

## Fortiet, forsinket og forvrengt?

Norske mediers dekning av forholdet til EU

**Tore Slaatta**





## OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

## OM FORFATTEREN



### **Tore Slaatta**

Tore Slaatta, f. 1957, professor ved Institutt for medier og kommunikasjon Universitetet i Oslo. Doktorgrad (Dr. polit) fra Samfunnsvitenskapelig fakultet i 1999, Universitetet i Oslo med avhandlingen *Europeanisation and the Norwegian news media*. I perioden 1998 til 2003 ledet og koordinerte han medieforskning innen Makt- og demokratiutredningen (MDU). Forfatter av norske og internasjonale bøker og fagartikler innen medievitenskapelig og kultursosiologisk forskning.

**Innhold**

Innledning .....	5
Utvikling av EØS-dekning siden 1990.....	8
De «store» sakene....	11
Sammenligninger med andre transnasjonale nyhetsbeiter .....	13
De konstituerende betingelsene .....	15
De journalistiske betingelsene .....	17
De politiske betingelsene .....	20
Dramaturgi og rammer (foreløpig analyse) .....	22
Avslutning .....	22
Epilog: De norske medienes EØS dekning som demokratisk utfordring .....	23
Referanser .....	27

# Fortiet, forsinket og forvrengt?

## Norske mediers dekning av forholdet til EU

Tore Slaatta

### Innledning

Det kommer ikke til å slå ned som en bombe: Nyhetsstoff om EØS tar liten plass i det daglige nyhetsbildet som de norske nyhetsmediene produserer, uke etter uke, år etter år. Det sto 536 artikler om EØS i Aftenposten i 2010, den avisen i Norge som synes å ha størst dekning av EU og EØS i den norske medieorden. I hele perioden fra 1990 til 2010 dukker betegnelsene EF, EU og EØS opp 64.329 ganger i denne avisen.

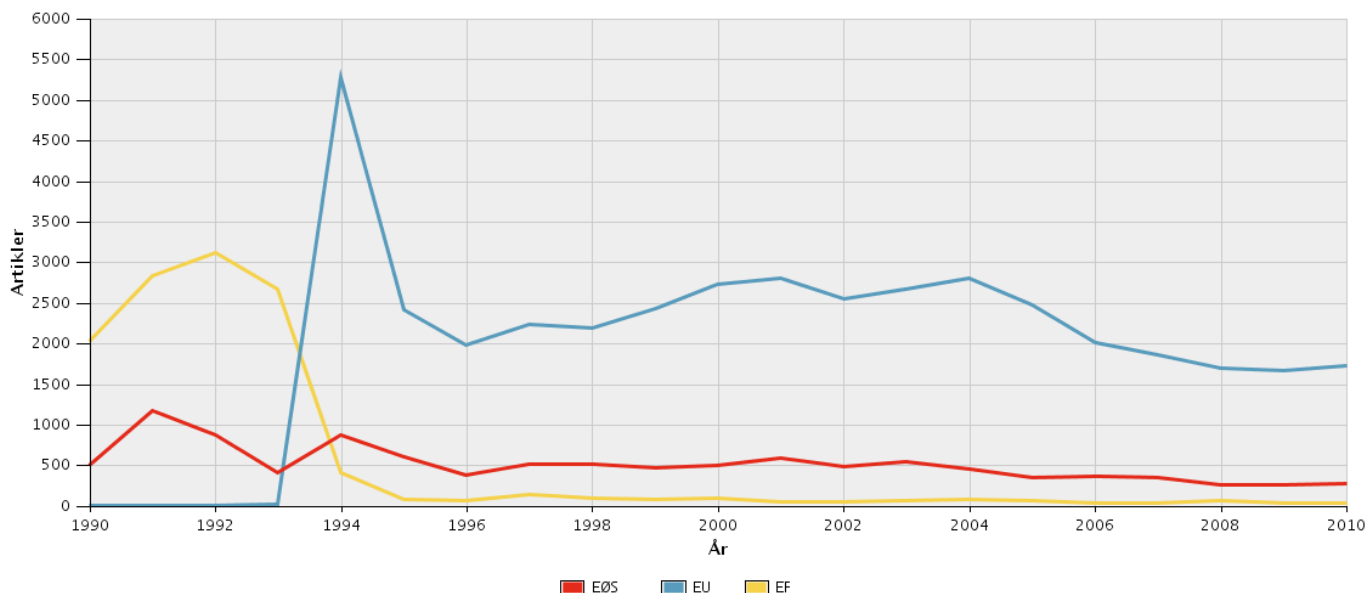
Avisen er ikke representativ og det utvalget av medier vi har studert er større. Men allerede her gir variasjonene over tid indikasjoner til svarene på det generelle spørsmålet: Når og hvordan er EU generelt, og EØS-avtalen spesielt, kilde til nyhetsoppslag for norske journalister? Svaret for EØS-dekningens del er foreløpig: ikke så veldig ofte. Det viktige spørsmålet er imidlertid ikke hvor ofte, men hva vi skal anse som henholdsvis lite el-

ler mye, eller for lite eller for mye. Hva skal vi i det hele tatt forvente av mediene? Bør vi ønske oss mer EØS-dekning, og i så fall, hva slags dekning bør det være?

I denne rapporten skal jeg først se på mediedekningen av EU og EØS i norske medier over en 20-års periode. Spesielt skal vi se hvordan rapporteringen av EØS varierer over tid. Ut fra kvantitative mål hentet fra Retriever og bearbeidet for vår analyse, skal jeg spesielt fokusere på følgende:

1. Hvordan utvikler EØS-dekningen seg over tid og når er det topp- og bunnpunkter i EØS-rapporteringen siden 1990 og frem til i dag?
2. Hva er det som gjør at EØS noen ganger får mer plass enn ellers og hvordan fases nyhetstopper inn og ut i den daglige nyhetsrapporteringen?

Figur 1



3. Hvordan skiller EØS-rapportering seg fra andre typer journalistikk i denne 20-årsperioden?
4. Hvilke journalistiske rutiner preger nyhetsproduksjonen i utvalgte redaksjoner og hvordan spiller kildeorganisasjoner og den politiske konteksten inn på nyhetsproduksjonen av EØS-nyheter?
5. Spesielt: Hvordan forholder EØS-journalistikk seg til andre rutiniserte former for nyhetsproduksjon, spesielt mht. dekingen av EU mer generelt?

Etter en første gjennomgang av funnene fra det kvantitative materialet skal jeg analysere produksjonsvilkårene for EØS-dekning i norske medier mer kvalitativt. For å styrke analysen av spørsmål 4 og 5 har vi foretatt intervjuer og samtaler med sentrale aktører som står bak produksjonen av EØS-nyheter i norske medier. Jeg bygger også på tidligere analyser av norsk og internasjonal EU-journalistikk, samt analyser av nyhetsproduksjon mer generelt. Det hele munner ut i en diskusjon om mediens rolle i EØS-dekingen ut fra et institusjonelt perspektiv på demokrati og transnasjonal integrasjon. Tittelen jeg er blitt gitt av utredningssekretariatet setter meg på sporet av tre nyhetsrelaterte prosesser: Fortielsesprosesser, forsinkelsesprosesser og vridningsprosesser. Fortielse har et preg av sensur, men må her bety noe annet enn situasjoner der politisk myndighet med loven i hånd stopper mediene i å skrive eller melde noe. Det eksisterer ingen formell sensur i EØS-journalistikken, men det finnes institusjonelle betingelser som gjør at informasjonen ikke alltid er like tilgjengelig for journalister. Disse betingelsene tar jeg sikte på å bestemme mer nøyaktig. I den videre analysen skiller jeg mellom konstituerende, journalistiske og politiske betingelser. Innenfor hver av disse opptrer bestemte mekanismer som både produserer systematiske fravær (fortielser), rytmer (forsinkelser) og vinklinger (forvringninger). Det finnes også andre betingelser av mer situasjonell og lokal art som ikke vil bli spesielt studert her, men som må tas hensyn til dersom analysen anvendes på konkrete eksempler på nyhetsdekning.

I den forskningstradisjonen jeg arbeider ut fra, er nyheter kulturelt og sosialt betingede ytringer som blir til i et dynamisk samspill mellom kilder og journalister. Dette samspillet kan studeres på tre arenaer; en sosial, en kulturell og en fysisk eller materiell arena lokalisert i tid og rom, som handler om hvor journalister går eller kommer for å få informasjon, på hvilket tidspunkt de får det, og under hvilke forutsetninger de får det. Et viktig stikkord på den fysiske arenaen (jeg kommer også til å si at den er «institusjonell» eller «organisatorisk»), er tilgjengelighet: Informasjon som danner

grunnlag for nyheter er ikke noe som finnes i naturlig form, men noe som må skapes og defineres (Ericson, Baranek og Chan 1989). Og ikke minst i den politiske journalistikken er journalisters tilgang til informasjon bestemt av lover og rutiner for hemmelighold i forbindelse med lukkede forhandlinger og politiske beslutningsprosesser. I tillegg er det personer, det være seg byråkrater, eksperter eller politikere, som gjerne opptrer som kilder og portvakter. På ulike måter kan disse være med å forme den informasjonen som en journalist ønsker seg, ved f.eks. å tilrettelegge informasjon på bestemte måter, plante informasjon eller også lekke. I journalistisk forskning sier man gjerne at det foregår forhandlinger om tilgang til informasjon og om fortolkninger og virkelighetsbilder der kilder og journalister møtes (Ericson, Baranek og Chan 1989). Disse møtene får noe rituelt og stabilt over seg i det profesjonelle, politiske og journalistiske liv: I det journalistiske arbeidet oppstår det rutiner og arbeidsformer som over tid nedfeller seg i en journalistisk praksis i et profesjonelt felt, der journalistikk også blir et håndverk og en kunnskapsbasert virksomhet med bestemte regler for god og dårlig journalistikk (Gans 1979, Schlesinger 1991). I dette feltet blir EØS-journalistikk å regne for en spesialitet, knyttet til bestemte fysiske arenaer i EU-systemet og EØS-systemet. Disse arenaene kan kalles «nyhetsbeiter», etter det engelske uttrykket «news beat» (Eide 1992). Det engelske ordet er kanskje bedre, i det man også fanger inn den graden av rytme og rutinisering som oppstår i «the beat». Men beitet er ingen dårlig erstatning: Her samles journalister for å gresse, utveksle kunnskap og erfaringer og finne innganger til eksklusive saker og vinklinger som kan komme til nytte i nyhetsproduksjonen. EUs nyhetsbeite kan sies å være flerdelt og flytende. Det har faste nedslag i Brussel og Strasbourg, der kommisjon, delegasjoner og parlament befinner seg, og mer flytende nedslag i EUs «moveable feast», i presidentskapenes nærhet, på de mange konferansene (IGC'er og konventer) og de enkelte medlemslandenes politiske institusjoner (Baisnée 2002, Slaatta 2001, Slaatta 1999).

Et hovedargument i min analyse er at EØS-avtalen formelt sett har sine egne organisasjonsstrukturer og beslutningsprosesser som definerer et (i prinsippet) atskilt nyhetsbeite. Men siden både EUs og Norges politiske institusjoner er innblandet i ytterkantene av dette beitet, er det ikke opplagt hvor eller når grensene skal trekkes. Både EØS-avtalens organisasjonsmessige infrastruktur og samspillet som til ulike tider oppstår mellom EU, EØS-systemet og det norske politiske systemet må ses som konstituerende betingelser for EU-dekingen. Noe av problemet for EØS-dekingen er at den både er, og ikke er et selvstendig, klart

avgrenset nyhetsbeite. Ikke bare er EUs ulike organer og beslutningsprosesser uoversiktelige og kompliserte å følge. EØS-avtalens pilarer kommer i tillegg, og for både journalistene og deres publikum er EU også Europa, med alt det innebærer av ulike land, regjeringer, konflikter og kriser (Schlesinger 1995, Corcoran og Paschal 1995).

Innenfor den journalistiske institusjonen er organisering av arbeidstid og graden av rutinisering viktig å observere: Det finnes nyheter som er fullstendig forutsigbare for redaksjoner og journalister som jobber med dem, selv om de fremstår som nye og friske for oss som leser dem. Som det er påpekt, er nyheter på mange måter gamle lenge før de er fortalt, og går man bakenom det eksepsjonelle med hver enkeltsak, finner man fort ut at saker ligner hverandre og at deres mediedramaturgi og sjanger egentlig er den samme, gang på gang. Nyheter er om alt mulig, men alltid også historier vi forteller oss selv, om oss selv. Det er derfor noe rituelt og rutinepreget over produksjonen av nyheter, som rutinemessig tilstedeværelse i nyhetsbeitet, kontakt med kilder, og planlegging av nyheter. Dette siste aspektet har avfødt begrepet om de forutbestemte (prescheduled) nyhetene, der en nyhetsorganisasjon kan forberede seg med å gi bestemte oppdrag til tilgjengelige journalister og organisere strategiske forflytninger av korrespondenter eller stringere med tanke på intensiv dekning av avgrensede og hendelsesforløp (Gans 1979, Schudson 1978, Tuchman 1978). EU og EØS er et eldorado for denne type journalistikk, selv om også kriser skjer fortløpende (kugalskap, finanskriser, grunnlovskrise, gjeldskrise, osv.). Sett i et større geopolitisk perspektiv er EU en europeisk, transnasjonal institusjon som kan sies å befinne seg på et funksjonelt koordineringsnivå for styring og håndtering av samfunnsendringer og politiske utfordringer forbundet med økende globalisering. Dette har gjort at også de europeiske mediene i stigende grad er blitt analysert og diskutert mht. deres evt. demokratiske forpliktelser overfor EU-systemet, og som formidlere av nødvendig politisk kunnskap til en norsk, og/eller europeisk offentlighet (se f.eks. Slaatta 1999, Bondebjerg og Madsen 2008, Harrison og Wessels 2009). I min analyse i denne rapporten er det hovedsakelig EØS-journalistikkens relasjoner til den norske offentligheten som er fokusert.

