse eller formidle spændingen mellem kapitalismen og demokratiet. Klientgørelsen og i det hele taget den styring og forvaltning af privatsfæren, som velfærdsstaten er eksponent for, er snarere at betragte som et nyt trin i offentlighedens forfaldsproces. Den tenderer mod at opløse selve den kategori – „privatfolk“ – der, samlet til publikum, udgør offentligheden. Heroverfor var Marshalls tiltro til velfærdsstatens muligheder for at imødegå de kapitalistiske klasseuligheders trussel mod demokratiet betydeligt stærkere. Med henvisning hertil skal jeg i kapitel 4 argumentere for, at den danske velfærdsstat i relativt stor udstrækning må siges at have bidraget til udviklingen af et (mere) lige medborgerskab og dermed sikret opfyldelsen af en meget vigtig forudsætning for det deliberative demokrati. Specielt i det længere tidsperspektiv synes det hævet over enhver tvivl, at velfærdsstatens og demokratiets udvikling har været tæt forbundet. Samtidig er der imidlertid grund til at være kritisk opmærksom på de negative udviklingstræk, Habermas forudså. Det gælder ikke mindst i lyset af de principielle ændringer af det danske velfærdssystem, som er gennemført i 1990'erne, og især den aktiveringslinje, der er slået igennem i social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Med hensyn til spørgsmålet om social-økonomiske forudsætninger for det danske demokrati i deliberativt perspektiv vil det tegnede billede således være i god overensstemmelse med bogens hovedtese. Mens der i det lange historiske perspektiv ikke kan herske tvivl om, at det social-økonomiske

grundlag for realiseringen af de deliberative demokratiideal er blevet væsentligt styrket, er der samtidig grund til at nære betænkeligheder ved visse aktuelle udviklingstendenser.

Kapitel 5 behandler dernæst spørgsmålet om dannelse som den anden vigtige almene betingelse for, at personer kan træde i karakter som borgere og bidrage til den offentlige meningsdannelse. Med hensyn hertil giver en hovedindikator næsten sig selv, nemlig befolkningens generelle uddannelsesniveau. At dette i det længere tidsperspektiv har været markant stigende, behøver ingen nærmere dokumentation, hvorfor det også med hensyn til denne dimension forekommer helt selvfølgelig at tale om fremskridt snarere end forfald. Ganske vist kan der fortsat konstateres betydelige forskelle i uddannelsesniveau, men dels er disse blevet væsentlig mindre over tid, dels kan man fremhæve det generelt hævede niveau som noget i sig selv vigtigt.

På den baggrund skal jeg også i dette kapitel koncentrere mig om nogle aktuelle udviklingstendenser, som der kan være grund til at hæfte sig ved i lyset af det deliberative demokratiideal. Nærmere bestemt fokuseres på de ændringer, der har præget den danske folkeskole, og som blandt andet er kommet til udtryk i folkeskoleloven af 1994. Ligesom på velfærdspolitikens område har der også her været tale om forandringer af omfattende og principiel karakter. Og uanset at demokrati og opdragelse til demokrati fremgår som højt prioriterede mål i lovens generelle formålsformuleringer, kan der ligeledes her være grund til at rejse kritiske spørgsmål. Blandt andet er det i forhold til et demokratiideal, der vægter rationel diskussion og debat, af selvindlysende grunde problematisk, når det i internationale undersøgelser har vist sig, at danske skoleelevers læsefærdigheder lader meget tilbage at ønske. Når det også har vist sig at knibe med det faglige niveau på andre områder, og når det endvidere er fremgået, at den sociale arvs betydning for præstationerne både synes at være voksende og langt mere udtalt end i lande, vi normalt sammenlignes med, må der sættes spørgsmålstegn ved selve den valgte udviklingsretning og de principper, den bygger på. Som et bidrag til belysningen af disse problemer i den danske skole er de seneste tre årtiers skoledebat blevet analyseret med henblik på at belyse den interesse, der har været tildelt spørgsmål om indlæring af faglige kundskaber og færdigheder. Tesen er, at denne interesse har været ret begrænset, hvilket analysen viser sig at kunne bekræfte.

