

# INNLEDNING

PARLAMENTARISK POLITIKK er i sin natur åpen og offentlig. Måten den har forholdt seg til det store publikum på, har likevel endret seg radikalt siden etterkrigsårene. Mellom valgene legitimeres politikk på en helt annen måte i dag enn i etterkrigstiden. Boken forteller om forholdet mellom politikk og offentlig mening gjennom 55 år. Politiske kontroverser beskrives med vekt på hvordan den offentlige mening har etablert seg som en høyst involverende omverden for politisk virksomhet. Gradvis har den omdannet seg til resonans for politikken. Som en side av demokratiet har denne resonansen fått en usedvanlig politisk betydning. Den offentlige versjon av saker og konflikter har fått egentyngde, den *ersaken* og konflikten. Gjenlyden fra redaksjonene, møtene, gatene, aksjonene, bevegelsene og Internett tilfører politikken ideer og protest, dvs. den påfører den refleksjon utenfra som må håndteres.

Hvordan den offentlige mening (også kalt den politiske offentligheten, det offentlige rom, det offentlige ordskiftet, osv.) har inntatt en fremskutt stilling som politikken legitimerende resonans kommer tydeligst frem i kontroverser.<sup>1</sup> Vi må derfor gå til saken, særlig der det står noe på spill. Fortattede episoder rekonstrueres her ved hjelp av observasjoner fra journalistikkens oppslag og programmer og politikken erindringer (memoarer). Med *saken* som nedslagspunkt ruller boken opp deler av vår nyere politiske historie der den offentlige mening har meldt seg som en medskapende faktor.<sup>2</sup>

Den politiske offentlige mening er her forstått vidt: debatt, protest og appell på gater og møter, aksjoner og kampanjer, kunst og kultur med politisk budskap. Den politiske offentlige mening bygges av ordskifte: journalistikk, argumenter, forslag, appeller, protester og trusler. Avsendere er nyhets- og debattmediene, protestbevegelser, intellektuelle, og de brede

folkebevegelser, brede medlemsorganisasjoner, til ekspertorganisasjoner, ad hoc-aksjoner til høyre og venstre, religiøse fundamentalistiske celler og andre som via alle tenkelige uttrykk ønsker å øve innflytelse. Den offentlige mening mener mye og mangt ustanselig. Den danner hegemonier, protestbølger og stemninger.

I tråd med vår demokratiske selvforståelse utgjør den offentlige mening en folkelig innflytelse på samfunnsutviklingen. Temaer formuleres og blir til en form for mening som kan håndteres av politikerne. Den har politikerne som adressat: Målet er endring. Med den offentlige mening som referanse er det mulig for politikken å ta legitime beslutninger. I antall røster kan den offentlige mening være påfallende beskjeden. Den opptrer gjerne som folkemeningen, opinionen eller den alminnelige rettsfølelse. Slik bidrar den både til demokratisering av politikken, og til en innsnevring av hvem denne folkemeningen egentlig refererer til. Enkelte individer og organisasjoner oppnår anselig innflytelse, andre er ute av syne. Den offentlige mening og politikken observerer hverandre. Det store uutgrunnelige publikum – folket – betrakter dem begge.

På 1800-tallet var den offentlige mening et produkt av meningssterke redaktører og trykkere. Snart ble den partistyrte. Gradvis ble den redaktør- og journalistikkstyrt. Fra 1990-årene er den blitt en sensorisk innretning som fra en stadig mer (politisk) uavhengig posisjon virker inn på politiske beslutninger. I dag er den en utflytende hybrid av et utall genre- og medieformer, og av politiske og kulturelle strømninger. Journalistikken dominerer ennå som et reisverk for det noen har kalt «den store samtalen». Med årene er den offentlige mening blitt en sterk, selektiv og meningsgenererende resonans for politikk – for dens selvforståelse og evne til å håndtere problemer. Den er med dette også aktiv i å påvirke forholdet mellom posisjon og opposisjon, og mellom politikk og omverdenen.