Eksemplene jeg til nå har nevnt på forskjellige typer «mediedramaer» fra EU- og EØS-dekningen i norske medier, knytter an til begrepet om «rammer». Begrepet kommer til medieforskningen via Erving Goffmans sosiologiske studier og symbolske interaksjonisme, spesielt via Gay Tuchmans forfatterskap (Goffman 1974, Tuchman 1978), og ble tidlig anvendt i analyser

av norsk journalistikk av Martin Eide og Gudmund Hernes (Eide og Hernes 1986). I dag benyttes begrepet i en rekke ulike varianter og forskningstradisjoner der man forsøker å vise at bestemte vinklinger dominerer i fremstillingen av nyheter (frame-analysis). Til en viss grad er slike rammestudier i slekt med en kritisk medieforskningstradisjon, der dominans og hegemoniske tendenser i ideologisk forstand skulle studeres. Et poeng er at rammene ikke selv er synlige, men faktisk er betingelser for at nyhetsfortellingene fungerer. De virker derfor som rammer fordi de er «tatt for gitt» både av den eller de som produserer nyhetene, og de som leser dem. Rammer gjør at noe kommer innenfor synsfeltet, og andre ting faller utenfor, og det skjer slik at rammen selv blir usynliggjort. Jeg skal under argumentere for at det finnes strukturer og betingelser i den norske EØS-journalistikken som synes å peke i retning av at det finnes silke rammer, og som preger det virkelighetsbildet som nyhetsdekningen av EU og EØS i hovedsak formidler. Hos Tuchman handler det om at rammene virker stabiliserende i retning av å opprettholde en form for «status quo», uten at det gjøres klart om dette er knyttet til institusjonelle, politiske forhold eller mer dyptgripende forestillinger om stabilitet, f.eks. mellom økonomi og politikk. Men vi trenger i utgangspunktet ikke postulere noen bestemt effekt av eventuelle rammer som måtte dominere. La meg her bare antyde hvor jeg mener slike rammer kan forventes i forbindelse med norsk EU- og EØS-journalistikk. For det første kan vi forvente at en politisk integrasjonsramme vil kunne dukke opp når fortolkninger av Norges forhold til EU nedfeller seg i konkrete beskrivelser mht. om vi er innenfor eller utenfor EU og om EØS-avtalen rokker ved forestillingen om norsk suverenitet og autonomi. For det andre kan vi forvente at det kan knyttes bestemte politiske posisjonsrammer i forhold til hvordan man definerer hvilke nasjonale interesser som naturlig følger av slike beskrivelser. For det tredje kan vi forvente at rammer også er kulturelle, og handler om å definere et «vi» som et spesifikt kollektivt subjekt i møtet med europeiske «andre» (Schlesinger 1995).

Noen metodologiske refleksjoner: Dette er en studie som forsøker å forene kunnskap om EØS som «nyhetsbeite», som et bestemt «sted» eller en bestemt «arena» der nyheter blir til, og der journalister interagerer og forhandler med kilder og oppsøker kildeinformasjon på rutinemessig basis, ut fra et ønske om å overvåke, forfølge og skape nyheter og debatt av betydning for redaksjonen, for dens oppfattelse av sitt samfunnsoppdrag og for deres lesere. Metodologisk forenes kvantitative og kvalitative observasjoner og data basert på mediens innhold med intervjuer og refleksjoner

rundt den sosiale organiseringen av nyhetsbeitet. Her vektlegges spesielt de rutinene som over tid nedfeller seg, og som blir til en form for arbeidsdeling og rutinisert form for kunnskaps- og informasjonsoverføring fra det transnasjonale, politiske systemet mellom Norge, EFTA og EU, og nyhetsmedienes offentlighet. Som nyhetsbeite er det viktige institusjonelle eller konstitusjonelle betingelser knyttet til hvordan det er organisert, hvordan og når politiske beslutninger sluses fra EU og inn i EØS og EFTA-systemet, og videre til det tradisjonelle, norske beslutningssystemet (Stortinget). Disse institusjonelle betingelsene får betydning for når og hvordan informasjon gjøres tilgjengelig for politiske journalister, og for hvordan det kan kobles norske politiske aktører (partier, partifraksjoner og sivile organisasjoner, kampanjeorganisasjoner eller sektorinteressenter) til en offentlig politisk debatt. I denne koblingen forflyttes eller utvides nyhetsbeitet, og til sammenligning med andre geopolitiske nyhetsbeiter blir en viktig, institusjonell betingelse for EU og EØS-journalistikken at dens arenaer er svært mange, komplekse og tildels flytende. Koblinger gjøres kontinuerlig, som utvider EU- og EØS-beitet og til tider gjør dem sammenfallende med det nasjonale, politiske nyhetsbeitet (Claes og Tranøy 1999). Andre ganger er det nettopp de nasjonale arenaene som er i fokus, og særlig EØS-beitet kan bli knyttet til partilandsmøter, stortingsforhandlinger. EØS-avtalen har også åpnet for inngåelse av andre avtaler, spesielt Schengen-avtalen, som på sett og vis danner sitt eget nyhetsbeite, uavhengig av avtalen og dens institusjonaliserte prosesser.

De kvantitative dataene viser konturene av variasjoner i dekningsgraden over tid. Analysene av er gjennomført våren 2011 i samarbeid med forskningsassistent Lene Vibeke Hansen ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Uavhengig av hvorfra nyhetene kommer, eller hvilken sjanger det opererer innenfor, har vi sett på hvor mange ganger bokstavkombinasjonen «EØS» og «EU» forekommer i artikkelingresser i utvalgte norske medier. Som sammenligningsgrunnlag har vi gjort tilsvarende utkjøringer på andre overnasjonale organisasjoner som bl.a. FN, Nato og Unesco. Vi mener på denne måten å fange inn en bred forståelse av EØS journalistikkens demokratiske funksjon og roller. Den er en form for overvåking av en spesiell avtale som Norge har forpliktet seg til å følge. Som en form for transnasjonal journalistikk faller den mellom det nasjonale, innenrikspolitiske og det internasjonale, utenrikspolitiske. I de samtalene jeg har gjennomført med aktører og journalister har vi spesielt diskutert denne dobbelthetens betydning i forhold til å forstå bedre hvilke rutiner

som EØS overvåkes med, og hvilke politiske prosesser og situasjonelle kontekster som virker produktive som forklaringer på når og hvordan EØS faktisk blir en nyhetssak.

## Utvikling av EØS-dekning siden 1990

Det finnes en hel rekke gode grunner til at vi ikke kan forvente at mediedekningen av EØS-avtalen er særlig høy. Derfor er det interessant å se at den en gang var høy. Figur 2 er basert på et utvalg av aviser som alle har tilgjengelige data i arkivbasen Retriever helt tilbake til 1990.<sup>1</sup> Størrelsen på tallene gir derfor ingen mening i seg selv, men de relasjonelle forholdene og svingningene i materialet gir indikasjoner på hva det er som får EØS-journalistikken til å variere over tid. For de senere årene, der flere aviser er tilgjengelige har vi gjort kontrollkjøringer og funnet ut at variasjonene er tilnærmet identiske med de vi finner i det lille utvalget.<sup>2</sup> Vi mener derfor at tabellen under gir et riktig bilde av EØS-journalistikkenes ebber og flo.<sup>3</sup>

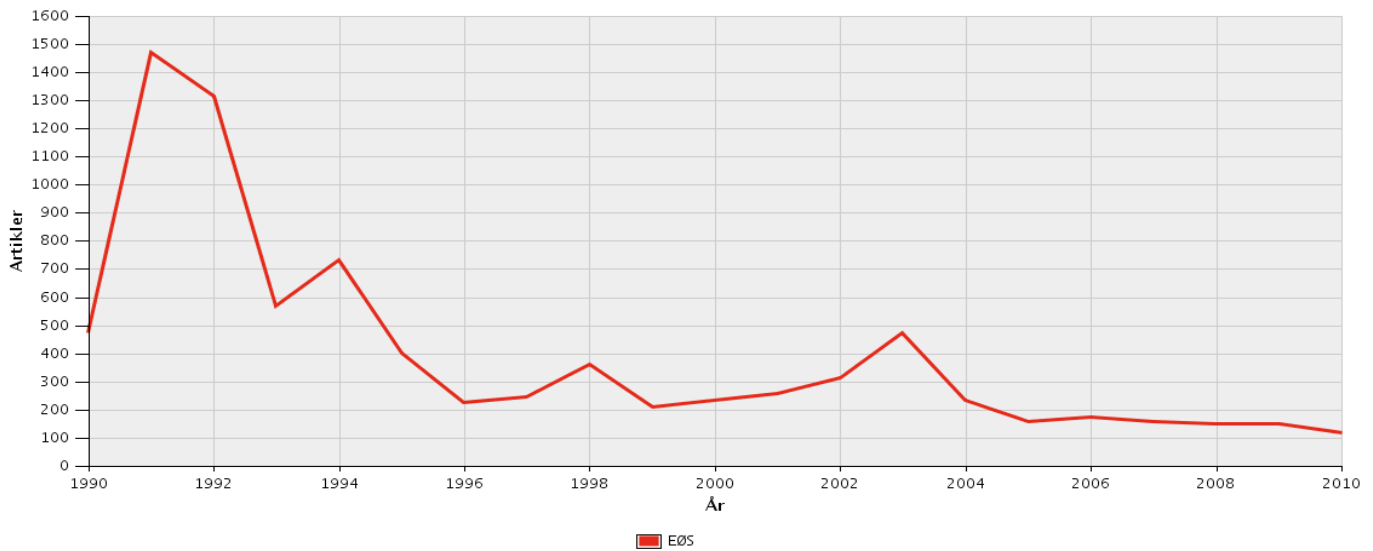
<sup>1</sup> Retriever er Nordens ledende leverandør av medieovervåking og har markedets mest omfattende tilbud av tjenester for nyhetssøk. Søk i arkivtjeneste ATEKST danner grunnlaget for den kvalitative undersøkelsen og inkluderer debattinnlegg, lederartikler, leserinnlegg og replikker. ATEKST gir muligheten for å avgrense kilder for å søke i et predefinert kildevalg. Alle søkene er definert med følgende kriterier: Utvidet søk eller fritekstsøk, hvor kildene, her begrenset til avisene, er definert ut i fra årstallet de ble tilgjengelig i ATEKST. Fem aviser er med i standardutvalget, tilgjengelig fra 1990-2010: Aftenposten, VG, Nordlys og Dagens Næringsliv. Bergens Tidene er også med i standardutvalget, men ble ikke tilgjengelig i arkivet før 02.01.1992.

<sup>2</sup> Kontrollutvalget er definert ut i fra tilgjengelighet i arkivet før 2005 og inkluderer fem aviser i tillegg til standardutvalget: Adresseavisa, Dagbladet, Klassekampen, Dagsavisen og Stavanger Aftenblad.

<sup>3</sup> Det er avgjørende for søkene at vi velger å se på artikler som har søkeord i overskrift og ingress og at vi ikke ser på hele artikkelen. Testing av søkeordet EØS med et standard utvalget i hele artikkelen (29683) versus EØS med et standard utvalg i overskrift og ingress (8401) i perioden 1990-2010 viser en differanse på 21 282 artikler. Mao. må man ikke tenke over tallene, men på relasjonene og variasjonene over tid.