Samtidig vil analysen af skoleoffentligheden også illustrere, hvordan det deliberative demokratis form for problemløsning er stillet over for en teknokratisk udfordring. Som det lidt nærmere skal begrundes nedenfor og

videre i kapitel 2 hænger den sammen med, at den moderne offentligheds mange deloffentligheder med tilhørende fagligheder risikerer at lukke sig om sig selv med tab af saglighed til følge (jf. Fink, 2003). Arbejdsdeling, specialisering og professionalisering er kommet for at blive, men det kan kræve påvirkning og indblanding udefra for at sikre, at faglighederne udvikler sig sagligt, og det vil sige styret af de hensyn, som varetagelsen af de for samfundet relevante opgaver definerer. Situationen i den danske folkeskole før og efter den påvirkning eller „irritation“, som de internationale evalueringer afstedkom, kan illustrere denne pointe.

#### OFFENTLIGHEDEN OG DEN POLITISKE PROCES

Med fokus på spørgsmålene om økonomisk uafhængighed og dannelse drejer kapitel 4 og 5 sig om nogle vigtige almene betingelser for det deliberative demokrati. Hvordan og i hvilken grad de er opfyldt, behøver imidlertid ikke umiddelbart at sige ret meget om offentlighedens og demokratiets aktuelle tilstand. Mærkbare konsekvenser på dette niveau kan først vise sig på længere sigt, ligesom for eksempel en persons sunde eller usunde levevis og livsbetingelser eventuelt først i det lange løb vil afspejle sig i personens helbredstilstand og funktionsevne. Analyser af disse almene rammebetingelser hører nok med som vigtige dele af en diagnose over demokratiet, men de er ikke tilstrækkelige. Vi må tættere på de politiske processer, og jeg skal derfor i de følgende kapitler behandle det, man kan kalde den politiske offentligheds artikulationsstrukturer. Den politiske proces forløber altid i mere eller mindre faste formelle og uformelle strukturer og under medvirken af en mangfoldighed af aktører. Karakteren af disse strukturer og deres måde at strukturere på er derfor også af selvfølgelig relevans for den politiske offentligheds funktion og rolle i processen og i videre forstand for demokratiets deliberative tilstand.

Også i denne forbindelse tager jeg udgangspunkt i Habermas' *Borgerlig Offentlighed*. Det er ovenfor fremgået, hvordan grundlaget for den oprindelige model baseret på almen ejendomsbesiddelse blev opløst, efterhånden som kapitalismen viste sit sande ansigt; det vil sige med udviklingen af et samfund stærkt præget af økonomisk betingede interesse- og klasse modsætninger og disse modsætnings gennemslag i politikken. Kapitel 3's rids over den danske udvikling vil illustrere dette med henvisning til fremkomsten af det danske partisystem, som meget klart og anskueligt afspejlede samfundets nye sociale strukturer og skillelinjer.

I henhold til Habermas' analyse er klassesamfundets fremkomst og politiske gennemslag ensbetydende med, at forventningerne og forhåbningerne til den politiske offentlighed må ændres og nedskrives. Spørgsmålet om dens tilstand forskydes fra idealet om et offentligt *ræsonnement* til et spørgsmål, om givne interesser og holdninger faktisk får mulighed for at komme til orde og gøre sig gældende i det politiske system på lige fod. Kan den offentlige diskussion ikke længere tjene som grundlag for alment fornuftige politiske beslutninger, kan offentligheden stadig tjene som et forum, hvori givne interesser kan artikuleres. I begrænset omfang kan offentlighedsideen virkeliggøres, såfremt der fortsat vil bestå en mangfoldighed af organiserede interesser, som såvel i deres indre organisationsstruktur som i deres relationer til staten er bundet til offentlighedsprincipperne. Eksistensen af indbyrdes uafhængige og konkurrerende partier og interesseorganisationer, der internt fungerer demokratisk, samt en kritisk og oplysende presse vil stadigvæk kunne garantere et vist minimum af rationalisering af den sociale og politiske magtudøvelse.

