

## Erik Albæk og Christoffer Green-Pedersen

# Nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser

Hvilken betydning har medierne for politiske beslutningsprocesser? På baggrund af studier af, under hvilke betingelser medieopmærksomhed fører til politisk opmærksomhed, og teorier om politiske beslutningsprocesser generelt argumenterer denne artikel for, at mediernes indflydelse på politiske beslutningsprocesser er politisk betinget. Hvis medierne skaber opmærksomhed omkring et emne, der i forvejen interesserer politikerne, kan medieopmærksomhed, hvis den også er vedvarende, igangsætte politiske beslutningsprocesser, der fører til væsentlige politiske beslutninger. Artiklen illustrerer dette ved hjælp af to danske eksempler og diskuterer, hvordan artiklens påstand kan undersøges mere generelt.

Keywords: medier, politisk opmærksomhed, politiske beslutningsprocesser, offentlig politik

Det sker jævnligt, i Danmark såvel som i udlandet, at en politiker, en minister eller endog en regeringsleder må trække sig efter at have været en tur igennem mediernes vridemølle. Det sker typisk, når medierne – som den kontrollerende fjerde statsmagt – har afdækket ”skandaløs” uorden i ministerens privatliv eller embedsførelse. At pressen – ofte på dramatisk og spektakulær vis – kan fælde magtfulde politikere og ministre, giver næring til den opfattelse, at medierne ikke alene har stor magt, men også *for* stor magt. I en meningsmåling fra 2017 udarbejdet af Megafon tilkendegav 42 pct. af de adspurgte, at det var medierne, der havde størst indflydelse i Danmark. 30 pct. pegede på politikerne, 15 pct. på EU-institutionerne. Hele 56 pct. af de adspurgte mente også, at medierne havde for stor indflydelse i samfundet (Politiken, 2017).

Men ét er spektakulære skandalesager, hvor urent trav, manglende opmærksomhed eller uformåenhed hos en politiker kan føre til stor medieomtale. Noget andet er de uendelig mange politiske beslutningsforløb, som fører frem til vedtagelsen af ny politik – eller fastholdelsen af bestående. Har medierne også stor indflydelse her?

Den Danske Magtudredning, som omkring årtusindskiftet foretog en omfattende analyse af magt og demokrati i Danmark, konkluderede: både-og. På den ene side fremhævede Magtudredningen, at beslutningsprocesser var blevet hurtigere og mere mediestyrede (Togeby et al. 2003: 278-281). Forløbet om-

kring den første vandmiljøplan i 1986-1987, der startede med et tv-indslag om døde hummere i Kattegat og ledte til en historisk dyr handlingsplan, ses ofte som et klassisk eksempel på en mediestyret beslutningsproces (Andersen og Hansen, 1991), men der kan gives mange andre eksempler (fx Togeby et al., 2003: 221-223). På den anden side påpegede Magtudredningen også (Togeby et al., 2003: 280), at nyhedsmedierne i mange tilfælde ingen rolle spiller, når der træffes politiske beslutninger. Spørgsmålet er derfor: Hvordan kan man forstå mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser? Det er et svar på dette spørgsmål, denne artikel har til formål at bidrage til.

Indledningsvis kan vi konstatere, at der i forskningslitteraturen – trods den udbredte opfattelse i offentligheden om, at medierne har stor betydning i politik – hverken teoretisk eller empirisk har været meget fokus på mediernes indflydelse på politiske beslutningsprocesser. Vi er derfor nødt til at gå til anden litteratur for at få inspiration til en forståelse heraf. Medieforskningen har primært beskæftiget sig med emnet i form af studier om mediestorme. Til gengæld findes der en del politologiske studier af, hvordan medieopmærksomhed påvirker politisk opmærksomhed, men ikke så mange, der går videre til at undersøge politiske beslutningsprocesser. Den politologiske litteratur om beslutningsprocesser har interesseret sig noget mere for mediernes rolle og har især fremhævet, hvordan medierne kan forstærke dynamikker, der allerede er opstået i konkurrencen mellem politiske aktører. Disse to typer af politologisk litteratur – dvs. teori om politisk opmærksomhed og om beslutningsprocesser – giver tilsammen et brugbart udgangspunkt for videre teoretiske diskussioner om mediernes betydning for politiske beslutningsprocesser.

Med inspiration fra disse to typer litteratur argumenterer denne artikel for, at mediernes mulighed for at igangsætte politiske beslutningsprocesser er betinget af forudgående politisk interesse for emnet. I metaforiske termer kan man tale om, at medierne kan antænde et politisk bål, der allerede ulmer. Argumentation illustreres gennem to eksempler: kødskandalen fra 2006 og sagen om Jane Hoffman, der i 2014 tog til Schweiz for at få hjælp til selvmord. Disse to eksempler giver endvidere anledning til at diskutere dels en række spørgsmål om mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser, der stadig er udforsket, dels hvordan man systematisk vil kunne teste påstanden om, at mediernes betydning for politiske beslutningsprocesser er politisk betinget.

I den forbindelse skal det præciseres, at artiklen fokuserer på mediernes betydning for politiske beslutningsprocesser – altså processer, der leder frem til policybeslutninger i form af lovgivning, ændringer i bevillinger eller lignende tiltag. Det er selvsagt kun en del af en bredere diskussion om mediernes politiske betydning, der også inkluderer eksempelvis mediernes betydning for

vælgernes støtte til bestemte partier, deres syn på politik eller mediernes rolle i skandalesager. Afslutningsvis vil artiklen diskutere, hvilke konsekvenser de voldsomme forandringer i mediebildet, der er indtruffet det seneste årti, og som stadig pågår, fx fremvæksten af internetbaserede nyheder og sociale medier, i fremtiden måtte få for nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser.