Figur 2



Figur 2 viser i praksis hvordan den norske medi-  
 eoffentligheten orienterte seg i forhold til det som  
 foregikk i det politiske systemet på begynnelsen av  
 1990-tallet. I 1990 startet det såkalte EFTA-sporet i  
 EØS-forhandlingene, og frem til avtaleutkastet forelå  
 i 1992, med alle sine artikler, protokoller og vedlegg,  
 dekket norske medier utviklingen i forhandlingene og  
 formidlet synspunkter og debatter knyttet til avtalens  
 omfang og form.<sup>4</sup> For mediene var det en oppbyg-  
 gingstid og en læringstid. Den generasjonen av journa-  
 lister som en gang hadde dekket EF-striden i 1972, så  
 det i liten grad som deres ansvar å «dra lasset en gang  
 til». De var i mellomtiden også rykket frem til ansvars-  
 fulle posisjoner og kjente igjen sakskomplekset fra 20  
 år tilbake. Det var opplagt at dette måtte prioriteres, og  
 man måtte trekke lærdommer og gjøre jobben bedre.  
 I 1972 ble norsk presse avslørt som støttespillere for  
 den dominante eliten i det politiske feltet som ønsket  
 medlemskapet i EF velkommen (Westerståhl 1973,  
 Slaatta 1999). Det var i partipressens tid, og mediene  
 gikk glipp av en sjanse til å stå sine lesere nærmere enn  
 partiene. I stedet var det noen få aviser som Dagbladet,  
 Nordlys og enkelte andre regionbaserte aviser som  
 målbar opposisjonen, og som i ettertid kom styrket ut  
 av striden. Nå var situasjonen en annen: Partipressen  
 var avvirket og den uavhengige, kritiske og gravende  
 journalistikken fremsto som et ufravikelig ideal. Som  
 så ofte i det journalistiske feltet var det en ny genera-  
 sjon som så nye muligheter knyttet til denne formen  
 for politisk journalistikk. For den enkelte journalist

<sup>4</sup> EØS-avtalen består av en hoveddel (129 artikler), 49 protokol-  
 ler, 22 vedlegg, 30 felleserklæringer, 39 ensidige erklæringer. Frem  
 til 2010 var det inntatt til sammen ca 7.000 «rettsakter» fra EU og  
 antallet stiger stadig.

var det å velge spesialisering mot EU en karrieremes-  
 sig spesialisering med relativt garantert avkastning i  
 form av utenlandsopphold og tilegnelse av noe som  
 opplagt «måtte bli viktig». Den investeringen de måtte  
 gjøre i kompetanseoppbygging, ble i tillegg støttet av  
 redaksjonene, som ikke ønsket å komme i bakleksen  
 når EU-debatten begynte for fullt. Den tidlige EØS-  
 dekningen er på mange måter en treningsleir for det  
 senere journalistiske arbeidet i forbindelse med med-  
 lemskapsforhandlingene. De samme personene som  
 fulgte EØS i første fase, gikk videre til å dekke for-  
 handlingene med EU og medlemskapsdebatten, ute og  
 hjemme.<sup>5</sup>

Når vi kommer etter 1992 faller dekningen av EØS  
 relativt brått, både fordi EU-debatten overtar og  
 forhandlingene sluttføres. Nå er det ikke lenger EØS,  
 men EU-medlemskapet som er på den politiske  
 dagsorden og tidspunktet for avstemningen er bestemt.  
 Det skaper to nye, parallelle nyhetsbeiter: medlem-  
 skapsforhandlinger og referendum-debatt. Men EØS  
 blir ikke helt borte, fordi avtalen virker inn på med-  
 lemsdebatten: Det lille oppsvinget i 1994 tyder på at  
 EØS-avtalen åpnet for et tredje standpunkt i deba-  
 ten, siden man nå ikke lenger sa nei til *bele* EU, men  
 faktisk indirekte samtidig hadde gjort det mulig å si ja  
 til EØS-avtalen med en nei-stemme. Hvordan denne  
 spesielle, konstitusjonelle situasjonen kan ha spilt inn  
 på dekningen, skal vi komme tilbake til når vi tar for

<sup>5</sup> Fremstillingen bygger her på datamateriale og intervjuer i min  
 avhandling fra 1999 om Europa-dekningen i norske medier etter  
 1994, i boken *Europeanisation and the Norwegian news media. Po-  
 litical discourse and news production in the transnational field* (Slaatta  
 1999).

oss de konstitusjonelle betingelser for nyhetsproduksjon og debatt rundt EØS under.

Rett etter at medlemskapsdebatten er over, får vi også et oppsving, fordi det er nå vi egentlig kan begynne å snakke om EØS som en institusjonell struktur hvorfra det kan komme nyheter. I det avtalen trer i kraft, oppstår EØS-avtalen som eget nyhetsbeite, og i de første årene av avtalen er det meste nytt. Pilarene, de ulike aktørene, EFTA, ESA, EØS-komiteen, EØS-utvalget; i forhandlingsbeitet og medlemskapsdebattbeitet hadde de transnasjonale organene tilhørt det andre, det europeiske, som vi ikke skulle bli medlem av. I EØS-journalistikken gjenoppstår aktørene og organisasjonene som gjenferdaktige avtrykk av faktisk, økende integrering i det nye utenforskapet. Nettopp hvor mye innenfor vi er, til tross for at vi er utenfor, denne uavklarte halvstatus som EØS-avtalen åpner for, utgjør fortsatt en særegen, konstituerende betingelse for nyhetsproduksjon fra EU og Europa. I nyhetsmediens rapporteringer fra EU og Europa speiles vår kontinuerlige søken etter å forstå hvor vi er og hvem vi er, i forhold til et Europa i stadig endring.

I det EU-medlemskapet var ferdig diskutert, avstemningen avgjort og fortolkningene av nei-flertallet unnagjort, falt EØS-dekningen til et nivå som i det neste tiåret representerer et slags gulvnivå, som dekningen ikke går under før i 2004. Både i det politiske og det journalistiske foregikk det frem til 1996 en kompetansemessig og beredskapsmessig tilbaketrekning i forhold til EU i det den politiske journalistikken i Norge fant tilbake til en mer tradisjonell balanse i den utenrikspolitiske dekningen av EU. I det EØS-beitet rutineres er det lav dekningssetterspørsel i det politiske systemet. De politiske aktørene og organisasjonene ønsker å legge medlemsdebatten bak seg og la tiden gå. Folkeavstemninger er institusjonelt utmattende øvelser i det norske politiske systemet, og folkeavstemninger om EU i særdeleshet. De splitter partier langs andre konfliktlinjer og skaper fraksjoner og interne uenigheter i det politiske lederskapet som partiene trenger tid for å legge til side.

Det er likevel i denne tiden, mellom 1996 og 2004 at de journalistiske rutinene etableres og det politiske systemet tilvennes EØS-systemet som konstitusjonelt og institusjonelt system. Periodens rutinemessige dekning brytes imidlertid på ulike tidspunkter. Ser vi på figur 2 er det lokale høydepunkter i 1998 og i 2003, og ser vi samtidig på en oversikt over de viktigste hendelsene i EØS-systemets institusjonelle historie, ser vi raskt at den ikke holder tritt med EØS-avtalens økende betydning. EØS har utviklet seg både bredere,

dypere og mer dynamisk enn forutsett i 1992, ifølge Europautredningens oversikter. Det skilles mellom fire «dynamikker»:

For det første en dynamikk som angår «partsforholdet» mellom Norge og EFTA på den ene siden, og EU på den andre. Samtidig med at EØS-avtalens medlemsstater gikk fra å være en sammenslutning av 18 til 30 land, skrumpet EFTA inn i takt med at flere land valgte medlemskap. Partsforholdet endret seg dermed fra 2 til 1 (12:6) til 9 til 1 (27:3) i EUs favør. For det andre en dynamikk som gjaldt avtalens innhold. EØS-avtalen er en slags økonomisk og juridisk «motor» som tikker og går og som gjør nye rettsakter fra EU-systemet til norsk lov. Antallet slike lover er gått fra ca 1.500 til over 7.000 på 16 år, og inntil nylig har ingen rettsakter eller direktiver aktualisert bruk av den såkalte "veto-retten".<sup>6</sup> Den tredje dynamikk er den rutinemessige videreføring og utvikling av EUs rettsakter i det norske juridiske systemet, i det de fører til videre tolking og anvendelse av reglene og fører til stadig videre forpliktelser mellom Norge og EU. Den siste dynamikken gjelder andre avtaler som er inngått med EU ved siden av EØS, i særlig grad Schengen-avtalen fra 1996 og 2000, som er en hovedavtale med tillegg av flere hundre rettsakter fra EU som stadig utvikles. Mindre eksponert og kjent for allmennheten er en rekke avtaler på området for EUs «justis og innenrikspolitikk», som f. eks om utstrakt politisamarbeid i forbindelse med narkotikaovervåking, bistand i straffesaker, arrestordre, utdanning av politifolk og lik behandling av asylsøkninger. Tilsvarende er det en rekke avtaler innenfor EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, som f. eks angir prosedyrer for politiske dialoger, om sivil og militær krisehåndtering og deltakelse i EUs innsatsstyrker, m.m., samt omfattende avtaler innenfor bestemte sektorer, spesielt innenfor landbruk (bl.a. veterinæravtalen), fiskeri og forskning, m.m.<sup>7</sup>

Avtalens mange og raske dynamikker gjør at avtalens omfang og karakter kan karakteriseres som et raskt voksende lappeteippe. Noen tilsvarende dynamikk finnes ikke i den journalistiske dekningen av EØS eller EU. Her er det intet stort teppe som stadig veves på, og lappene virker små og lite forbundet med hverandre. Hvilket i praksis betyr at dersom det var et demokra-

<sup>6</sup> Formelt sett har Norge ingen «veto-rett» som ville tilsi at Norge kunne stoppe direktiver som var fattet i EU, med virkning overfor EU. Det vi i henhold til EØS-avtalen har, er en reservasjonsrett. Begrepet «veto-rett» er langt på vei et medieskapt begrep med uklare konnotasjoner.

<sup>7</sup> For mer detaljerte oversikter over avtaler som er inngått med EU etter 1994, se Europautredningens nettsider på europautredningen.no.

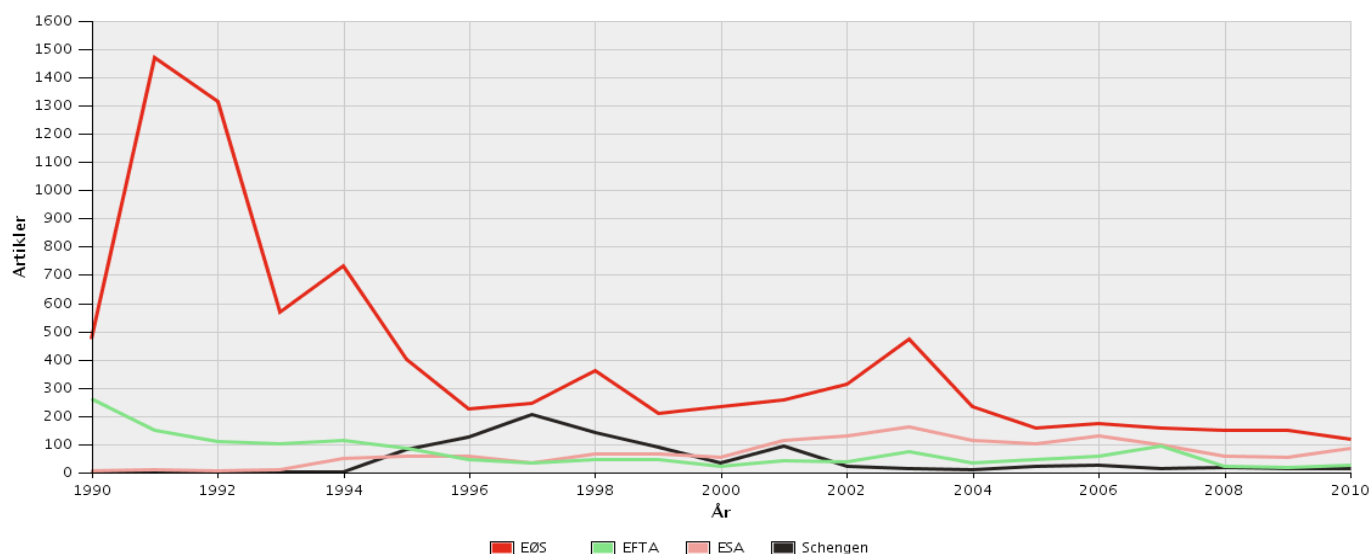
tisk underskudd i starten av avtalen, som mediene i prinsippet kunne bøte på gjennom å innta en aktiv, pågående journalistikk, er dette underskuddet øket i takt med de fire dynamikkene. Men her er det viktig å ta forbehold om at dynamikkene kan ha vært gjenstand for økt dekning og offentlig refleksjon og debatt mens de var inne i «beslutningsmaskineriet». I det vedtak er fattet i legitime, politiske organer, går det politiske systemet videre, medregnet mediene. Vi skal derfor se hva som synes å skape debatt og bevegelser i dekningsgraden over tid.

I 2011 er det mye som tyder på at vi er inne i en ny, viktig periode i EØS-journalistikkens liv der gamle høyder kanskje vil nås. Sett over ett, som en form for transnasjonal journalistikk, er det likevel for lett å henge seg opp i *hvor lav* dekningsgraden av EØS er etter 1994. Det mest interessante spørsmålet er jo *på hvilken måte* den er lav og *i forhold til hva* den kan sies å være lav. For å svare på begge spørsmål vil jeg gjøre bruk av sammenligninger med likt og ulikt i mediene. Metoden vil styre sammenligningsgrunnlaget, og vi skal behandle funn med varsomhet, som indikatorer. Når dette er gjort vil jeg forsøke å bygge opp en mer induktiv analyse som sier noe mer om hva som gjør at nyhetsmediene i Norge *noen ganger likevel velger å dekke eller lage EØS-saker*. Men først skal jeg være nærsynt og følge den kvantitative empirien i analysen.