Men også i forhold til en sådan nedskrevet forståelse af den politiske offentligheds potentialer repræsenterer Habermas' billede af offentligheden anno 1962 et graverende forfald. Hvor forfaldets første trin altså hænger sammen med, at uforligelige interesser indtager den politiske scene, udgøres det andet trin af en teknokratisk begrænsning af individers og gruppers deltagelsesmuligheder. Tendensen går i retning af, at det politiske system ikke længere fungerer som formidler mellem samfundets forskellige, uafhængige interesser. I stedet har „systemet“ i stigende grad overtaget interessedefineringen selv. Habermas taler i den forbindelse om en „refeudalisering“ af offentligheden. Den feudale offentlighed var karakteriseret ved at være repræsentativ, idet den knyttede sig til fyrstens repræsentation af sig selv over for folket. Som en reminiscens heraf kan henvises til, hvordan den konstitutionelle monark fortsat lejlighedsvis træder frem på balkonen foran folket for at modtage dets hyldest.

Med denne refeudalisering forvandles den offentlige mening til en ikke-offentlig mening. Det vil sige en mening, der snarere end at udgå fra et diskuterende publikum tilskrives dette udefra. Den form for fælles interesse eller værdikonsensus, som det i starten af 1960'erne var almindeligt at betragte som afløser for de overleverede ideologier fra 1800-tallet, er ifølge Habermas' analyse udtryk for den politiske offentligheds sidste krampe-trækninger eller endelige strukturforvandling (Loftager, 1994).

Igen skal det fremhæves, at Habermas i lyset af de følgende årtiers erfa-

ringer kraftigt har revideret dette pessimistiske skræmmebillede. Når det alligevel som udgangspunkt er værd at gå til den oprindelige forfaldsanalyse, skyldes det, at de kræfter og tendenser, som analysen satte fokus på, fortsat kan spores og fortsat er relevante at tage nærmere i øjesyn. Hovedbudskabet vil være, at selv om mange af de tendenser, Habermas bandt sin forfaldshistorie om offentligheden op på, fortsat gør sig gældende, så har andre og modgående tendenser også præget udviklingen.

Jeg skal starte denne del af analysen i kapitel 6 med at behandle relationen mellem borgerne og deres valgte politiske repræsentanter, herunder de politiske partier og deres rolle som formidler af det offentlige ræsonnement. Som allerede antydnet er netop relationen og nærmere bestemt *kommunikationen* mellem de politiske beslutningstagere og borgerne af afgørende betydning i et deliberativt demokratiperspektiv. Ikke fordi de politiske beslutninger skal afspejle flertallets holdninger, men fordi de skal være bedst muligt *begrundet*, hvilket fordrer en levende og virkningsfuld forbindelse mellem politikere og offentlighed.

En vigtig forudsætning i den forbindelse turde være, at politikerne i deres forståelse af repræsentationsrollen er opmærksomme herpå. Men er de det? Til besvarelsen af dette spørgsmål skal jeg præsentere nogle hovedresultater fra en analyse, der har søgt at kortlægge de politiske repræsentanters selvforståelse i forhold til det deliberative demokratiideal. Og det viser sig, at der faktisk er tale om en bemærkelsesværdig god overensstemmelse. Én ting er imidlertid de erklærede ideelle forestillinger; noget andet er, hvordan rollerne som repræsentanter udfyldes i praksis. I princippet kunne man forestille sig dette spørgsmål belyst ved at undersøge omfanget af offentlighed i et stort antal politiske beslutningsprocesser fordelt over tid. En sådan fremgangsmåde vil imidlertid være så omkostningskrævende, at den har ligget uden for mine muligheder. I stedet har jeg valgt først at se på partierne som ramme for udfyldelsen af repræsentationsrollen og altså specielt for realiseringen af de deliberative idealer. Et hovedspørgsmål i den forbindelse er betydningen af de politiske partiers markante tilbagegang med hensyn til medlemmer og medlemsaktivitet. På den ene side har partiernes forfald åbenlyst ikke været ensbetydende med et tilsvarende forfald for demokratiet. På den anden side synes partisystemet, som det i dag fungerer, at virke hæmmende snarere end fremmende for det offentlige politiske ræsonnement.

Videre frem i kapitel 6 vendes blikket imod andre former for politisk deltagelse og specielt imod den, der foregår gennem organisationer og netværk.