## Teori om mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser

Den politologiske litteratur om dagsordensfastsættelse og politiske beslutningsprocesser er et oplagt sted at starte, når man vil forstå mediernes rolle i politiske beslutningsprocesser. Studier af Cobb og Elder (1983[1972]), Kingdon (1995[1984]) og Baumgartner og Jones (1993) er klassikere inden for denne litteratur og præsenterer alle teoretiske modeller for, hvordan politiske spørgsmål kommer på dagsordenen, og hvordan dette kan lede videre til politiske beslutninger. Nyhedsmedierne indgår på forskellige måder i disse modeller. I Cobb og Elders dagordensfastsættelsesmodel fremhæves mediernes rolle, dog uden at den teoretiseres nærmere (1983[1972]: 141-150). Hos Kingdon (1995: 57-61) diskuteres mediernes betydning også som en del af hans model for, hvordan policyemner kommer på beslutningsdagsordenen. Beslutningsdagsordenen indeholder de emner eller sager, som politiske beslutningstagere konkret overvejer at træffe beslutninger om. Den udgør derfor en delmængde af den bredere politiske dagsorden, der henviser til alle de sager, som i et eller andet omfang har politiske aktørers opmærksomhed.<sup>1</sup> At en sag kommer på beslutningsdagsordenen kræver, at tre uafhængige strømme af løsninger, problemer og politik mødes i et policyvindue. Det er nærliggende at tænke medieopmærksom som en måde, hvorpå et policyvindue kan åbnes, men generelt finder Kingdon ikke, at nyhedsmediernes opmærksomhed er afgørende for beslutningstagernes opmærksomhed. Dog kan medierne ifølge Kingdon (1995 [1984]) være med til kraftigt at forstærke en opmærksomhed, der er opstået andre steder i samfundet, og på den måde påvirke beslutningsdagsordenen. Det gælder særligt, hvis nyhedsmedierne er i stand til at fastholde intensivt fokus på et policyemne over længere tid, men Kingdon (1995 [1984]: 58-59) påpeger netop, at det sjældent er tilfældet. Mere generelt er det en central pointe hos Kingdon, at det faktisk er temmelig svært for et emne at komme ind på beslutningsdagsordenen. De tre uafhængige strømme af løsninger, problemer og politik skal bringes sammen, og det sker sjældent.

Kingdons generelle pointe er nemlig, at rigtig mange forhold skal gå op i en højere enhed, for at der træffes politiske beslutninger. Der findes uendelig mange spørgsmål på den bredere politiske dagsorden, som politiske aktører forsøger at få flyttet ind på beslutningsdagsordenen, men det lykkes sjældent. Baumgart-

ner et al.s (2009) store studie af lobbyisme i den amerikanske kongres viste således, at selvom lobbyismeaktiviteten er enorm, og der bruges ufattelig mange dollars på lobbyisme, så kommer der som regel ikke noget ud af anstrengelserne. Den politiske proces indeholder med andre ord en stor bias til fordel for status quo, dvs. til fordel for at der ingen (ny) beslutning træffes. Eksempelvis udformes og vedtages den langt overvejende del af den danske finanslov uden nyhedsmediernes bevågenhed. Kun i den allersidste fase, hvor der i Finansministeriet skal uddeles smålunser til mærkesager, som regeringens forligspartier profilerer sig på, opnår finanslovsforhandlingerne medieopmærksomhed, men den står i skærende kontrast til beløbenes størrelse på den samlede finanslov. Derfor er konklusionen, at selvom der findes eksempler på, at medierne spiller en rolle i den proces, hvor de tre beslutningsstrømme bringes sammen, så er det sjældent forekommende.

Baumgartner og Jones (1993) har skrevet den seneste ”klassiker” inden for studiet af politiske beslutningsprocesser. Heri fremsætter de deres idé om politiske beslutningsprocesser som et resultat af ”afbrudte ligevægtstilstande”. Poliske beslutninger træffes for det meste inden for stabile policymonopoler, men disse nedbrydes indimellem i perioder med stor ekstern opmærksomhed. I forbindelse hermed kan medieopmærksomhed spille en vigtig rolle (1993: 103-125). Det skyldes dels, at nyhedsmedierne kan forstærke den politiske opmærksomhed, som andre arenaer har rettet mod et policymonopol, og i nogle tilfælde kan medierne også antænde den stigende opmærksomhed. Dels skyldes det, at medierne spiller en afgørende rolle for, hvordan policyemner diskuteres. Medierne kan således på afgørende vis bidrage til et ændret ”policyimage”, hvilket kan være udslagsgivende for et policymonopols nedbrydelse og fremkomsten af et nyt.<sup>2</sup>

Baumgartner og Jones tilskriver således medierne en mere central rolle i politiske beslutningsprocesser end tidligere teorier om beslutningsprocesser. Det skyldes blandt andet, at hvor eksempelvis Kingdon undersøgte egentlige politiske beslutninger, så fokuserer Baumgartner og Jones mere på at forklare udviklingen i den politiske opmærksomhed om policyemner. Generelt ser litteraturen om politiske beslutningsprocesser imidlertid ikke nyhedsmedierne som den afgørende aktør i politiske beslutningsprocesser. Oversigtsværker over teorier på området som Weible og Sabatier (2018) gengiver eksempelvis ingen specifikke teorier om mediernes rolle. Omvendt fremhæver især Baumgartner og Jones (1993) mediernes betydning for udviklingen i politisk opmærksomhed og mediernes evne til at forstærke dagsordensdynamikker.