### De «store» sakene....

Som en innledende øvelse har vi identifisert variasjon i aktører over tid for å se hvordan de ulike organisatoriske tyngdepunktene i avtalen fremstår som kilder eller referanser i dekningsgraden. Figur 3 viser forholdet mellom EØS, EFTA, ESA og Schengen. EFTA forsvinner aldri helt, og viser muligens til en mer grunnleggende debatt om EØS-avtalens grunnelementer. EFTA-pilaren er jo mer og mer blitt en pseudoaktig organisasjonsstruktur som man fastholder for å skape paritet i avtaleverket mellom EU og EFTA. Etter hvert som pariteten har vist seg å først og fremst være avtaleteknisk begrunnet, er også diskusjoner kommet om alternative avtaleformer. Men mens disse avtaletekniske sidene vanskelig kan skape store overskrifter og gjør EFTA til en lite brukt kilde, er «EØS» et stikkord som gir innblikk i et mer dynamisk og variert nyhetsbeite, men det såkalte EØS-utvalget som er Stortingets spesielle organ for håndtering av avtalen er så godt som usynlig som kilde. Den viktigste organisasjonsstrukturen i EFTA-pilaren har vist seg å være ESA, EFTAs spesielle overvåkingssenhet innenfor konkurranseregulering. Allerede i 1994 stiftet den norske offentligheten bekjentskap med denne enheten som kunne gripe inn i statlige anbudsprosesser og kritisere ulike former for statlig støtteordninger, markedsdominans, statlig eierskap og monopoltendenser i ulike bransjer.

Figur 3

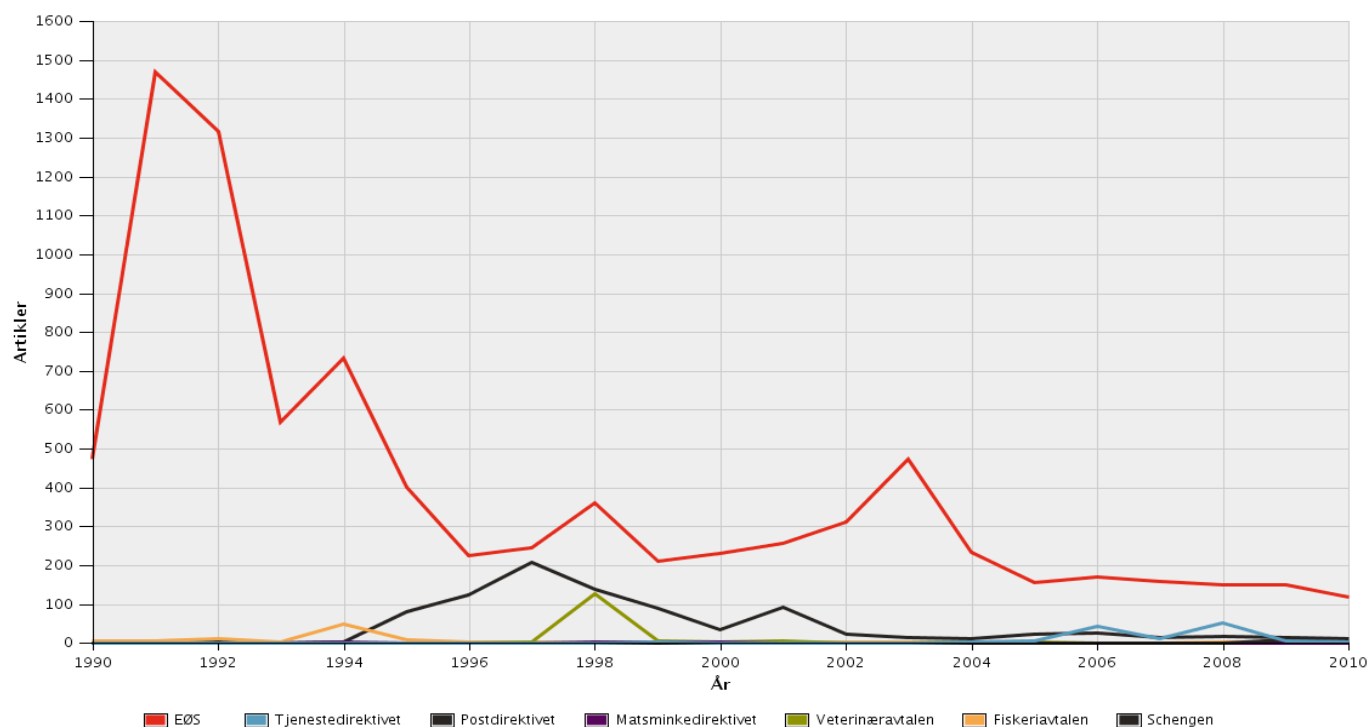


En tidlig gjenganger i nyhetsdekningen etter at EØS-avtalen var bekreftet som Norges tilknytningsform til EU var ESAs inngrep i norsk konkurranselovregulering og regulering. Figur 3 viser at ESA ble en av EØS-beitets viktigste og stadigste nyhetskilde. Schengen er et mer avgrenset, temaspesifikt emne, som synes å ha bestemte perioder med mer omfattende dekning, knyttet til ratifisering av avtalene. Vi skal være varsomme med å tolke kurvene for langt, men toppene på dekningen ser ut til å ligge etter at forhandlingene er gjennomført (1996 og 2000). Er dette riktig, kan det være en indikasjon på at mediene ikke klarer å sette dagsorden i tide til at de kan mobilisere sine lesere eller legge bestemte press på de norske forhandlingene med EU. Men her er det viktig å huske at mediene kan bygge saker i forlengelse av selve EØS-oppslaget og de nyhetsverdige episodene som måtte dukke opp der. ESAs konkurranseregulering handler i et bredere perspektiv om hvordan og når politisk styring av markeder skal foregå og berører den klassiske «høyre/venstre»-akse i norsk politikk. Tilsvarende handler ikke Schengen bare om politisamarbeid, men om kontroll av immigrasjon og ulovlig innvandring til Europa, noe som både er et humanitært og sivilatorisk problem-

område. I vinklingen av disse sakene kan referansen til direktiver og EØS-avtalens beslutningsstruktur bli borte, slik at de ikke blir registrert i vårt utvalg. Men mer sannsynlig er at de ikke finnes, eller at det ikke er en systematisk forbindelse mellom dem. I den enkelte journalists dedikasjon og interesse for EU og EØS kan slike større forståelser av problemkompleksene være viktige. Men i den daglige rapportering og i kampen med desken om plassering og lengde, er det gjerne ikke den høyere himmel som får tre frem.

Ser vi på et utvalgt knippe med saker (figur 4), ser vi at også de har en typisk fjelltopp-struktur med gradvis oppbygging, et kort klimaks og en gradvis utfasing. En sjelden situasjon ser ut til å ha oppstått i 1997, der dekningen av Schengen-avtalen nesten alene utgjør all dekning av EØS. Straks etter at klimaks er nådd, bygges også en annen nyhetsdekning opp rundt veterinæravtalen, og i 1998 er det disse to sakene som sammen skaper ett av få høydepunkter for EØS-journalistikk etter 1994. I 2003 er det bl.a. avtalen selv som er under debatt i forbindelse med utvidelsen av EU mot Øst-Europa og i forbindelse med at EØS-kontingenten ble reforhandlet.

Figur 4



Direktivene kommer og går, ser det ut til, noe som vitner om at *avtalen* «fungerer» etter hensikten. EUs direktiver blir faktisk importert, noen blir litt diskutert og noen blir mer diskutert. Enten fordi de er kontroversielle, fordi de er mer kompliserte og krever mer og lengre behandling, eller begge deler: de er både kompliserte og kontroversielle. Noen avtaler og direktiver kommer tilbake, som revisjoner eller utvidelser. Men i det lange løp er kommer de og går, og de fører ikke til at EØS-journalistikken hopper seg opp eller vokser geometrisk over tid. Når direktivdebattene og avtaledebattene er avsluttet og direktivene tatt inn, faller den journalistiske oppfølgingen tilbake til et lavere nivå. Men i mellomtiden er det dukket opp nye direktiver, så EØS-dekningen som helhet forblir mer eller mindre konstant. Men tematisk og saksmessig er nå alt endret. Det er nye fagområder som utfordres, nye eksperter som uttaler seg, og både nye og velkjente organisasjoner og interessenter som kaster seg inn i det som er av offentlig debatt. Kan man dermed si at *mediene* også har fungert «etter hensikten».

Vi kan konkludere at EØS-beitet med dette er blitt et rutinisert nyhetsbeite, om enn i det lave frekvensregisteret ment for spesielt interesserte. Den overordnede dramaturgien er en tilvenning og gradvis integrering av Norge i EU. I stedet for å ta fullt medlemskap med alle dets kostnader og fordeler forbundet i en pakke, er EØS-avtalen der for å integrere oss litt etter litt, stykkevis og delt. I dette ligger naturligvis store fordeler mht. tilvenning, lokal beredskap og mulighet til å mobilisere mot deler av integreringen. Spørsmålet er om vi har vært oss dette bevisst, og om vi har utnyttet de fordelene EØS-avtalen har gitt oss til å debattere videre integrering.

Det vår undersøkelse ikke fanger opp, er den mulige dynamikken som til tider har kunnet oppstå mellom EØS-avtalens rutinemessige harmoniseringsmekanismer og en mer prinsipielt orientert, offentlig debatt om videre integrering av Norge innenfor EU. Selv om EØS-beitet ikke i seg selv dukker opp som stridsarenaer med store nyhetsoppslag, er riktignok de sakskompleksene de representerer ofte både debattert og grundig gjennomgått i mer generelle utenriksreportasjer og bakgrunnsstoff. Men den av- og på-struktur som EØS-dekningen synes å ha fått, koblet til observasjonen av at den akkumulerte integreringen over tid ikke fører til økt dekning, viser at mediene på mange måter er slaver av de politiske institusjonenes rutinemessige karakter. For å reise en større debatt trenger mediene at politikere tar den samme debatten, og som vi skal diskutere senere, er nok politikernes og partienes vegring i forhold til å diskutere EØS-avtalens

kontinuerlige integreringsmaskineri et underliggende problem.

Vi står overfor en mulig kompleks effekt: Den oppdelte og regelmessige debatten som går rundt direktiver og tilleggsavtaler mobiliserer sektorer og interessenter i en pågående integreringsdebatt, noe som gjør at demokratiets muskler flekses på integrasjonsspørsmålet med jevne mellomrom. På den annen side kan det være slik at EØS-avtalen og den måten debatter kommer og går, som lokale nedslag rundt spesifikke saker, også er en hindring for mer omfattende debatter om Norges forhold til EU og Europa. Våre måleinstrumenter er ikke kalibrert for å teste slike hypoteser, og vi må også huske at våre kurver representerer den jevne, allmenne nyhetsjournalistikken. Det finnes kretsløp med tyngre og mer informasjonsrike medier, der EU-spesialiserte journalister og kommentatorer holder politiske eliter og fraksjoner orientert på et profesjonelt, høyt nivå. Dette er et profesjonelt og tildels eksklusivt, men ikke lukket kretsløp, som både kilder og journalister deler innsyn i. Vi skal kommentere dette kretsløpet nærmere under gjennomgangen av de journalistiske betingelsene for EØS-dekningen i norske medier.

Konklusjonen er derfor foreløpig at EØS-avtalen har hatt potensialer til å bli et journalistisk redskap for kontinuerlig offentlig debatt om Norges integrering i EU og relasjoner til Europa forøvrig.

## Sammenligninger med andre transnasjonale nyhetsbeiter

Dersom noen ga meg spørsmålet om hva som har preget nyhetsbildet de siste 20 årene, ville jeg neppe ha svart EU. Og om jeg skulle rangere saker ville jeg kanskje, etter litt ettertenksomhet, ha nevnt kugalskapkrisen, innføringen av valutaunionen, utvidelsen mot øst, og den pågående gjeldskrisen. Etter noe mer ettertanke ville jeg kanskje kommet på Amsterdam-traktaten, Lisboa-traktaten, de mislykkede folkeavstemningene om EU-grunnloven og bestrebelsene med å koordinere EUs sikkerhets- og utenrikspolitikk. EU har vært der, hele tiden, noen ganger som kilde i det storpolitiske bakteppe av internasjonale nyheter, andre ganger som begivenhetenes sentrum, når europeisk integrasjon stoppet opp, forandret retning, eller utvidet seg og fikk nytt liv gjennom nye vedtak og aktive presidentskap. Sakene som har preget de 20 årene som er gått siden EØS-forhandlingene startet, har slett ikke stått i den europeiske integrasjonens tegn. Samtidig med at EØS-