Særlig sentral i den offentlige mening står journalistikken i presse og kringkasting, etter hvert på Internett. Gjennom 1800-tallet ble den det sentrale reisverket for den fremvoksende politiske offentlige mening. Om pressen er gammel, er journalistikken ganske ung. Utover i det 20. hundreåret vokste den frem som faglig hevd over bestemte genre og en selvskapt etikk, etter hvert også med utdannelse. Pressens frigjøring fra partiene oppsto for noen få tiår siden som følge av dårlig parti- og

avisøkonomi, pressestøtte, og en langsom rendyrking av det journalistiske som fag og etikk. Internasjonale tanker tilsa at journalistikken måtte stå alene. Autonomien kunne først spores i redaktørenes selvsikre programerklæringer, i presseetikken, så i journalistrollen og i spesifikke journalistiske nyhetsverdier. Det førte til uavhengige presseorganisasjoner som forutsetning for konkurranse om publikum. Dette, sammen med økt velgermobilitet og svekket partiloyalitet, informasjonspartier og en mer informerende forvaltning, fremmet journalistikkens autonomi.

Liberal politisk teori har lagt vekt på at særlig via allmenne valg legger politikken sin skjebne – og dermed grunnlaget for fremtidige beslutninger – i hendene på publikum. Representasjon i politiske organer er basis for friske, legitime beslutninger i en omskiftelig verden. Men i valg på politikere får borgerne sagt lite om hvilke saker som er viktige og hva som bør gjøres. Stemmeretten er en nødvendig, men utilstrekkelig betingelse for legitim politisk makt. Fra begynnelsen av 1990-årene har forestillingen om et samtalende demokrati lagt vekt på at folkesuvereniteten kommer til uttrykk i meningsdannelsen ut fra tanken om at argumentasjon foredrer mening; den gir bedre beslutninger som samtidig legitimeres.

Institusjoner i et mer sammensatt og fremskutt medielandskap har lagt mer vekt på demokrati som frie ytringer og diskusjon. Den offentlige mening rommer debatt, men også strategisk maktanvendelse. Først og fremst har vi å gjøre med et retorisk rom der ord og symbolikk boltrer seg. Spørsmålet her er historisk og sosiologisk: Hvordan bidrar den offentlige mening til politikkenes legitimitet og effektivitet?<sup>3</sup>

Bokens tittel, *Offentlig parlamentarisme*, rommer dels en opplagthet og dels en påstand om at noe fundamentalt har skjedd med vår styreform særlig de siste førti årene. «Parlamentarisme» er en sedvanebestemt og konstitusjonell ordning. At den utøvende makt utgår fra en folkevalgt forsamling innebærer et skille mellom posisjon og opposisjon. Den avtegner seg i overgangen fra meningsforbund til lokale og nasjonale partier og avisdannelse i perioden 1880–1910. Herkomsten kan gjerne spores tilbake til Gutenbergs trykkpresse med bevegelige typer, fremover til avisoppblomstringen fra særlig 1830-årene, og videre til den gjensidige parti- og avisdannelsen fra 1880-årene:<sup>4</sup> Vekst i etableringer av aviser skjøt fart samtidig som Høyre, Venstre og Arbeiderpartiet samlet seg til

nasjonale partiorganisasjoner.<sup>5</sup> Presseintervjuet i direkte tale var så smått med på å avgrense journalistikken fra annen skrivende gjerning. Fra ca. 1910 til 1940 konsoliderte venstre-, høyre- og arbeiderbevegelsen sin makt gjennom parti, fagbevegelse, kultur, idrett og presse. En *proletarisk* og en *borgerlig* offentlig mening avtegnet seg, som hver rommet ulike avskygninger med utspring i embedsstanden, kommunistbevegelsen, lekmannsbevegelsen, bondebevegelsen, osv.

Samtidig var dette nasjonens oppvåkning. Etter den franske revolusjon er ideen at folkets suverenitet legitimerer det politiske systemet. Rousseaus *allmennvilje* ligger under som basis for den legitime staten. I de nye forfatningene i USA, Frankrike og Norge adlyder folket kun seg selv, ved hjelp av statsmakt. Med ordningen av opposisjonen i partier idealiseres de fraværende, det store publikum, og med det borgernes likeartede stilling overfor staten. Med oppsplittingen av statsmaktene tvang også «Den fjerde statsmakt» seg frem som forestilling; som folkets granskende øyne og ører. Redaktørene ble hovedaktørene i en gryende offentlig mening, som troverdig *stand-in* for det store, tause publikum.