## Teori om mediernes samspil med politiske aktører

De seneste par årtier har budt på en betydelig vækst i den internationale forskning om samspillet mellem medier og politik (Albæk og de Vreese, 2010; 2016; van Aelst og Walgrave, 2017). Det gælder eksempelvis forholdet mellem medierne og de politiske partier (jf. Sevenans 2018; van Aelst og Walgrave, 2016), herunder en række danske studier (Green-Pedersen og Stubager, 2010; Thesen, 2013; Hopmann et al., 2012). Denne forskning i samspillet mellem medier og politiske partier er på den ene side ganske omfattende og har fokus på mange lande (jf. Vliegthart et al., 2016). På den anden side er den også ganske snæver i den forstand, at partiernes reaktion på mediehistorier så godt som udelukkende undersøges i form af politikernes opmærksomhed. De fleste studier ser på, om de emner eller sager, som partierne fokuserer på, typisk i parlamentet, er påvirket af, hvad nyhedsmediernes fokuserer på.

Til gengæld er der relativt få studier, der undersøger mediernes betydning ikke alene for politisk opmærksomhed, men også for politiske beslutninger. En række ældre studier, blandt andet Mortensen og Serritzlew (2006), der studerede danske kommuner, har set på, hvad mediernes opmærksomhed betyder for udviklingen i offentlige budgetter, men de har typisk ikke kunnet finde effekter af medieopmærksomhed. Det stemmer overens med Walgrave og van Aelsts (2006) sammenfatning af litteraturen: Når det i modsætning til den symbolske dagsorden (opmærksomhed) kommer til den "substantielle" dagsorden (policy), er det svært at finde belæg for, at medieopmærksomhed skulle have stor betydning. Enkelte studier bygger på idéen om mediestorme (*media hypes*) (Vasterman, 2005), dvs. perioder med stor opmærksomhed om en meget bestemt sag. Dette begreb er blevet brugt til at undersøge politiske beslutninger inden for ældresektoren i Danmark (Elmelund-Præstekær og Wien, 2007). Her spiller den intensive medieopmærksomhed klart en rolle. Men i samspil med politiske faktorer.

Samspillet mellem medieopmærksomhed og politiske faktorer er netop hovedpointen i den omfattende litteratur, der har undersøgt, hvilken betydning medieopmærksomhed har for politisk opmærksomhed. Det er således et gennemgående resultat af denne forskning, at nyhedsmediernes påvirkning af politikernes opmærksomhed er politisk betinget (van Aelst og Walgrave, 2006). Når politikerne reagerer på mediehistorier, skyldes det, at historierne drejer sig om emner, som politikerne eller partierne i forvejen har en interesse i at få øget opmærksomhed omkring. Det kan eksempelvis skyldes, at partiet har emneejerskab over det emne, som mediehistorien drejer sig om (Green-Pedersen og Stubager, 2010). Dette samspil mellem den politiske interesse, der er der i

forvejen, og de historier, som nyhedsmedierne bringer, er med andre ord kerneindsigten fra litteraturen om mediernes påvirkning af den politiske dagsorden.

Studier af mediernes funktionsmåde, herunder idéen om ”nyhedsinstitutionen” (Cook, 1998) og betydningen af nyhedskriterier (Ryfe, 2006) indeholder endvidere flere indsigter, som også er centrale for at forstå, under hvilke betingelser medierne kan påvirke politiske beslutninger. At nyhedsmedierne udgør en institution betyder, at der eksisterer regler og normer, herunder ganske særligt nyhedskriterierne, som er adfærdsregulerende for primært journalister og redaktører på tværs af nyhedsorganisationer. Det indebærer, at medieopmærksomhed om en sag opstår, fordi sagen lever op til de nyhedskriterier, som aktørerne i medieinstitutionen agerer efter. Nyhedskriterier som aktualitet, væsentlighed, sensation, konflikt og identifikation er journalistiske kriterier, der, selvom de er åbne for fortolkning, genererer en betydelig ensartethed i, hvad der får mediemæssig opmærksomhed på tværs af nyhedsmedier. Samtidig implicerer de også, at en given sags nyhedsværdi er til konstant revurdering ud fra nyhedskriterierne.

Den måde, nyhedsinstitutionen fungerer på, begrænser samtidig mediernes mulige indflydelse på beslutningsprocesser. Litteraturen om politiske beslutningsprocesser, som blev diskuteret ovenfor, fremhævede, at nyhedsmediernes mulighed for at påvirke politiske beslutningsprocesser i høj grad opstår, hvis medierne kan fastholde stor opmærksomhed om en given sag over lang tid. Nyhedsinstitutionens dynamik vanskeliggør imidlertid dette. Nyhedsmedierne er ikke en strategisk enhedsaktør, der søger at fastholde opmærksomhed på en sag med henblik på at fremkalde en given politisk beslutning. De kan fastholde opmærksomhed på en sag, hvis denne løbende vedbliver med at leve op til nyhedskriterierne, men det sker sjældent. For det kræver, at der hele tiden er en udvikling i en sag, som skaber *ny*-heder, der lever op til nyhedskriterierne. Det kan eksempelvis ske, hvis politiske aktører har en interesse i, at medierne vedblivende har fokus på en given sag, og derfor løbende leverer nye oplysninger om eller vinkler på denne. I mange tilfælde vil sagen imidlertid i forhold til nyhedsværdi blive overhalet af andre sager, og medieopmærksomheden vil aftage.