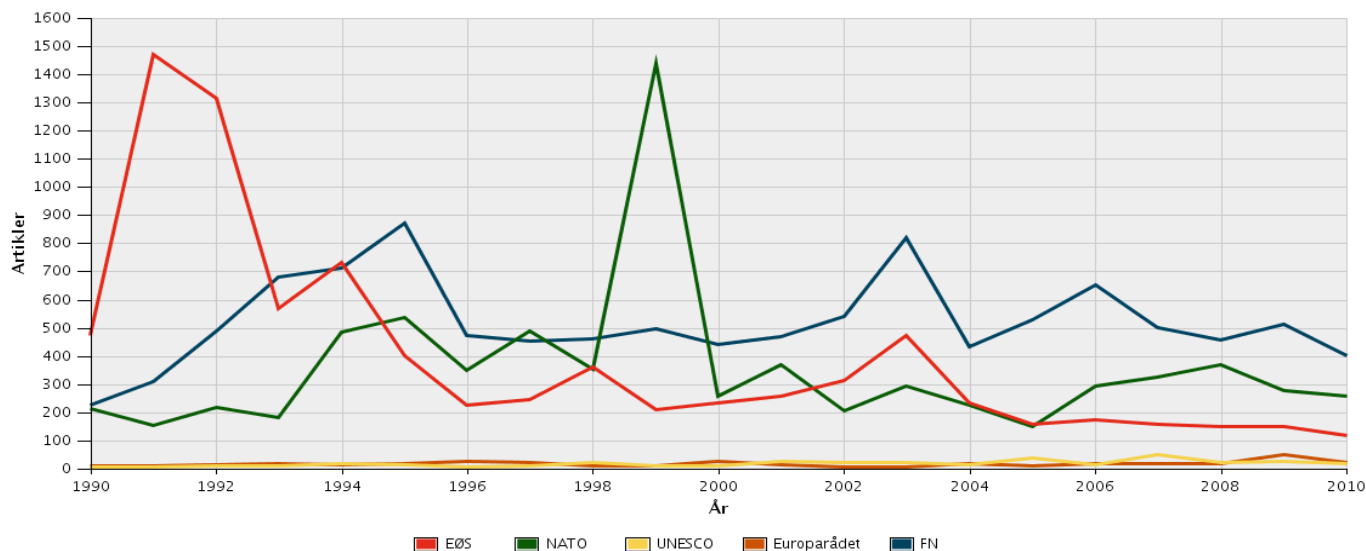
forhandlingene startet og medlemskapsdebatten gikk for fullt i norske medier, utviklet krigen i det tidligere Jugoslavia seg til en internasjonal katastrofe på det europeiske fastland, med innslag av "etnisk rensning", en gruvekkende eufemisme som ble ett av 1990-tallets internasjonale krisebegreper, i det også nyhetsbildet fra Rwanda dukket opp. Det ekstreme århundre som Hobsbawn hadde kalt det avkortede 20nde århundre frem til Sovjetunionens sammenbrudd, var plutselig ikke så lenge siden likevel. Og så i 2001 kollapset noen tvilingsår på Manhattan og nye kriger ble startet, først i Irak, siden i Afghanistan, og nå nylig Libya, med norsk militær deltakelse i Nato-koordinerte og FN-støttede allianser og operasjoner. Verden er blitt en annen på disse 20 årene, og det Europa som dannet utgangspunktet både for folkeavstemningen og EØS-avtalen er vesentlig forandret.

I dette perspektivet fremstår EØS-dekningen som en nokså smal affære for spesielt interesserte. Og sammenligner vi med internasjonale organisasjoner ser vi at mens EU er den mest refererte betegnelsen, har EØS på mange måter hatt sin tid i norsk offentlighet for en god stund siden. Det vi ser nå, er egentlig bare

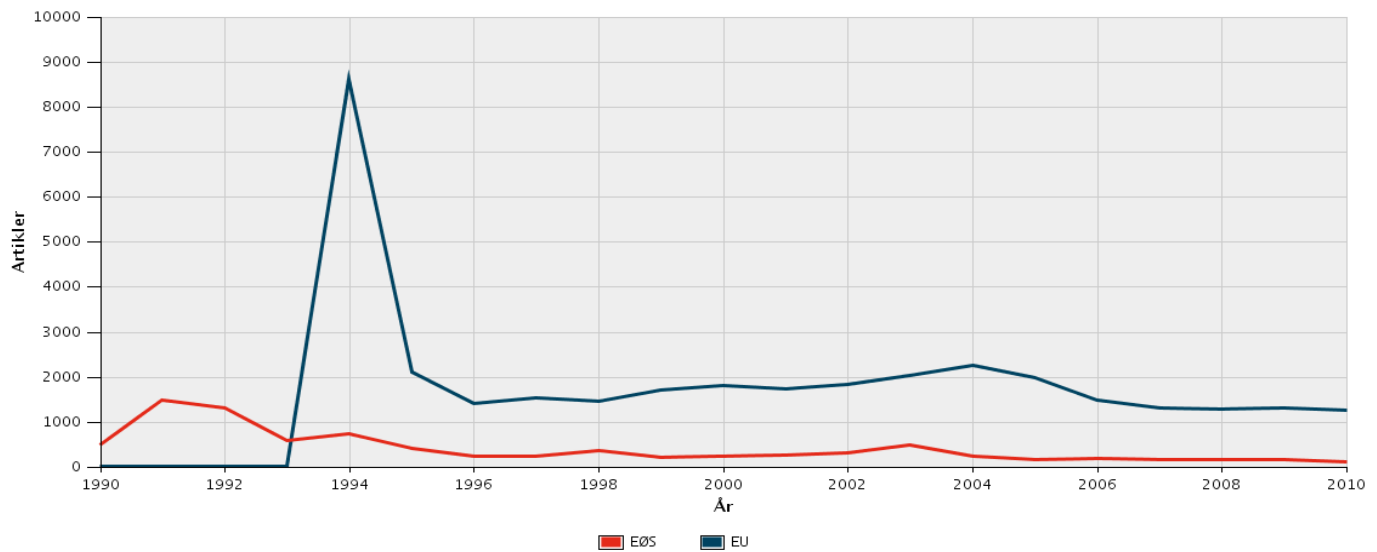
krusinger og etterspill i en politisk kamp som sto på begynnelsen av 1990-tallet. Det er dette virkelighetsbildet og denne rammefortellingen den norske EØS-journalistikken dypst sett er bærer av. Ikke minst er Nato tilbake på slutten av 1990-tallet i forbindelse med bombingene i det tidligere Jugoslavia og det internasjonale engasjementet i Kosovo-konflikten. I 1995 og i 2003 er det FN som rager høyest på nyhetsdekningen, mest i forbindelse med konfliktene på Balkan, situasjonen i Rwanda i 1994/1995 og i forhold til å etablere og legitimere den internasjonale alliansen i Afghanistan i 2003. I det tidsrommet vi studerer EU- og EØS-dekning er med andre ord både Nato og FN viktige nyhetsbeiter.

Figur 6 viser imidlertid at dekningen av EU ligger jevnt og høyt over de andre kildeorganisasjonene. EU er uten tvil vår viktigste utenrikspolitiske referanse, og de nyhetene og oppslagene som gjelder EU handler på en helt annen måte enn EØS-avtalens nyhetsbilde om våre utenrikspolitiske orienteringer og internasjonale forpliktelser. Figur 6 fremstiller EØS-kurven i en annen, sammenpresset målestokk, men slik at proporsjonene er riktige.

Figur 5



Figur 6



Det vi kan trekke ut av dette er at EØS-avtalens organisasjonsstrukturer hverken er tenkt som, eller er i stand til å erstatte hverken EU eller Norge som nyhetsbeiter, og når store nasjonale interesser knyttet til forsvar, sikkerhet og deltakelse i internasjonale operasjoner aktualiseres i det internasjonale nyhetsbildet, blir EØS-journalistikken å sammenligne med en byråkratisk form for overvåking av en stabilt fungerende integrasjonsmekanisme mellom Norge og EU. Intet dramatisk nytt fra den fronten, med andre ord.

## De konstituerende betingelsene

EØS-avtalen må kunne karakteriseres som en ekstrem modell for transnasjonalt samarbeid og dens formelle strukturer skaper viktige betingelser for hvordan EØS-journalistikken kunne utvikles etter 1994. Betingelsene er på den ene siden konkrete og virker positive på etableringen av nyhetsdekning av EU og EØS i norske medier. Siden avtalen etablerer et formelt kontraktsforhold til EU, gjør den EU til en gyldig og relevant organisasjon for politisk overvåking i norske medier. Akkurat som grunnloven beskriver maktfordelingsprinsippet i det norske, nasjonalpolitiske systemet, beskriver EØS-avtalen de transnasjonale politiske prosesser og beslutningsprosedyrer som skal regulere forholdet mellom Norge og EU, med EFTA som mellomliggende organisasjonsstruktur. Det er denne beskrivelsen, og de faktiske organisasjonsmessige måtene de blir nedfelt på i henholdsvis EU- og EFTA-systemet, i form av faktiske organisasjonsstrukturer med tilhørende bemanning, ressursallokering og fysisk plassering (EFTA, ESA, EØS-komiteen og Europautvalget (tidligere EØS-utvalget)), som etable-

rer det potensielle nyhetsbeitet for EØS-journalistikk. Det er disse organisasjonsstrukturene som gjør det mulig for mediene å følge prosessene, hente informasjon fra aktører som er involvert til ulike tidspunkter, og fremskaffe dokumenter og informasjon fra de formelle prosessene etter bestemte regler for innsyn og offentlighet. Det sier imidlertid ingenting om hvor mye EØS og EU må dekkes, og i den praktiske operasjonaliseringen av mediens demokratiske oppdrag er det andre faktorer som spiller inn.

På den annen side er betingelsen symbolsk: Avtalen er, i etterkant av medlemskapsdebatten, symbolsk betegnet som en «utenforsituasjon». Om vi gjør et tankeeksperiment og ser for oss inngåelsen av EØS-avtalen uten en samtidig medlemskapsdebatt med påfølgende avstemning, fremstår EØS-avtalen i stor grad som en «innenforsituasjon». Om vi tenker videre i denne banen, kunne det nei som ble avgitt av folket i 1994 også ha vært svar på et spørsmål om Norges øvrige tilknytningsformer. Men den konsensus som ble etablert for å ratifisere avtalen i Stortinget med kvalifisert flertall, kunne se bort fra folkeavstemningens «råd», i og med at det spesifikt bare dreide seg om et nei til «fullt medlemskap».

Det er vanskelig å tenke seg en avtale som i større grad gjør Norge til delaktig i det europeiske integrasjonsarbeidet, uten at man formelt sett er fullverdig medlem. Den symbolske orden som ligger i to-pilar strukturen opprettholder nasjonal suverenitet rent formelt. I avtalen er EU og Norge/EFTA to likestilte politiske enheter, uansett det realpolitiske innholdet i avtalen. Suverenitetsbegrepet står tilbake som ribbet, spesielt

om ikke den nå så kjente reservasjonsretten kan tas i bruk. På den ene siden har derfor mediene definert sine samfunnsoppdrag i tråd med en klassisk forståelse av suverenitetsprinsippet i utenrikspolitikken: Det handler om å finne saker som er spesielt relevante for Norge og norske interesser. I forhold til den åpne situasjonen som gjaldt forut for medlemskapsavstemningen, blir EØS-avtalen et «fait accompli» i det utenrikspolitiske systemet som også blir gjeldende for journalistikken.

I det offentlige ordskiftet har dette gjort at det har kunne finnes en kritikk av EØS-avtalen både fra EU-tilhengere og EU-motstandere. EU-tilhengere har kunnet anklage avtalen fordi den hindrer politisk engasjement og deltakelse i beslutningsprosessene. Nei-siden har kunnet argumentere for at avtalen skaper for mye harmonisering og faktisk integrasjon som «vi» egentlig «sa nei til» i 1994. I den konstitusjonelle konteksten rundt journalistikken på EU og EØS gjelder det altså at medlemskapsdebatten aldri er helt avsluttet, og potensielt kan reises igjen.

Denne situasjonen har også de politiske aktørene vært seg klart bevisst fra første øyeblikk. EØS-avtalen var riktignok ikke den regjeringen og ja-siden ønsket først, men i og med at medlemskapet falt bort, var det viktig å sikre at EØS-avtalen ble stående. Dermed var det informasjonsmessig og politisk viktig å skille klart mellom medlemskap og EØS-avtalen, bygge størst mulig konsensus og ro omkring avtalen, og skape symbolsk avstand til nei-flertallet. Dette har skjedd helt åpenlyst, er erkjent av politiske aktører og kan lett understøttes med fornuftige argumenter om at «slik må det være». Og det kan samtidig sies å utgjøre en strukturerende rammefortelling rundt EU-journalistikken, som kan følge med på lasset, når andre nyheter formidles innenfor den. Som ramme kan den dermed ha virket selvforsterkende på virkelighetsoppfatninger både mht. hva som er den «politiske realitet» og hva som er naturlig og interessant som nyheter innenfor denne rammen.

Går vi nærmere inn på avtalens organisasjonsmessige strukturer, ser vi at de beslutningsprosessene som angis i avtalen, er omgitt med bestemte arenaer i tid og rom, og der ulike arenaer er regulert mht. forskjellige former for bestemmelser om hemmelighet og tilgjengelighet av informasjon. Som tidligere nevnt er dette en av de elementene i analysen av et nyhetsbeite. Nyheter er alltid knyttet til en tidsdimensjon, og i sitt arbeid må journalister og redaksjoner ofte planlegge hvilke saker de velger å forfølge lang tid i forveien, før de faktisk «skjer». Som tidligere nevnt, er EØS-avtalen og EU-systemet velstrukturerte og tildels transparente nyhetsbeiter når det gjelder hvilke saker som er oppe

til behandling i de forskjellige offisielle fora og beslutningsorganer. Men journalister og korrespondenter må likevel arbeide mye med å få oversikt over hvilke stadier ulike EU-saker er på, og hvilke sider av et saks-kompleks som synes å være kontroversielt på den ene eller andre måten. Til en viss grad er EØS-dekningen i norske aviser en form for varslingstjeneste til det politiske systemet, der journalister overvåker det som skjer og antisiperer hvilke saker som blir viktige, og hvilke som ikke blir det. Det er i dette spillet at kildene har mulighet til å regulere informasjonstilgang gjennom ulike strategier og grader av hemmelighet, fortrolighet, tipsing og mer eller mindre kontrollerte lekkasjer.