Den politiske offentlige mening ble etter noen tiår hovedsakelig partienes og ikke minst bevegelsenes domene. Kringkastingen sto i en spesiell posisjon. Strategisk svært mye viktigere ble den med fjernsynet utover i 1960-årene. Først fra 1970- og 1980-årene opplevde Norge en overgang fra partiledet til journalistikkledet offentlighet, omkranset av folkelige former for protest som presset seg på den politiske dagsordenen fra slutten av 1950-årene. Videre ble den offentlige mening mer kulturell og genremessig differensiert innad, basert på sivilsamfunnets mange organisasjonsformer, informasjonsformidling, PR-virksomhet og nye medier og genrer. Den offentlige «samtales» ekspanderte og ble mer mangfoldig. For politikerne ble den mindre oversiktlig. De håndterte utfordringen ved selv å bli avsendere i de nye kanalene.

Fremskaffelse av legitimitet og konkurranse om makt til å ta politiske beslutninger er politikkenes oppgave. Politikk er legitim styring: myndigheten til å fatte bindende vedtak på vegne av alle. Ofte tar den form av strid mellom normer om hva som er rimelig og rettferdig. Nøkkelen til å forstå politikkenes rasjonalitet ligger særlig i forholdet mellom legitimitet med utspring i den offentlige mening, og politikkenes beslutningsevne. Det gjelder både i fastsettelsen av den politiske dagsordenen og hva

som besluttes. Den politiske maktens to sider, legitimitet og styring, handler i det daglige altså om oppslutning og beslutning. Politikken søkte støtte i sin omverden av bestemte klasseinteresser. Og senere i en bredere og stadig mer mangslungen offentlig mening. Tidvis bytter posisjon og opposisjon plass i regjeringsbygget. Fra sak til sak avløser forventning og skuffelse hverandre.<sup>6</sup> Uansett er politikkens mål å fatte bindende beslutninger på vegne av alle borgere, og nettopp derfor blir det ofte konflikt.<sup>7</sup> Moderne politisk makt viser seg i evnen til å generere støtte til beslutninger (legitimitet) og til selve beslutningsevnen (effektivitet). Hvor denne makten ligger, er i endring: Stortinget har avgitt makt til forvaltningen, EØS, privat sektor og internasjonal rett. Makt- og demokratiutredningen (1998–2003) betegnet dette som politikkens tilbaketrekning. På den andre siden har politikken ekspandert i kraft av informasjonspartier, valgmaskiner, informasjonsavdelinger og symbolopptredener. Denne siden kan betegnes som politikkens *fremrykking*.

Den viktigste effekten av journalistikkens og politikkens grense-dragninger kom til syne som en *mer konturfast* offentlig mening, som partier, journalistikk og publikum ikke kunne komme utenom i sin resonnering om politikk og samfunn. Journalistikken står her i særstilling: Den velger temaer, skaper mening og rekkefølge og et overkommelig antall aktører. Den besørger variasjon og stabilitet i det offentlige ordskiftet. Journalistikken kan neppe ses som en politisk *aktør*. Her betraktes den som reisverket i den offentlige mening.

Politikk og offentlig mening møtes med særlig intensitet i konflikten: i fortattede og avgrensede saker som skapes av og tvinger frem politiske og journalistiske operasjoner. Boken omhandler kontroverser og episoder i norsk politikk der hva vi kan kalle «den offentlige faktor» kommer mer styrende inn enn vanlig. Det snakkes om dramatisk, endog om skandale. Når begivenhetene driver hverandre fremover fra døgn til døgn, fra time til time, når *tid* blir avgjørende, utfordres politikeres etikk og prinsipper. Når politikerne *prøves*, kommer deres moralske og politiske dømmekraft for en dag. En *sak* er en fase i politikken der maktforhold mellom et begrenset antall aktører utfordres eller vendes om, der posisjon og opposisjon er i bevegelse.

Journalistikken tvinger politikken ut på scenekanten – politikken tilføres offentlig form. Noe avsløres, annet tilsløres. Politikken møter

seg selv i nye gevanter. Samvirket mellom politikk og offentlig mening tilfører politikken selvrefleksivitet og selvkritikk. Demokratisk politikk er i dag å forholde seg hyppig og intenst til denne 'sitt offentlige Andre'. *Parlamentarisme er blitt et samspill mellom posisjon, opposisjon og den offentlige mening.* Boken belyser denne parlamentariske triangelen.