## Medier og politiske beslutningsprocesser

Selvom litteraturen om politiske beslutningsprocesser og litteraturen om forholdet mellem medier og politiske aktører kun har haft begrænset interaktion, peger de på mange måder i samme retning, når det drejer sig om at forstå mediernes mulige rolle for politiske beslutningsprocesser. Begge typer litteratur indikerer, at det kun er under særlige omstændigheder, at medierne vil være i stand til at igangsætte politiske beslutninger. Det skyldes dels, at det helt

grundlæggende er vanskeligt at igangsætte politiske beslutningsprocesser, dels at hvis medierne skal igangsætte en sådan proces, kræver det, at de fastholder opmærksomhed om en sag over lang tid, hvilket – givet nyhedskriterierne – sker ganske sjældent. Samtidig peger de to typer litteratur også på, at når medierne faktisk er i stand til at påvirke politiske beslutningsprocesser, så skyldes det som regel, at medierne indgår i et samspil med andre aktører i politik. Studierne af mediernes betydning for den politiske dagsorden fremhæver således samspillet med de interesser i bestemte sager, som politikerne har i forvejen. Hvis man skal se på de betingelser, hvorunder vedvarende medieopmærksomhed om en sag kan opstå, og hvor dette kan føre til mediemæssig indflydelse på en politisk beslutning, så skal man altså fokusere på samspillet mellem medieopmærksomheden og politiske faktorer. En sådan forståelse af, hvordan medieopmærksomhed og politiske faktorer kan – henholdsvis ikke kan – spille sammen, kan man nærme sig gennem to eksempler, nemlig kødskandalen fra 2006 og sagen om Jane Hoffmans hjælp til selvmord i 2014.<sup>3</sup>

### Kødskandalen i 2006 – når der går politik i sagen

Den såkaldte ”kødskandale” startede med en tv-historie om fordærvet kød bragt i DR’s forbrugermagasin *Kontant* den 14. marts 2006. Kort fortalt havde et firma i årevis solgt for gammelt kød til restauranter og hoteller, ligesom der var solgt blokrejer, hvori der var fundet fremmedlegemer som eksempelvis el-artikler. Der var ikke tegn på, at nogen var blevet syge af at spise kødet eller skaldyrene, da begge dele var frosne, så skandalen bestod lige så meget i, at firmaet ikke havde haft kontrolbesøg fra fødevarermyndighederne i fire år, og at myndighederne heller ikke havde reageret på henvendelser om fusk og svindel i firmaet (Jyllands-Posten, 16/3 2006).

Sagen var sådan set en relativt banal sag om et firma, der svindledes ved ikke at overholde reglerne om egenkontrol, og som ikke var blevet fanget i myndighedernes kontrol. Politisk fik den imidlertid et langt efterspil, der kulminerede, da den konservative politiker Lars Barfoed i december 2006 måtte træde tilbage som familie- og forbrugermminister. Samtidig blev der bevilliget øgede midler til fødevarerkontrol (Jyllands-Posten, 14/12 2006). I den forstand kan man sige, at et tv-indslag førte til store politiske beslutninger. I forlængelse af de teoretiske diskussioner kan det derfor være værdt at se lidt nærmere på forløbet.

I forlængelse af tv-indslaget i *Kontant* meldte en række interessenter som Dyrrelægeforeningen og Forbrugerrådet og meget forventeligt også oppositionspartierne sig på banen (Jyllands-Posten, 16/3 2006). De fremhævede alle, at sagen handlede om mere end blot ét firma, der havde svindlet med egenkontrol. De manglende kontrolbesøg blev set som et resultat af regeringens nedskæringer på

området. DR fulgte op med endnu en kritisk historie om det samme firma, og andre medier havde andre historier om problemer med fødevarekontrollen (Politiken, 8/4 2006). Også regeringens støtteparti Dansk Folkeparti var kritisk, og ministeren måtte igennem et åbent samråd i Folketingets Fødevareudvalg, der tiltrak sig stor mediebevågenhed (Politiken 30/3 2006). Regeringen og Dansk Folkeparti enedes dog i første omgang om en kulegravning af Fødevarestyrelsens kontrolbesøg (Jyllands-Posten 30/3 2006). Efter samrådet i Folketingets Fødevareudvalg blev der imidlertid rejst tvivl om, hvorvidt ministeren havde givet korrekte oplysninger til Folketinget (Politiken 5/4 2006). Det førte til, at Dansk Folkeparti nu krævede Lars Barfoeds afgang som minister, hvilket udløste en krise mellem regeringen og dets støtteparti, hvor statsministeren gjorde et mistillidsvotum til Lars Barfoed til et kabinetsspørgsmål. Lars Barfoed blev efter en nervekrig siddende mod løfter om yderligere kulegravning af fødevarekontrollen og øgede midler til området (Jyllands-Posten 9/4 2006). Forløbet gav efterfølgende anledning til en del intern uro i Dansk Folkeparti, herunder sygemelding af partiets fødevareordfører Christian H. Hansen (Berlingske 5/5 2006).

Uroen om fødevarekontrollen og om, hvad familie- og forbrugerministeren og dennes embedsmænd vidste om problemerne i Fødevarestyrelsen, der stod for fødevarekontrollen, fortsatte imidlertid. Dette skyldtes ikke mindst en længerevarende konflikt mellem Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti (Berlingske 19/4 2006). Den 27. april blev der således afholdt en forespørgselsdebat i Folketinget (F41, 2005-2006), hvor et flertal uden om regeringen vedtog et forslag (V61, 2005-2006) fremsat af Dansk Folkeparti, der indebar en flytning af fødevarekontrollen væk fra Familie- og Forbrugerministeriet (Politiken 28/4 2006). Da Grundloven (§ 14) bestemmer, at statsministeren, og dermed ikke Folketinget, fordeler sagsområder mellem ministerierne, havde forslaget ingen praktisk betydning udover at give ny næring til debatten om fødevarekontrollen og Dansk Folkepartis manglende tillid til Lars Barfoed (JP 5/5 2006).