I det parlamentariske system er regler for hemmelighet og informasjonstilgang også regulert ut fra maktpolitiske og institusjonelle tradisjoner for regulering av samspillet mellom regjering og Storting (Smith 1988, Sejersted 1997). Spesielt er dette utviklet på utenrikspolitikken område, der regjeringens orienteringer til Stortingets utenrikskomite ikke gir komiteens medlemmer mulighet til å reise offentlige debatter, hverken i Stortingets plenum eller i offentligheten mer generelt, om saker som kan sies å angå rikets sikkerhet eller viktige nasjonale interesser. I det transnasjonale samarbeidet med EU er det oppstått en rekke slike sakskomplekser der forhandlinger pågår og forsøk på å fremme norske interesser foregår gjennom ministermøter og dialog på fagrådnivå i Brussel-delegasjonen under Utenriksdepartementet. Gjennom EØS-avtalen er dermed mye av kontaktflaten mellom Norge og EU unntatt offentlighet, og journalister og korrespondenter er prisgitt den informasjonen de tross alt får, gjennom delegasjonens nyhetsbrev og pressebriefere, det siste ofte i forbindelse med de stadige ministerbesøkene i Brussel.

Når direktiver fra EU kommer til Europautvalget i Stortinget (tidligere EØS-utvalget), er det på ny omgitt av reguleringsbestemmelser for hemmelighet. Forhandlingene i utvalget holdes nå tilbake fra offentligheten i ett år, og utover at journalister gjerne vet hvor de viktige direktivene befinner seg i prosessen, er ikke Europautvalget blitt en viktig arena i nyhetsbeitet. Det er regjeringen, departementene og spesielt UD som, avhengig av regjeringspartienes sammensetting og styrke i forhold til Stortinget, i størst grad regulerer informasjonstilgangen for journalistene. Utenriksministeren deltar nå i Europautvalgets møter og rutineene på å holde Stortinget orientert på EU- og EØS-området er forbedret de senere årene. Stortinget har også opprettet en sekretariatsfunksjon i tilknytning til EU-parlamentet, og fra før har man en delegasjon innenfor EØS og EFTA med rådgivende funksjon



overfor Europautvalget og regjeringen. I et pågående «informasjonsløft» for EØS og Norges forhold til Europa arbeider man i følge Utenriksdepartementet med å utvikle regjeringens direkte informasjon til allmennheten gjennom bl.a. nettsiden Europaportalen og EØS-notatbasen og gjennom å koordinere og profesjonalisere departementenes og delegasjonens medierelasjoner på EU og EØS-siden.

Det forhandles altså underveis i direktivbehandlingen med EU og det foregår kontinuerlige diskusjoner om unntak og særlige formuleringer som muliggjør norske tilpasninger, også etter at direktivene er vedtatt i EØS-komiteen, og det bare gjenstår oversettelse og direktivenes innpassing i norsk lov. Men som forhandlinger oftest, føres disse ikke i offentlighet, og hverken norske krav eller kompromisser er vanligvis kjent utenfor regjeringens kretser. Først når direktivene kommer til Europautvalget, blir Stortinget formelt koblet på. I sin opprinnelige utforming ble de konstitusjonelle rammene for Europautvalget utformet også med tanke på at et mindretall ikke skulle kunne reise kontinuerlige plenumsdebatter om EØS-avtalens integreringsaspekter (Slaatta 1999, Sejersted 1997). EØS-avtalens reguleringer av innsyn på ulike stadier i den komplekse saksgangen mellom EU og EFTA, og regjeringens mange strategier for å fremme norske interesser underveis, er dermed en av årsakene til at EØS-dekningen i liten grad eskalerer til prinsipielle debatter om avtalen som sådan. Men som vi skal se senere, er de politiske betingelsene kanskje vel så viktige.

## De journalistiske betingelsene

De konstituerende betingelsene gjenfinnes i den journalistiske institusjonens selvoppfatninger og beskrivelser av sitt «journalistiske oppdrag» i forhold til EU og EØS. Vi kan skille mellom flere oppdrag eller flere varianter av samme oppdrag:

### Det mangfoldige oppdraget

For det første det som gjelder overvåking av samfunnets maktinstitusjoner og som springer ut av en forståelse av maktfordelingsprinsippet i det politiske systemet. Ideen om maktfordeling er forbundet med en ide om «checks and balance» mellom dem, der makten både er bundet og begrenset. Her er mediernes oppdrag både å gå maktinstitusjonene etter i sømmene ut fra deres egenrasjonalitet, og å sørge for transparens og informasjonsflyt mellom statsmaktene slik at kontroll og balanse blir mulig i praksis. I tillegg, eller også som del av dette, kommer ideen om at mediene er en fjerde statsmakt, som gjennom sin egen virksomhet

også har et eget mandat overfor sine lesere (et publikum av borgere) som gir dem rett til å stille politiske institusjoner og personer til ansvar. Denne statsmakten er ikke konstitusjonelt beskrevet noe sted, men kan sies å være beskyttet gjennom bestemmelser om ytringsfrihet og offentlighet som gjør de journalistiske mediernes oppdrag mulig på politikkenes områder.

For det andre kommer et oppdrag som handler om å være samfunnets offentlighet og arena for debatt, når politiske vedtak skal fattes. I lang tid var det allment akseptert at mediene og partiene levde sammen i Norge, og det var liten grunn til å betvile nyhetsmediens politiske interesse og vilje til å både være talerør for bestemte personer, partier eller organisasjoner, og til å kjempe for bestemte saker og politiske løsninger. Det er allment akseptert innenfor norsk medieforskning at dette partipolitiske mediesystemet avgikk ved døden rundt 1980, etter å ha ligget på sotteseng i lengre tid. I dag er det fortsatt spor av de såkalte «meningsbærende riksavisene» i eierskapsstrukturer og innhold i aviser som *Nationen*, *Vårt land*, *Dagsavisen* og *Klassekampen*, men i det vi kunne kalle de førende, journalistiske mediene i Norge i dag er ideen om den uavhengige journalistikken enerådende. Det er skapt et reelt marked for journalister og redaksjonelle medarbeidere som er frikoblet journalistens politiske preferanser. Men både kulturelle og sosiale preferanser mht. utdanning, sosial bakgrunn og politisk orientering kan fortsatt gjøre seg gjeldende.

For det tredje har journalister og mediefolk ofte en selvforståelse som handler om at de formidler kunnskap og informasjon om politiske prosesser til velgerne som gjør dem i stand til å være informerte borgere som kan gjøre begrunnede valg. Dette innebærer mao. et pedagogisk oppdrag, som gjerne spesielt dukker opp i forbindelse med politiske saker som kan sies å være kompliserte, tekniske og kreve spesielle forkunnskaper, samtidig som de anses for å være viktige. Det kan være beslutninger eller saker som befinner seg langt fra den enkelte velgers hjemlige forståelseshorisont, og i dette oppdraget inntar mediene uvilkårlig en lett paternalistisk holdning.

Det kan sies mye om hvordan disse oppdragene fungerer som selvforståelser i dagens journalistikk, i en medieindustriell virkelighet der den økonomiske rasjonaliteten har overtatt styringen av medieforetak innenfor stadig større eierskapsstrukturer, og der den medieteknologiske utviklingen har åpnet tidligere nisjepregete medietyper (radio, tv, avis) for økt konkurranse i et multimedialt og stadig mer transnasjonalt og globalt medietilbud, som driver journalistikken mot

stadig større hastighet, spissing, personfokusering og tematisk innsnevring. Det kan argumenteres for at mediene i denne situasjonen ikke i tilstrekkelig grad klarer å innta en kritisk rolle, og at nyhetsdekningen i for liten grad er ment å skape debatt og engasjement i et deliberativt perspektiv (Aschehoug 2009). På den annen side er det åpenbart slik at de konstituerende betingelsene demper de motivasjonene mediene tradisjonelt tar i bruk for å skape debatt. Når journalister blir utfordret på å forklare hvorfor EØS-stoff om direktiver kommer og går fra mediens dekning, peker de på manglende konflikt- og debattnivå i det politiske systemet. Politisk journalistikk er generelt alltid tett koblet på det parlamentariske system, og dersom opposisjonen selv ikke målbærer en sak, ser gjerne ikke mediene det som sin oppgave å insistere i det uendelige. Når alle ser at et direktiv går igjennom, stopper det å ha nyhetens interesse. Denne observasjonen er kanskje overraskende for mange som mener at mediens makt er blitt for stor eller for sterk. Men det er snakk om meget forskjellige typer makt: Når det gjelder å sette dagsorden i store, prinsipielle debatter som er knyttet til politiske institusjoners legitimitet og funksjonalitet, ligger makten fortsatt hos de politiske partiene.

### Kilder og journalister på beitet

I og med at vi har lokalisert EØS som et eget nyhetsbeite i den transnasjonale, europeiske journalistikken, har vi sett konturene av de rutiniserte journalistiske praksisene for den generelle produksjon av EØS-dekningen. De viktigste kildene er EU og det nyhetsbeitet som befinner seg i Brussel, UD og delegasjonen. Men i og med at de fleste direktiver er av såkalt teknisk art er det mange faginstanser og departementer her hjemme som også er viktige kilder, samt de hjemlige organisasjonene, først og fremst bransjeorganisasjonene, fagorganisasjoner og kampanjeorganisasjonene på ja- og nei-siden. Det såkalte Europautvalget på Stortinget anses for mindre viktig for journalistene og regjeringens informasjonshåndtering regnes blant journalistene som rimelig god, men også inn i mellom som en bremsekloss, heller enn en partner, i nyhetsproduksjonen. Europa-utvalget er jo gjerne koblet på i slutfasen, og kan dessuten hemmeligholde deler av sine forhandlinger. Fullstendige referater først etter ett år. Måten utvalget er sammensatt på og koblet til det øvrige, utenrikspolitiske systemet, gjør at regjeringen beholder informasjonskontrollen og initiativretten overfor Stortinget i plenum (Slaatta 1999, Sejersted 1997).

Behovet og begrunnelser for å stasjonere korrespondenter permanent i Brussel har endret seg i løpet av

den perioden vi har studert. Under EØS- og medlemskapsforhandlingene foregikk en bratt læringskurve for mange redaksjoner, der man ofte sendte journalister ned med de norske delegasjonene under forhandlinger med EU. De større redaksjonene etablerte mer eller mindre faste korrespondentposter i Brussel og på det høyeste var antall mer eller mindre faste, norske korrespondenter i Brussel 11 journalister. Straks medlemskaps spørsmålet var avklart ble antallet halvert, og i tiden etter har antall korrespondenter stort sett vært konstant rundt 5 fra NTB, NRK, Aftenposten, Dagens Næringsliv og regionavisenes felleskorrespondent. Men også selve oppdraget på dekningen forandret seg samtidig. Det var bare i selve forhandlingsperioden og før medlemskaps spørsmålet var uavklart at oppdraget var fokusert på Brussel og EU. I tiden etter ble korrespondentenes ansvarsområder igjen utvidet til å gjelde Europa mer allment, og de enkelte medlemslandene, spesielt for NRKs og regionalavisenes del. Det foregår en kontinuerlig diskusjon i redaksjonene om hvordan man best kobler ansvarsområdet for Europa med stasjonær overvåking av EU. Det er ikke minst økonomiske hensyn som tas. Etter hvert som medieforetakenes økonomi er blitt mer presset er den luksuriøse nimbus rundt utestasjonering mer og mer blitt borte. Ny teknologi, billigere og raskere flyforbindelser samt effektive nettverk til stringere og samarbeidende redaksjoner gjør også den stedlige korrespondenten til en anakronisme i den globale nyhetsstrømmen. Men for NTB og NRK er det ingen vei utenom Brussel, og Aftenposten har tradisjon for å legge seg nær opptil NRKs public service-tenkning på utenriksdekning. Regionalavisenes korrespondent har alltid mest vært en reisende journalist med hele Europa som ansvarsområde, mens DN's korrespondent, med sin spesielle orientering mot økonomisk stoff fant mye sammenfall mellom økonomi og politikk i Brussel. Da sparekniven kom opp etter finanskrisen omprioriterte imidlertid DN, og siden 2009 har de ikke hatt fast korrespondent stasjonert i Brussel.

Det er først og fremst den norske delegasjonen, kommisjonen, etter hvert også EU-parlamentet og de som arbeider med å utforme direktivene, ekspertgruppene og det såkalte COREPER-systemet som er kilder for korrespondentene når de skal dekke EØS-relaterte prosesser i EU. ESA var tidlig en positiv overraskelse i EØS-beitet, men er strengt juridisk. Informasjonen er dermed lett å overvåke og man får ikke eksklusive saker fordi man graver spesielt dypt, men fordi andre medier ikke gjør samme jobben med å finne den tilgjengelige informasjonen. Blant korrespondenter generelt, også norske, fremheves det gjerne som fordelaktig at EU-systemet er transparent og egentlig overraskende lett å

få i tale. I sammenligning er EFTA-pilaren og EØS-systemet gjerne oppfattet som mer lukket.