Som sagt spillede partiernes bureaukratisering og interesseorganisationernes tiltagende magt i de politiske processer en vigtig rolle for det andet trin i Habermas' pessimistiske historie om den politiske offentligheds udvikling. Frygten var et lukket teknokratisk system, hvor bestemte organisationer havde opnået monopol på interessevaretagelsen og de facto underminerede grundlaget for en offentlighed, der kunne tjene som forum for den fredelige kappestrid mellem en mangfoldighed af interesser. Imidlertid er billedet af dansk politik som styret og kontrolleret af grupper med privilegeret adgang til beslutningscentre for længst blevet dementeret. Også her er der dog grund til at kvalificere den optimistiske vurdering. Det skyldes blandt andet tendenser til udbredelsen af uigennemskuelige og ikke-offentligt fungerende netværk.

Endelig vil jeg i kapitel 6 drøfte de former for deltagelse, der er knyttet til rollen som bruger og forbruger. Her skiftes fokus fra politikens input til dens outputside. Indflydelsen retter sig imod de politiske beslutningers virkninger, som de bestemmes i udførelsesleddet; typisk i form af indflydelse på institutioners drift gennem brugerbestyrelser. Denne form for borgerinddragelse har vundet forholdsvis stærkt frem i de senere år. Det er den ene grund til at tage den alvorligt i denne bogs sammenhæng. Den anden er, at brugerrollen ikke er uproblematisk set i lyset af det deliberative demokratiideal. Umiddelbart er den nemlig snarere knyttet til en „økonomisk“ demokratiopfattelse, hvor der fokuseres på vælgernes præferencer snarere end på argumenter og offentligt ræsonnement. Imidlertid stiller sagen sig ved nærmere eftersyn noget mere kompliceret, og det skal her være intentionen at bidrage til en nuancering og afklaring af forholdet mellem rollen som bruger, forbruger og borger.

Kapitel 7 handler om massemedierne. Sigtet er at belyse nogle væsentlige generelle udviklingstræk, men med særlig fokus på spørgsmålet om mangfoldigheden i den danske nyhedsformidling. De forfaldstræk, Habermas her hæftede sig ved i starten af 1960'erne, tager sig umiddelbart slående aktuelle ud. Når der alligevel igen er grund til at afvise forfalds karakteristikken, skyldes det først og fremmest – og som senere erkendt af Habermas – at massemedierne faktisk har vist sig at kunne fungere som formidlere af et omfattende, kritisk og virksomt offentligt ræsonnement. I den forbindelse vil jeg fremlægge nye undersøgelsesresultater vedrørende nyhedsdækningens indholdsmæssige mangfoldighed i den skrevne presse. Hvor den pessimistiske vurdering af pressens udvikling har hæftet sig ved den stærkt mindskede strukturelle mangfoldighed som resultat af det kraftigt reducerede antal



aviser og afviklingen af partipressen, viser den pågældende undersøgelse noget mere optimistiske resultater.

På det generelle plan er samtidig et alvorligt *aber dabei* atter på sin plads, for det er ikke svært at få øje på tendenser i medieudviklingen, som er lidet befordrende for demokrati og offentlighed. Medieinstitutionen er i stigende grad blevet præget af særlige nyhedskriterier, og i perspektiv af offentlighedsidealene er der især grund til at være opmærksom på et muligt negativt virkende gensidigt samspil mellem logikken i henholdsvis parti- og mediasystem. Afslutningsvis vil også spørgsmålet om internettet og dets rolle i perspektiv af det deliberative demokrati kort blive berørt.

Kapitel 8 drejer sig mere direkte om offentlighedens rolle i lovgivningsprocessen. Først redegøres for den overordnede formelle ramme, som relationen mellem lovgivningen og offentligheden udspiller sig inden for, ligesom nogle vigtige generelle udviklingslinjer trækkes frem. På det grundlag undersøges som en slags kritisk case udviklingen i omfanget af substantiel reformlovgivning gennemført via finanslovsaftaler. Ifølge sin karakter er indgåelse af finanslovsaftaler præget af kompromiser bag lukkede døre. I den udstrækning, det blot drejer sig om at få kredit- og debetsiderne på statens budget til at hænge sammen, kan processens lukkethed ikke siges at udgøre noget stort problem. Hvis disse aftaler derimod benyttes som lejlighed til at gennemføre lovgivning, der indeholder større reformer, er der ud fra det deliberative demokratiideal grund til betænkelighed. Derfor er der gennemført en analyse af udviklingen siden begyndelsen af 1970'erne, og som det vil fremgå, kan der konstateres en markant stigning i omfanget af den form for reformlovgivning.