Hen mod sommeren 2006 og dermed afslutningen på den politiske sæson faldt der dog ro på sagen. Alle ventede nu på dels den rapport om manglende kontrolbesøg og styringen i Fødevarestyrelsen, som en uafhængig ekspertgruppe skulle udarbejde, dels en rapport fra Rigsrevisionen, der skulle fokusere på, hvad ministeriet og ministeren havde vidst om problemerne, og hvornår og hvad de havde fortalt til Folketinget (Politiken 9/6 2006). Rigsrevisionens rapport kom i december 2006 og indeholdt en meget skarp kritik af Lars Barfoed og ikke mindst af, hvad denne havde fortalt Folketinget (Berlingske 12/12



2006). Det førte til, at Dansk Folkeparti ikke kunne støtte Lars Barfoed, som måtte gå af som minister (Jyllands Posten 14/12, 2006).

Fra en umiddelbar betragtning kunne historien om kødskandalen og fødevarekontrollen ligne et klart eksempel på, at medierne er i stand til at køre en relativt banal sag om et firma, der svindler med datomærkning, op til en stor sag med stor medieopmærksomhed, der resulterer i en ministers afgang m.m. Skandalens omfang var trods alt til at overse, idet ingen mennesker var kommet til skade.

I forhold til de teoretiske diskussioner om mediernes rolle i beslutningsprocesser er det imidlertid værd at overveje fortolkningen af casen igen. Det blev ovenfor fremhævet, at mediernes påvirkning af politiske processer især opstår, når medierne er i stand til at fastholde fokus på en bestemt sag igennem længere tid. Det var bestemt tilfældet i perioden fra *Kontants* afsløring 14. marts 2006 og frem mod Folketingets sommerferie samme år. Det er imidlertid afgørende at forstå, hvor mediernes stærke fokus på sagen kom fra. Som diskuteret ovenfor er medierne ikke som sådan en politisk aktør, der bevidst søger at fastholde opmærksomhed på en bestemt sag over lang tid for at få politisk indflydelse. Når medierne fastholdt opmærksomheden på kødskandalen over så lang tid, skyldtes det, at historien i så lang tid levede op nyhedskriterierne.

Selve historien om salg af for gammelt kød og skaldyr gav anledning til en vis opfølgning i medierne. Dels i form af andre historier om problemer med fødevarekontrollen, dels i form af historier om politianmeldelse af det firma, der havde solgt kødet (Politiken 8/4 2006). Den helt afgørende grund til, at sagen i løbet af foråret 2006 i så mange tilfælde levede op til nyhedskriterierne, var imidlertid den politiske proces, der udsprang af sagen. De oppositionspartier, der ønskede en anden regering, og en række interesseorganisationer, fx Dyr-lægeforeningen, så sagen som et perfekt eksempel på angivelige konsekvenser af regeringens nedskæringer på fødevarekontrolområdet. Begge typer aktører leverede skyts til medierne. Hvad der måske i endnu højere grad gav sagen politik dynamik, var dog Dansk Folkeparti. Partiet havde i perioden ry for at være tilbageholdende med at understøtte den øvrige oppositions forsøg på at løbe stormløb på diverse ministre (BT 19/4 2006), men agerede anderledes i denne sag. Det rejste i flere omgange spørgsmålet om, hvorvidt Dansk Folkeparti ville vælte Lars Barfoed, hvilket partiet i sidste ende gjorde, og det afledte spørgsmål om, hvorvidt regeringen ville gøre dette til et kabinetsspørgsmål. Internt i Dansk Folkeparti var der øjensynligt også uenighed om sagen. Dansk Folkepartis ageren gav den øvrige opposition et meget stærkere udgangspunkt for at presse regeringen. Oppositionen gjorde i den forbindelse flittigt brug af de parlamentariske instrumenter, der står til dens rådighed i Folketinget i form

af samråd, forespørgselsdebatter og vedtagelser. Alt sammen fungerede som anledninger til fastholdelse af mediernes opmærksomhed på sagen.

Når kødskandalen kom til at tiltrække sig så meget medieopmærksomhed og fik så relativt store politiske konsekvenser, skyldes det altså i mindre grad sagen selv, men i højere grad, at den spillede sammen med en række eksisterende politiske konflikter, og at den kunne bruges af politiske aktører i disse konflikter. Uden denne politiske dynamik ville der langt hen ad vejen være tale om en relativt banal sag om svindel i fødevarerbranchen.