Mens EU er et komplekst og sammensatt nyhetsbeite hvor det, som en korrespondent sier det, er plass til fler, og der mange medier kan utvikle sine vinklinger og finne sitt stoff, er det hjemlige beitet preget av andre logikker. En viktig forskjell i mediernes måte å dekke EU og EØS på, oppstår som følge av skillet mellom utenriks- og innenriks innad i redaksjonen. Skillet er fortsatt virksomt, til tross for at man observerer stadig mer nyheter som befinner seg begge steder, både som utenrikspolitiske utfordringer mht. Norges internasjonale allianser, intervensjoner og diplomatiske strategier og som konsekvenser for nasjonale og lokale aktører. Skillet virker mer opphevet i den økonomiske journalistikken enn i den politiske og kulturelle.

### Ulike medier og journalistiske strategier

I selve nyhetsarbeidet og vinklingen man forsøker å utvikle, skiller mediene seg noe fra hverandre. NTBs nyhetsdekning er for eksempel ment å treffe et allroundmarked av nyhetsmedier, spesielt regional- og lokalaviser rundt om i landet som ikke har egne ressurser til aktiv EU- og EØS-dekning. I EØS-journalistikken ser korrespondentene sitt oppdrag som en sporing av saker og nyheter med spesiell kobling til nasjonale interesser. Det gjelder å finne frem til de direktivene som er under utvikling som kan vise seg å volde problemer for norske forhandlere og berørte parter. Det er et samspill mellom korrespondent og hjemmeredaksjon, og det klassiske skillet mellom utenriksstoff og innenriksstoff gjør seg i noen grad gjeldende i arbeidsfordeling og vinkling på stoff. Byråjournalistenes arbeidsmetoder er forskjellige fra de øvrige på beitet, fordi de mangler plassbegrensninger og kan lage så mange saker de ønsker, og fordi de må varsle sakene sine slik at brukerne av NTBs tjenester kan planlegge sitt eget stoff på et tidlig tidspunkt. Det får konsekvenser for hvordan man arbeider, og påvirker mulighetene til å utvikle eksklusive saker. De store redaksjonene kan dessuten følge med på hva NTB dekker og velge sine egne vinklinger.

NRK har noe av det samme publikumsmarkedet, men har i tillegg en flermedial situasjon som muliggjør stor og fleksibel dekning i ulike formater og sjangere. I de audiovisuelle mediene er imidlertid EØS- og EU-stoff ansett som vanskelig å formidle godt, og heller enn det rutiniserte EØS-stoffet er det storpolitikkens EU eller det krisepregete integrasjonsprosjektet som Norge ikke formelt eller direkte er del av, som får dekning. Når EØS-sakene dukker opp, er det via innenrikspolitikken, der konsekvenser av direktiver og mulige konflik-

ter og potensiell bruk av vetoet kan bli diskutert. Med andre ord er det sjelden at EØS-saker skaper store overskrifter i Dagsrevyen. Men NRK (og til en viss grad TV2) ser seg, som de(n) ledende journalistiske samfunnsinstitusjon i public service-tradisjonen, forpliktet til å ha kompetanse og korrespondansenettverket til Brussel i orden. Samtidig er den Brusselbaserte NRK-journalisten noe mer enn en EU-korrespondent. Allerede straks etter at medlemskapssituasjonen var avklart i 1994, gikk NRKs korrespondent over til å bli en mer allround-orientert journalist som skulle dekke alt fra sportsbegivenheter og utviklinger eller kriser i de enkelte medlemslandene, til det storpolitiske nivået av saker rundt kommisjonen og nye forhandlinger mellom Norge og EU om direktiver og tilpasninger med EU innenfor EØS-avtalen. Det samme skjedde i en viss grad med korrespondentene i Aftenposten, regionalavisene og NTB. Nyhetsbeitet fra Europa ble bredere og mer differensiert, slik det hadde vært før forhandlingene og medlemsdebatten tok til. I en mer spesialisert avis som Dagens Næringsliv kunne man fortsette med sine egne vinklinger på markedsadgang, deregulering og økonomiske konsekvenser. En utskifting av korrespondentene fant etter hvert sted. De som hadde vært med under forhandlingene ville videre til nye utfordringer, og nye vinklinger og nye journalistiske teknikker var påkrevet eller ønsket i Brussel. Situasjonen er den samme i dag, og stasjoneringen i Brussel er vel så mye et praktisk spørsmål om flyforbindelser til det øvrige Europa, som et forsøk på å holde korrespondenten på plass. Brussel er heller ikke bare EU, men også Nato, så kildetettheten og saksområdene man kan dekke derfra er likevel mange.

I Brussel hverken var det, eller er det, EØS-avtalen som preger korrespondentenes arbeid. Men samspillet med hjemmeredaksjonene kan få betydning. Det er gjerne de hjemlige journalistene med sektorspesialisering som tidlig setter sammen det første nyhetsbildet av et kommende direktiv som skal følges i tiden fremover. I slike saker benytter journalistene seg av sine korrespondenter som kollegiale konsulenter og kilder til bakgrunnsinformasjon. Hjemmeredaksjonens medarbeidere har imidlertid ofte ikke EØS som fast oppdrag, men setter inn krefter på å dekke saker når de griper inn og får konsekvenser for norske bedrifter, lover eller myndigheter.

### Nyhetskriterier og arbeidsmetoder

Korrespondenten konsentrerer det som er av EØS-dekning på de viktigste direktiver. Viktige i politisk forstand, ikke i forhold til den faktiske innvirkningen de måtte ha, men i forhold til den politiske debatten

de kan forventes å skape. I det rutiniserte arbeidet har journalister og korrespondenter lært at direktiver ikke har nyhetsverdi, med mindre de er forbundet med vesentlige og artikulerte opposisjonsinteresser mot innføringen av direktivene. Å se tidlig hvilke direktiver som kommer til å skape debatt, er derfor en viktig kompetanse i EØS-journalistikken generelt. Sjelden blir man tatt på sengen. Det er mer snakk om å hente kollegial anerkjennelse for å ha vært tidlig ute. I dette arbeidet kan man spille på lag med de hjemlige kampanjeorganisasjonene, som forventes både å ha utviklet nese for dette, og bestemte interesser i å være med som kilder i oppbyggingen av nyhetsdekningen. Den videre forfølgning av sakskomplekset fra journalistens side handler om å synliggjøre og utdype konfliktpotensialet, med tanke på å skape den rette forventning og forutsigelse i dekningen om direktivet vil bli vedtatt eller ikke. Den avgjørende instans i dette, lokale og nasjonalpolitiske spillet er ikke EØS-utvalget eller Stortinget, men partienes landsmøter, noe den siste tidens debatt omkring postdirektivet har bekreftet nok en gang. Avhengig av hvilken politisk allianse som måtte utgjøre regjeringspartiene og den dominerende fraksjonen i Stortinget til enhver tid, vil spørsmålet om direktivenes innføring og implementering i norsk lov avgjøres i de respektive partienes landsmøter og interne vedtaksprosesser. Det kan virke som om den politiske kunnskapen rundt avtalens politiske rutiner er begynt å bli mer utbredt, i og med at flere nå kan redegjøre for vetorettens problematikk. Men første gang dette ble den dominerende vinklingen, var det neppe mange som forstå hva det var snakk om. I dag fremstår dette som et spørsmål om modale hjelpeverb: *vil de benytte vetoretten? Kan de benytte vetoretten?* Først med den situasjonen som nå har oppstått vil vi få en politisk og symbolsk avklaring på dette punktet i EØS-avtalen.

Aftenpostens nåværende korrespondent mener å ha utviklet en form for undersøkende journalistikk rundt Norges påståtte «aktive Europa-politikk» og forsøkt å få frem informasjon som svekker bildet av at Norske representanter er tilstede og forsvare norske interesser aktivt. Men alle korrespondentene rapporterer om en jevn strøm av ministere som kommer ned for å ha samtaler og møter. Interesse, men også en viss følelse av forpliktelse og opprettholdelse av gode forbindelser, gjør at de stiller opp på delegasjonens pressebriefer, der de gjerne får anledning til å samtale med ministere og fagrådene. Det kan også være personlige relasjoner og kontakter som knyttes på slike tilstelninger, som kan komme til nytte på senere tidspunkter.

I den hjemlige dekningen av EU og EØS står de såkalte meningsbærende riksavisene Klassekampen og

Nationen frem som dedikerte nyhetsprodusenter. De viser også at det ikke er strengt tatt nødvendig med en korrespondent for å produsere nyheter og debatt om EU- og EØS. I dag er alt tilgjengelig med et tastetrykk eller to, og det finnes bransjeorganisasjoner og bestemte organisasjoner som har det som sin oppgave å overvåke EU-prosesser innenfor bestemte saksområder.

Det er etter hvert gjennomført flere studier av det internasjonale pressekorpsset i Brussel som viser at de ulike korrespondentene i stor grad forfølger sine nasjonale orienteringer på leting etter saker, og sitter nærmest sine «egne kilder». Det er samtidig en stor grad av korpsånd og vilje til samarbeid på tvers av redaksjonelle interesser, nettopp fordi man opplever at man ikke konkurrerer om stoffet. De nordiske journalistene kan fortsatt samarbeide på toppmøter og større konferanser, der det er umulig for en journalist å være tilstede på alt, samtidig. Og kan man flere språk, som noen gjør, utvides nettverket av kolleger betydelig. Det å følge med på andre nasjoners aviser og oppslag kan også gi andre type vinklinger og innganger til stoff som skal til norske medier.

Men i stor grad konsumerer det internasjonale pressekorpsset en daglig diett av felles nyheter og kommentarer, formidlet av de store internasjonale byråene, ukemagasiner og avisene, av *Financial Times* i særdeleshet, og av de interne EU-mediene som *European Voice* eller *EU Observer*. Det er påvist generasjonsmessige forskjeller og ulike redaksjonelle orienteringer i måten korrespondentene arbeider på, men i stor grad er det et rutinisert nyhetsbeite med forutsigbare nyheter og begivenheter. Med dagens internett er det langt enklere å få oversikt over hva som foregår, og flere korrespondenter berømmer EUs egne nettsider og oppdaterte kalendere. Også den norske delegasjonens nyhetsbrev er oversiktlige og nyttige i planleggingen av dekningen. For korrespondenter som har hele Europa som sitt virkefelt er det viktig å få plottet inn på kalenderen så tidlig som mulig, de møtene og begivenhetene man tenker er nyhetsverdige i seg selv. Men sjelden går det en uke eller en måned uten at noe uventet skjer. Er man så likevel på et EU-toppmøte og en internasjonal krise inntreffer, vil man også ha mange storpolitiske kilder å «ta av».

## De politiske betingelsene

Den betingelsen som journalister og andre kommentatorer gjerne nevner som viktigst for nyhetsproduksjon i tilknytning til EØS og EU, er det politiske konfliktnivået som måtte finnes rundt de ulike saksområdene og

direktivene i Norge. Det er bare når direktiver og avtaler kan skape debatt mellom politiske aktører i Norge, at det er interesse knyttet til dekningen av dem.

Studier av forholdet mellom utenrikspolitikk og nyhetsmedier i ulike land påpeker gjerne den tette koblingen som lett oppstår mellom journalister og kilder i det utenrikspolitiske feltet (Spitzer 1993, Serfaty 1991, O'Heffernan 1993 og 1991). Det er gjerne mer stabilitet i det utenrikspolitiske journalistkorpsset enn andre delfelt, fordi de som kommer i de få, sentrale posisjonene besitter ettertraktet kompetanse og har opparbeidet seg betydelige nettverk og internasjonal erfaring som gjør dem unike. De nyter gjerne stor anerkjennelse både internt i nyhetsorganisasjonene og utenfor, og deres internasjonale erfaringer gjør dem gjerne også til anerkjente områdeeksperter og fagbokforfattere i offentligheten forøvrig. Å være utenrikskorrespondent er fortsatt attraktivt i en journalistkarriere, selv om den nimbus og status som fulgte det i tidligere tider nok har tapt seg i globaliseringens tidsalder (Slaatta 1999, Hannerz 2004). I historiske analyser av utenriksdekning vektlegges ofte den parallellitet som oppstår i måten nyhetsmediene anlegger et nasjonalt perspektiv. En viktig utenrikspolitisk nyhetsramme er «den nasjonale interessen» som kan tenkes å ha blitt oppfattet på noenlunde samme måte innenfor en ringere krets av politikere, forskere, journalister og byråkrater, for eksempel i den kalde krigens dager. Denne konsensus ble opprettholdt av fortrolige forbindelser og en jevnbyrdig gjensidighet som gjorde at de dominerende mediernes utenrikspolitiske rammer og virkelighetsforståelser sammenfalt med den politiske ledelsens. I dagens mer kaotiske og omskiftelige politiske situasjon er det ikke lenger mulig å tenke seg at det skulle finnes slike stabile rammer og virkelighetsbilder som mediene skulle være med å formidle, uten selv å være det bevisst. I dag fremstår politikk nettopp som en kamp om å definere situasjoner og virkelighetsbilder, og de journalistiske rammene er åpenbart politiske. Informasjonskontroll og kamp om fortolkninger av virkeligheten hører mao. med til politikken hverdag, også på det utenrikspolitiske feltet.