\*

Etter fem års mørke ble det i den perioden historikeren Jens Arup Seip kalte «ettpartistaten» (1945–1965) bygget opp en godt utbredt og *pluralistisk* partipresse med sine pressebyråer. Avisen ble ansett som opinionsmiddel, pressarbeid var partiarbeid med andre midler. Avisene var partiets utside, men bevegelsens innside. Den offentlige mening var preget av partienes agitasjon, dog med en repressiv konsensus i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Fra Arbeiderpartiet mot de borgerlige partiene kunne polemikken være hard; mot dem som sto til venstre for partiet hersket snarere *anti-offentlighet*: taushet og etterretning (første del).

Med EF, atomprotestene, de industripolitiske krisene, et mer markant NRK og den første borgerlige regjeringen sprakk den sementerte offentligheten opp. Politikken som uavhengig kritikk var ført ut i offentligheten for alvor. Nye generasjoner tok den offentlige mening ut på gatene (andre del).

Med EF-saken, avisødøden, pressestøtte og partistøtte i 1970-årene fulgte nye partier og andre politiske uttrykk på venstre- og høyresiden, mindretallsregjering og en presse på leting etter ny begrunnelse for sin gjerning. De borgerlige avisene fikk blandede erfaringer med å være regjeringsspresse. Konfliktnivået steg, politikk ble konfrontert med politi. Pressen tok seg mer til rette når politiske ledere kom og gikk (tredje del).

I andre halvdel av 1970-årene førte flere forhold til at den offentlige mening ble mer høylytt: Partilederkonflikter, tv-formens ytterligere gjennombrudd, nye utenriks- og sikkerhetspolitiske ulydigheter satte preg på debattklimaet. Lekkasjen etablerte seg som kanal mellom politikk og presse. Arbeiderpressen fikk det vanskeligere. På borgerlig side ønsket avisene autonomi, men Aftenposten ville også regjere landet (fjerde del). Med økonomisk ustabilitet, høyrebølge, skandaler og mindretallsregjeringer i 1980-årene fant den borgerlige pressen sin plass i den nye

selvgående offentligheten. Partiene ble mer som valg- og informasjonsmaskiner rundt en eksponert og sårbar partileder. I 1990-årene sluttføres delingen av politikk og journalistikk ved at arbeiderpressen oppløses. Stortinget innretter seg etter den nye situasjonen og blir mer utadrettet. Den redigerte og dominerende delen av offentligheten ble i løpet av 15 års tid omkranset av mer eller mindre redigert og informert mening på Internett. En arbeidsdeling avtegnet seg mellom på den ene siden en sentralisert, eliteorientert og profesjonell informasjon i større journalistiske medier, og på den andre siden en lang hale av lokal, «udisiplinert» informasjon i digitale kanaler. Frisettingen av journalistikken var merkbar fra 1960-årene og tilendebrakt i slutten 1990-årene. Fra da av var alle medier alle partiers medier. Partiene og politikken innrettet seg etter forestillingen om opinionen (femte del).

Over disse 55 årene fant en fundamental strukturendring sted: fra en partikontrollert, men pluralistisk, politisk front innebygget i politikken selv, til en hyperaktiv, mangesidig og aldri hvilende offentlig mening kretsende rundt politikken. Etterkrigstidens kommandostruktur flatet seg ut; politikken avhengighet av den offentlig mening ble fundamental. Dette gjorde politikken mer nærværende: Den talte stadig mer til den enkelte og lærte av journalistikken å vise til enkeltskjebner. Selv ble den offentlige mening kompleks, selvrefleksiv og ekspansiv. Som kompensasjon for et svekket maktfordelingsprinsipp var parlamentarismen blitt offentlig, ikke bare i demokratisk og prinsipiell forstand, men i parlamentarisk forstand. Kontrollerende og opplysende funksjoner var utvidet, til dels overtatt av den offentlige mening. Skillet mellom privat og offentlig lå som før til grunn for hva som ble forstått som politikk (og kultur), men dette skillet blir nå i langt større grad trukket opp av den offentlige mening selv.