## Aktiv dødshjælp – en sag uden politisk respons

Hvor stor betydning den politiske dynamik har, kan man få et indtryk af ved at se på en anden mediesag, som fik et helt andet forløb, nemlig sagen fra 2014 om Jane Hoffmanns hjælp til selvmord/aktiv dødshjælp. Jane Hoffmann led af den uhelbredelige og stærkt invaliderende sygdom ALS (amyotrofisk lateral sklerose), der på et tidspunkt ville lamme hende fuldstændigt. Hun tog i januar 2014 til Schweiz, hvor hun fik hjælp til at begå selvmord. Sagen blev omtalt i medierne i januar 2014 (BT 9/1 2014), og i marts 2014 bragte DR2 en dokumentar om forløbet. Umiddelbart skulle man tro, at en sådan mediehistorie ville generere en del politisk opmærksomhed. Med dens indhold af sygdom, liv og død og forbuddet mod aktiv dødshjælp i Danmark levede den klart op til nyhedskriterier som personificering, sensation og konflikt. Danskerne er generelt tilhængere af aktiv dødshjælp (jf. BT 9/1 2014; se også Albæk, Green-Pedersen og Larsen, 2014: 64-67), så medieomtalen af Jane Hoffmann forekommer at være en perfekt anledning for at rejse spørgsmålet om lovliggørelse af aktiv dødshjælp politisk. Det politiske system reagerede imidlertid stort set ikke på historien. En sag om for og imod aktiv dødshjælp passer simpelthen ikke ind i de politiske konflikter, der strukturerer dansk partipolitik. Andre lande, fx Holland, Belgien og Portugal, har en indbygget konflikt i deres partisystem mellem sekulære og religiøse partier, der skaber politisk interesse for et emne som aktiv dødshjælp (Engeli, Green-Pedersen og Larsen, 2012). En sådan konflikt eksisterer ikke i det danske partisystem, og derfor er der ingen politiske aktører, der ser en interesse i at bruge tid og energi på at få emnet ind på beslutningsdagsordenen (Albæk, Green-Pedersen og Larsen, 2014). Det fik den konsekvens for sagen om Jane Hoffmann og spørgsmålet om aktiv dødshjælp, at medieopmærksomheden blev meget kortvarig. Der kom intet samråd, ingen forespørgselsdebat og slet ikke en ministerstorm, der kunne fastholde mediernes opmærksomhed. Forløbet omkring historien ligner på den måde forløbet omkring alle andre historier om aktiv dødshjælp, der har været fremme i me-

dierne, også historier, der har involveret spørgsmålet om straf for medvirken til aktiv dødshjælp (Albæk, Green-Pedersen og Larsen, 2014: 59-80).

## Under hvilke betingelser påvirker medierne politiske beslutningsprocesser

Den teoretiske påstand i denne artikel, som de to cases har illustreret, er, at mediernes muligheder for at påvirke politiske beslutningsprocesser og på den måde skabe politisk forandring er afhængig af, at medierne tager en sag op, hvor der er forudgående politisk interesse. Litteraturen om dagsordensfastsættelse og politiske beslutningsprocesser fremhæver, at politisk forandring er vanskelig. For at kunne igangsætte politisk forandring er medierne afhængige af at kunne fastholde længerevarende opmærksomhed på en sag, og fastholdt opmærksomhed kræver forudgående politisk interesse for sagen.

Det er vigtigt at understrege, at fokus her er på policybeslutninger i form af lovgivning, budgetter mv., dvs. de substantielle beslutninger, som den ovenfor præsenterede beslutningsproceslitteratur studerer. Man kan sagtens forestille sig, at medierne er langt mindre afhængige af forudgående politisk interesse, hvis man fx studerer ”skandalesager”, altså sager hvor medierne afdækker politikeres overtrædelse af retlige eller moralske forskrifter for acceptabel eller god adfærd (Skovsgaard og van Dalen, 2016). Sådanne sager kan som antydnet i indledningen koste politikere deres karriere og kan, som skandalesagerne omkring tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen i 2014 illustrerer (Stubager og Hansen, 2017), have betydelige vælgermæssige konsekvenser. Men det betyder ikke nødvendigvis, at de har policykonsekvenser. Som diskuteret ovenfor har medierne, under visse politiske betingelser, også stor betydning for politisk opmærksomhed, men denne opmærksomhed har kun under visse yderligere betingelser policykonsekvenser.

En decideret test af påstanden i denne artikel vil kræve forholdsvis omfattende dataindsamling med tre elementer. For det første vil det kræve en systematisk registrering af situationer, hvor medierne som i de to eksempler ovenfor på baggrund af journalistisk arbejde tager ”sager” op. En central udfordring vil her være en mere præcis definition af ”journalistisk arbejde”. Afhængigt af denne definition kan det nemt vise sig, at der er relativt få cases at studere. Så mange sager, der bygger på journalistisk research, findes der faktisk ikke, fordi de er meget ressourcekrævende. Dette kan vanskeliggøre opbygningen af et datasæt, der kan være genstand for robuste statistiske analyser. Et yderligere interessant spørgsmål er, om det har nogen betydning, hvad det præcise indhold i medieopmærksomheden er. Spiller det eksempelvis en rolle, hvis mediesagen har et element af politisk ”skandale”. I de to eksempler ovenfor var det, i hvert

fald som sagen udviklede sig, en del af kødsagen, men ikke af sagen om aktiv dødshjælp. Det er nærliggende at forestille sig, at mediehistorier, som har et ”skandale”-element har større gennemslagskraft. Omvendt viste kødsagen ovenfor også, at spørgsmålet om, hvornår noget er en politisk ”skandale,” lige netop er et politisk spørgsmål og dermed noget, der også kan være afhængigt af forudgående politisk interesse.

For det andet vil det kræve data på forudgående politisk opmærksomhed. Sådanne data findes langt hen ad vejen igennem eksempelvis det danske ”policy agendas projekt”, der har kodet emneindholdet af en lang række politiske aktiviteter, såsom partiernes valgprogrammer og § 20-spørgsmål i Folketinget (Green-Pedersen og Mortensen, 2019, [comparativeagendas.net/dk](http://comparativeagendas.net/dk)). Udfordring vil her bestå i at besvare, hvilken politisk opmærksomhed der er relevant for den sag, medierne tager op. Et yderlige spørgsmål, der vil kunne besvares empirisk, vil være, hvor megen politisk opmærksomhed der skal være til stede på forhånd. Der er klart, at jo mindre politisk opmærksomhed der skal være til stede på forhånd, jo mindre interessant er påstanden om, at mediernes påvirkning er afhængig af forudgående politisk opmærksomhed.