I det afsluttende kapitel 9 samler jeg trådene med henblik på sammenfattende at karakterisere nogle af de udviklingstræk, der truer med at svække den for det deliberative demokrati afgørende rolle som borger. Formålet hermed er ikke blot akademisk, men også praktisk i den forstand, at jeg gerne vil bidrage til at skærpe opmærksomheden om, hvordan de politiske valg, der træffes inden for områder som for eksempel velfærd og uddannelse, langt fra er uden konsekvenser for demokratiets fremtidige udviklingsmuligheder.

Endvidere skal igen understreges, at andre vinkler og delproblemstillinger kunne have været inddraget. Som et enkelt, vigtigt eksempel skal nævnes de nye rammebetingelser og vilkår for demokratiet, som skyldes internationalisering og globalisering. Når dette fravalg er fundet forsvarligt, skyldes det først og fremmest en opfattelse af, at politikken inden for nationalstatens

rammer fortsat spiller en overordentlig betydningsfuld rolle. Det fremgår alene af alle de åbenlyse og væsentlige politisk betingede forskelle, der kan konstateres landene imellem, og det gælder også inden for EU.

#### A F S L U T T E N D E B E M Æ R K N I N G E R

Relevansen af dette forsøg på at komme frem til underbyggede vurderinger af det danske demokratis tilstand i lyset af en deliberativ demokratiforestilling er relativt enkel at begrunde. Langt sværere end at argumentere for det relevante og interessante i at diagnosticere demokratiets deliberative tilstand er det at finde frem til, hvordan det bedst gøres. Som det er fremgået, er mine metodiske valg truffet med udgangspunkt i den bog, der uden tvivl udgør områdets standardværk, Habermas' *Borgerlig Offentlighed*. I overensstemmelse hermed bevæger analyserne sig på flere niveauer, ligesom der anlægges et historisk perspektiv. Ambitionen er ikke og kan ikke være at nå frem til en konklusion, som indplacerer det danske demokrati på en absolut skala. I stedet drejer det sig om dels at foretage vurderinger af udviklingen over tid, dels at analysere aktuelle tendensers udviklingsretning.

Efterhånden som arbejdet er skredet frem, er betydningen af det historiske perspektiv kommet til at stå stadigt klarere. Ikke alene fordi nutiden kun lader sig begribe som resultat af historiske udviklingsprocesser, men også fordi læsningen af historien delvist bestemmes af den aktuelle forskningsinteresse. Da Habermas i 1987 modtog Sonningprisen, gjorde han i takketalen på interessant vis opmærksom på netop denne sammenhæng. Emnet var den tyske såkaldte historikerstrid om, hvordan man bør forholde sig til Tysklands problematiske fortid. Habermas' pointe var, at det i stedet for at lede efter en ubesmittet autentisk tysk identitet måtte gælde om at lægge vægt på de elementer, som havde undervundet demokrati og retsstat (Habermas, 1987).

Når man beskæftiger sig med det danske demokratis udvikling, forekommer det tilsvarende at være nærliggende at hæfte sig ved de elementer, i kraft af hvilke det „gik godt“. Ikke for at skønne, men dels for selvbevidst at indse, at det relativt stabile og velfungerende danske demokrati ikke er kommet af sig selv, dels for på det grundlag bedre at kunne vurdere fremtidige demokratiske konsekvenser af nutidens valg. En væsentlig vanskelighed ligger netop i, at disse konsekvenser følger af overordentlig komplekse virkningssammenhænge og først viser sig på lang sigt. Selv om det kan lyde som en røst fra graven i disse forandringsparate tider, så burde dette mane til en vis konservativ ydmyghed og respekt over for ting og

institutioner, der synes at have bidraget til demokratiets relativt vellykkede udvikling. Det er også i det lys, jeg har valgt at gøre så forholdsvis meget ud af det deliberative demokratis almene betingelser. Uanset at de vedrører forhold med en lang tidshorizont, er de alligevel vigtige. Den sandhed kan der være grund til at understrege i forhold til en samtidig diskussion og meningsdannelse, der synes tilbøjelig til alene at rette opmærksomheden fremad uden blik for den skrøbelighed, der er et permanent tilbehør til virkelighedens historisk-processuelle beskaffenhed.