Endelig vil man systematisk skulle indsamle data om policybeslutninger. Data om lovgivningsændringer, herunder ændringer i bekendtgørelser o.lign., er tilgængelige, hvilket ændringer i budgetter også er. Udfordringen består i at identificere den nærmere sammenhæng mellem medieopmærksomhed og politiske beslutninger. Man kan fx forestille sig, at politiske beslutningsprocesser allerede er igangsat inden medieopmærksomheden. Man kan også forestille sig, at der kan gå lang tid fra, at en politisk beslutningsproces sættes i gang som følge af medieopmærksomhed, til at der faktisk træffes en politisk beslutning i form af en lovgivningsændring.

I forlængelse heraf vil det også kunne være relevant at tage udgangspunkt i politiske beslutninger i stedet for medieopmærksomhed. Det har Larsen og Andersen (2004) gjort i deres studie af mediernes rolle i væsentlige politiske beslutninger i Danmark, og her var konklusionen, at mediernes rolle var begrænset, fordi medierne havde viet de undersøgte beslutninger meget begrænset opmærksomhed. Viser det sig, at det faktisk kun er i få tilfælde, at politiske beslutningsprocesser kan spores tilbage til medieopmærksomhed, vil det alt andet lige sige noget om omfanget af mediernes indflydelse på politiske beslutninger. Det vil også betyde, at medieopmærksomhedens politiske betingethed bliver mindre afgørende. Det afgørende er, at medieopmærksomheden er begrænset.

## Konklusion

Diskussionen om mediestyrede beslutningsprocesser har været stærkt sammenknyttet med diskussionen om medialisering, dvs. forestillingen om, at politik i stigende grad foregår på mediemæssige præmisser (Strömbäck, 2008). Adskillige studier har empirisk dokumenteret, hvordan eksempelvis politikere i stigende grad tilpasser deres egen adfærd til journalisters (anticiperede) adfærd, og hvordan politiske partier i stigende grad professionaliserer deres politiske kommunikation, så den er optimalt tilpasset medielogikken. I den forstand kan det meget vel tænkes, at den politiske kommunikation i forbindelse med politiske beslutninger har været genstand for en øget medialisering.

Vores fokus i denne artikel har imidlertid været et andet, nemlig: Er politiske beslutninger mediestyrede, dvs. er medierne en afgørende faktor for, om der træffes politiske beslutninger? Her er vores svar, at medierne på den ene side spiller en væsentlig rolle ved at udgøre en arena for den politiske kommunikation. Det er her, de politiske aktører udkæmper en kommunikativ kamp om, hvad der skal træffes beslutninger om og hvordan. Men omvendt tyder meget lidt på, at medierne som en selvstændig politisk aktør har afgørende betydning for de politiske beslutninger, der træffes. I eksemplet med kødskandalen har journalister gravet en historie frem, som udvikler sig til en politisk skandale og ender med, at ministeren fratages en del af sit ressort. Men mediehistorien udvikler sig kun til en skandale, fordi den passer ind i allerede eksisterende politiske konflikter og derved får mulighed for at udvikle sig. Med andre ord: Nyhedsmedierne spiller en rolle – men kun i samspil med andre politiske aktører. Omvendt viser sagen om Jane Hoffmanns hjælp til selvmord, at en mediehistorie, som ellers passer ind i nyhedsmediernes logik, ikke har mulighed for at udvikle sig politisk, hvis ikke andre politiske aktører ser en interesse i at følge sagen op.

Man skal imidlertid have for øje, at mediebilledet har udviklet sig markant i de senere år, og det kan få stor betydning for mediehistoriers mulighed for at påvirke politiske beslutningsprocesser. På den ene side er det værd at hæfte sig ved, at de eksempler, der ofte gives på mediestyrede beslutningsprocesser – og også de to eksempler der blev diskuteret ovenfor – udspringer af journalistisk research. De er eksempler på, hvordan journalister ud fra en kritisk tilgang har researchet et spørgsmål over længere tid. Udover journalistiske evner og færdigheder kræver dette ressourcer i form af tid og penge. Det er typisk journalistik veludrustede medier som DR/TV2 og de store morgenaviser, der er i stand til at mønstre sådanne ressourcer. Men netop disse mediers dominans i nyhedsbilledet er kommet under pres: Der er kommet stigende konkurrence fra flere nyhedsmedier, reklameindtægter er flyttet fra de traditionelle massemedier til

internettet, DR er politisk blevet beskåret i sine budgetter osv. Det har alt i alt betydet, at der er færre midler hos de traditionelle nyhedsmedier til at foretage journalistisk research – og ganske særligt den form for omfattende research, der har ligget bag flere af de mediehistorier, som har initieret en politisk beslutningsproces. Det kunne indikere, at man fremover måske vil opleve færre medieinitierede beslutningsprocesser. Og måske det, der er værre: at mediernes betingelser for i det hele taget (kritisk) at granske og informere borgerne om politiske beslutninger og beslutningsprocesser i fremtiden bliver ringere.

På den anden side interagerer de traditionelle massemedier i dag ikke alene med de politiske aktører, men også med de sociale medier. Det kan dels få den konsekvens, at de traditionelle nyhedsmedier gennem de sociale medier bliver opmærksomme på forhold, som de gennem journalistisk dækning bringer videre til det politiske system og på den måde er med til at initiere og påvirke politiske beslutninger. Dels kan det få den konsekvens, at historier fra de klassiske nyhedsmedier, der deles, kommenteres, 'likes' mv. på de sociale medier, får et sådant liv, at politiske aktører bliver nødt til at reagere – selv hvis historien ikke flugter med det politiske systems konfliktlinjer, som normalt er med til at sikre, at en mediehistorie får/ikke får, et liv i den politiske beslutningsproces. I den forstand kan man forestille sig, at man fremover vil se flere medieinitierede beslutningsprocesser.

## Noter

1. Kingdon (1995 [1984]: 2-4) bruger selv termerne "decision agenda" og "governmental agenda". Nannestad (2018) bruger i en introduktion til Kingdons teori de danske begreber "beslutningsdagsordenen" og "regeringsdagsordenen".
2. Green-Pedersen (2018) er en dansk introduktion til Baumgartner og Jones teori.
3. Fremstillingen af de to cases bygger på stikordssøgning i databasen "Infomedia". Formålet med de to cases er at eksemplificere de teoretiske argumenter, ikke systematisk at teste argumenternes rækkevidde. I den forbindelse er det også vigtigt at understrege at formålet med stikordssøgningerne ikke har været en kortlægning af omfanget af mediedækning af de to sager.

## Litteratur

- Albæk, Erik og Claes H. de Vreese (2010). Forskning i politisk kommunikation: en introduktion. *Politica* 42 (3): 279-293.
- Albæk, Erik og Claes H. de Vreese (2016). Introduktion: politikere og medier. *Økonomi og Politik* 89 (3): 3-10.
- Albæk, Erik, Christoffer Green-Pedersen og Lars Thorup Larsen (2014). *Moralpolitik i Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Andersen, Mikael S. og Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra handling til symbol*. Harlev: Niche.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instabilities in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball og Beth Leech (2009). *Lobbying and Policy Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cobb, Roger W. og Charles D. Elder (1983[1972]). *Participation in American Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cook, Timothy E. (1998). *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Elmelund-Præstekær, Christian og Charlotte Wien (2007). *Mediastormens magt*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen og Lars Thorup Larsen (2012). *Morality Politics in Western Europe. Parties Agendas and Policy Choices*. London: Palgrave.
- Green-Pedersen, Christoffer (2018). Dagsordensteori, pp. 175-192 i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.), *Offentlig politik*, 3. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Green-Pedersen, Christoffer og Peter B. Mortensen (2019). The Danish Agendas Project, pp. 82-89 i Frank Baumgartner, Christian Breunig og Emiliano Grossman (red.), *Comparative Policy Agendas. Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer og Rune Stubager (2010). The political conditionality of mass media influence: When do parties follow mass media attention? *British Journal of Political Science* 40 (3): 663-677.
- Hopmann, David N., Christian Elmelund-Præstekær, Erik Albæk, Rens Vliegthart og Claes H. de Vreese (2012). Party media agenda-setting: How parties influence election news coverage. *Party Politics* 18 (2): 1973-191.
- Kingdon, John W. (1995 [1984]). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2004). *Magten på borgen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Mortensen, Peter B. og Søren Serritzlew (2006). Newspapers and budgeting: The effects of media coverage on local expenditure decisions. *Scandinavian Political Studies* 29 (3): 236-260.
- Nannestad, Peter (2018). Skraldespandsmodeller, pp. 147-174 i Christoffer Green-Pedersen, Carsten Jensen og Peter Nannestad (red.), *Offentlig Politik*, 3 udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ryfe, David Michael (2006). The nature of news rules. *Political Communication* 23 (2): 203-214.

- Sevenans, Julie (2018). One concept, many interpretations: The medias' causal roles in political agenda-setting processes. *European Political Science Review* 10 (2): 245-265.
- Skovsgaard, Morten og Arjen van Dalen (2016). Politiske skandaler, pp. 239-263 i Thomas Olesen (red.), *Medier, politik og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Strömbäck, Jesper (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics* 13 (3): 228-246.
- Stubager, Rune og Kasper Møller Hansen (2017). Præsidentvalget og troværdigheden, pp. 151-172 i Kasper Møller Hansen og Rune Stubager (red.), *Oprør fra udkanten. Folketingsvalget 2015*. København: DJØFs Forlag.
- Thesen, Gunnar (2013). When good news is scarce and bad news is good: Government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting. *European Journal of Political Research* 52 (3): 364-389
- Togebj, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter M. Christiansen, Torben B. Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- van Aalst, Peter og Stefaan Walgrave (2016). Information and arena: The dual function of the news media for political elites. *Journal of Communication* 6 (3): 496-518.
- van Aalst, Peter og Stefaan Walgrave (2017). *How Political Actors Use the Media. A Functional Analysis of the Media's Role in Politics*. London: Palgrave.
- Vasterman, Peter L.M. (2005). Media-hypes. *European Journal of Communication* 20 (4): 508-530.
- Vliedenthart, Rens, Stefaan Walgrave, Frank R. Baumgartner, Shaun Bevan, Christian Breunig, Sylvain Brouard, Laura Chaqués Bonafont, Emiliano Grossman, Will Jennings, Peter B. Mortensen, Anna M. Palau, Pascal Sciarini og Anke Tresch (2016). Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research* 55 (2): 283-301
- Walgrave, Stefaan og Peter van Aalst (2006). The contingency of the mass media's political agenda setting power: Towards a preliminary theory. *Journal of Communication* 56 (2): 88-109.
- Weible, Chris M. og Paul A. Sabatier (2018). *Theories of the Policy Process*, 4. udg. London: Routledge.