Men likevel er det en praktisk effekt av en politisk konsensus i det utenrikspolitiske feltet rundt EU og EØS, ved at det viktigste nyhetskriteriet som her kommer til anvendelse, nettopp er knyttet til definisjoner av «nasjonens interesser». Hvert direktiv som innføres i EØS-avtalen har potensial til å bli en anledning til å utmynte og definere særinteresser som nasjonale interesser. Der det er en tilnærmet enighet om at det ikke er vesentlige konflikter og særinteresser, vil mediene fort miste interessen, fordi den dramaturgiske effekt

som ligger i den redigerendes maktens iscenesettelser faller bort. Som Michael Schudson har påpekt, er det viktig å huske at mediene ikke egentlig bare produserer og formidler politiske nyheter for et allment publikum av politisk interesserte borgere (Schudson 1991). Mediene skriver også for den politiske eliten og de indre sirkler av beslutningstakere og politikere, som mediene lever å formidle fra. For mediene må også bli lest og forstått som betydningsfulle av den politiske eliten, og ved å rapportere på et bestemt saksområde bygges fortrolighet, tillit og forventinger mellom mediene og deres kilder. Et medium som ikke blir sett eller lest av elitene, kan bare vinne relevans gjennom brede opplagstall og populistisk mobilisering. Men, en enda mer effektiv strategi er å skrive orientert og etterrettelig om betydningsfulle saksfelt. Dersom dette kobles til en strategi om å finne frem til stridstemaer og konfliktlinjer i politikken, kan mediene raskt gjøre nyhetsbeidet om til et fruktbart vekstområde for innspill og dramaturgisk gunstige uttalelser fra ulike sider og aktører.

Daniel Hallin er den som mest systematisk har undersøkt tesen om mediernes evne til å sette dagsorden innenfor det utenrikspolitiske komplekset i sine analyser av de amerikanske mediernes roller under Vietnamkrigen. Siden vi vet at mediene til slutt spilte en vesentlig rolle i å mobilisere en opposisjon, er det ikke dette Hallin undersøker. I stedet undersøker han om det egentlig var mediene som begynte det hele, og stiller spørsmålet om hvorfor ikke mediernes kritiske rapportering begynte mye før (Hallin 1994). Hans svar er at mediene egentlig ikke klarte å bygge en troverdig, alternativ nyhetsdekning før det var åpenbart at det var en splittelse i den politiske eliten, og at kritikken egentlig startet innenfor den indre krets av byråkrater og politikere. Mediene viste seg, i følge Hallin, hverken å være i stand til, eller ha interesse i å reise en kritisk journalistikk før det fantes en fraksjon i det politiske som kunne målbære kritikken og gi den troverdighet og potensiell makt innenfor det politiske systemet. Om vi tenker oss dette overført til norsk EU- og EØS-dekning bør vi kanskje ikke forvente at mediene reiser en reflektert EU-debatt om norsk integrasjon og Norges forhold til Europa, om ikke det også finnes en betydelig eller virksom splittelse i den politiske eliten å bygge på. Min påstand vil være at det har vært betydelig uvilje i det parlamentariske systemet i Norge mot å reise en EU-debatt som rokket ved EØS-avtalen. Og dette er en av grunnene til at heller ikke mediene ønsker å gjøre det, eller kan gjøre det. I og med at EØS-avtalen formelt sett er en politisk legitim institusjon i det norske demokratiet, er det en lang vei å gå for mediene å drive frem en ny medlemskaps- eller integrasjonsdebatt.

Det betyr ikke at noen medier, som f. eks. Nationen og Klassekampen nettopp forsøker å gjøre dette, men at flertallet av norske regionale og lokale nyhetsmedier ikke vil bruke krefter på det. Den parlamentariske situasjonen og ikke minst regjeringspartiernes sammenheng er dermed meget viktig. Om skiftene koalisjoner velger å la EØS-avtalen i fred, vinner den indirekte økt legitimitet over tid. Slike resonnementer gjøres også i norske redaksjoner.

Som vi nylig har sett med behandlingen av det såkalte «postdirektivet» er det Arbeiderpartiets landsmøte som er det egentlige nyhetsbeite når direktiver skal behandles journalistisk, ikke Stortinget eller mediene selv. Og aktørene som skal vinne frem med sin sak, arbeider med strategisk kommunikasjon og lobbying innenfor rammene av et landsmøte, ikke med argumentasjon i en ideelt fungerende offentlighet.

### Dramaturgi og rammer (foreløpig analyse)

Som Gudmund Hernes og Martin Eide i sin tid påpekte, er mediedramaturgien i nyhetsjournalistikken gjerne spunnet over et grunnplot der to aktører settes opp mot hverandre, slik at mediene både kan kontrollere aksess til mediene som arena og selv opptre som helteaktig aktør i et kontrollert, utfoldene drama (Eide og Hernes 1986). I Eide og Hernes' analyser av norsk helsejournalistikk var det bestemte arketypiske drama eller rammefortellinger som stadig gjentok seg, f.eks. i «liv og lære»-dramaet, der en politiker kunne eksponeres for karakterbrist eller dobbeltmoral. I EØS-journalistikken finner vi tilsvarende dramaturgiske sjangere, og her følger et lite knippe av forslag. Mer utfyllende analyser må til for å se hvor utbredte og standardiserte disse narrative nyhetsstrukturene er.

Som tidligere nevnt er «veto»-dramaet blitt ett av de viktigste, spesielt i den senere tid, og dramaet gjør det mulig å iscenesette et spørsmål om reservasjonsretten kommer til å bli brukt denne gangen. Episodene er gjerne som følger:

1. Direktivet annonseres og det spekuleres i hvilke konsekvenser det kan få, dersom det blir utformet slik som noen i EU-parlamentet vil ha det til. Saken utvikles i sin ferd innenfor EU-systemet frem til EØS-komiteen og kan være opphav til dekning av vekslende aktørers syn på situasjon og forventninger til sakens videre gang.
2. Før det kommer så langt som til vedtak i EØS-komiteen viser ny informasjon at direktivet vil

kunne bli mer tilpasset, og dessuten er det mulighet for unntak eller særlige tilpasninger.

3. Direktivet blir behandlet i Europautvalget og det reises ingen prinsipielle debatter. Alternativt behandles saken på Arbeiderpartiets landsmøte og et overraskende forslag om å benytte EØS-avtalens reservasjonsrett vinner tilslutning. I det siste tilfellet åpner dramaet seg for nye, ukjente episoder.

Dramaet «vi står på for Norge» gir mulighet til å fortelle historier med ministre på besøk i Brussel for å vinne gehør for norske interesser i EU-systemet, avbildet i engasjert positur på EU-delegasjonens kontor i Brussel under den arrangerte pressebriefen. Dette er en typisk enakter som sjelden følges opp.

Dramaet «vi avslører hva EØS-avtalen *egentlig* er» dukker fra tid til annen opp i forbindelse med gjennomganger av status på ulike saksområder der det kommer som en overraskelse at det er europeiske direktiver som nå gjelder som norsk lov. Alternativ ramme er en avsløring av at «norsk politikk er feil», og at nyere styringsforsøk eller ideer til politisk regulering av norske forhold ikke er i overensstemmelse med gjeldende EU-rett og vil komme i strid med eksisterende eller kommende direktiver.

Det viktigste skillet mellom mediene går mellom på den ene siden; de som følger den konsensuspregete forståelsen av at EØS-avtalen regulerer Norges forhold til EU, og på den annen side, de som ønsker å sette EØS-avtalen under debatt eller som følger EU-systemet gjennom bestemte næringspolitiske eller bransjepolitiske interesser. Slikt finnes spesielt i Klassekampens, Nationens og til dels Nordlys' dekning av EU og EØS. Forøvrig finnes noe forskjeller i hvordan de audiovisuelle mediene arbeider (NRK og TV2) og hvordan EU-journalistikk anses som en form for forpliktelse innenfor «public service»-ideologien. Som nevnt er denne forpliktelsen også symbolsk tilstede i regionalavisenes journalistikk, og spesielt synlig som en tradisjon i Aftenpostens redaksjon. De ulike posisjonene som mediene på denne måten opprettholder i den norske medieorden, betinger også hvilke rammer de vil velge i sine nyhetsoppdrag. At vi både har kampanjepreget journalistikk og en mer konsensuspreget journalistikk samtidig, må kunne sies å være et stort «pluss» i et demokratisk perspektiv.

### Avslutning

Vi kan trygt konkludere med at norske nyhetsmedier finner sine oppgaver som nyhetsformidlere andre

steder enn "i EØS". Og det er gode grunner for det: Heller ikke grunnloven blir ofte rapportert som nyhet, men endringer i grunnloven kan bli store saker. EØS-avtalen er resultat av en tidligere politisk beslutning. I en periode på 90-tallet var den en viktig politisk sak. Medienes kobling til det politiske institusjonene i Norge gjorde da at den hadde en naturlig plass i nyhetsbildet. Den var det man snakket om. Skjønt ikke helt, naturligvis, for diskusjonene om EØS ble overdøvet av debatten om medlemskap. Uansett hva som skjedde den gang, har EØS-avtalen og spørsmålene om Norges forhold til EU og Europa, som politisk beslutning som skal gjennom det politiske systemet, på mange måter forlatt oss. Det politiske system er slik, at saker har sin tid, og så er de ute en stund. Skal de inn igjen, må de løftes inn, og da virker de institusjonelle mekanismene motsatt. Det tar tid, det må mobiliseres og prioriteres og systemet er allerede overbelastet.

Vi har gjennomført en sporstudie og fulgt opp med intervjuer av kilder og journalister. Om dette er komplisert for journalister og politikere som arbeider med det til daglig, er det også komplisert å forske på og forstå fullt ut. Vi kunne gjort en eksperimentell fullskalatest, men jeg nøyer meg med en metafor inspirert av et uhell i Akerselva for ikke så lenge siden: Hell store mengder EØS inn i norske medier. Det vil vise seg å være som konsentrert klor, og alt liv vil være borte i løpet av ett døgn. Det som det hadde tatt år å bygge opp (medienes troverdighet og lesermarkeder), ville være borte på et blunk, avisen eller kanalen ville være død. Men altså best å gjøre dette i det metaforiske laboratoriet.

Vi har i stedet forsøkt å få innblikk i hvordan nyheter om EØS blir til. Nyheter skapes og produseres, det er et arbeid som må gjøres for å få dem opp å stå hver dag. Dette arbeidet skjer i et samspill mellom kilder og journalister innenfor bestemte fysiske, sosiale og kulturelle arenaer. Måten disse arenaene er strukturert på, virker inn på hvordan nyhetene faktisk blir formidlet og forstått til slutt. Jeg har fremhevet det vi har kalt konstituerende, journalistiske og politiske betingelser, og forsøkt å vise hvordan de frembringer eller er koblet til produksjon av bestemte rammer og mediedramaturgier som EØS-journalistikken er preget av. Jeg har ingen forhåpninger om at analysen er fullstendig, men jeg tror den gir et innblikk i noen mekanismer, situasjoner og forbindelser som kan være fruktbare å ha in mente om man ønsker å utvikle profesjonelle informasjonsstrategier i nyhetsbeitets organisasjoner og gode journalistiske rutiner i fremtidens EU- og EØS-dekning.

## Epilog: De norske mediernes EØS dekning som demokratisk utfordring

Til slutt vil jeg også forsøke å se våre analyser i et større, demokratisk perspektiv.

De redigerte massemediene er en historisk betingelse for fremveksten av moderne demokratier og den journalistiske institusjon er tuftet på en selvpoppfattelse om et journalistisk oppdrag i tråd med en ide om en fjerde statsmakt, som holder de øvrige maktinstitusjonene ansvarlige i det offentlige ordskiftet gjennom kritisk, journalistisk overvåking. I tillegg etablerer de redigerte mediene en medieteknologisk infrastruktur som muliggjør masseformidling og spredning av journalistisk basert kritikk og kunnskap som både kan virke mobiliserende i samspill med det sivile samfunnets organisasjoner, ved at mediene kan fungere som talerør for én eller flere stemmer i en debatt, og som den arena hvor argumenter kan brytes og prøves overfor en større offentlighet.

Sett under ett har jeg kunnet vise at de redigerte mediene i Norge til en viss grad har innlemmet EØS-journalistikk i dets samfunnsoppdrag. Det har holdt redaksjonelle kompetanser ved like, gitt aksess til EU-tilhengere og EU-motstandere i ulike sammenhenger og også frembrakt saksinformasjon og kunnskap som skapte nyheter og tilhørende debatt. Til en viss grad. I tilbakeblikk kan man si at det har vært tilstrekkelig mediedekning, dersom man legger en minimumslest til grunn. I denne minimumslesten er det ikke store forventninger til at mediene selv skal reise spørsmål som ikke reises i det politiske systemet forøvrig. Med en større målestokk for hva det journalistiske oppdraget burde være, kan man si at mediene feilet: De svekket, heller enn økte kravet om folkeavstemning og behovet for større politisk legitimitet av EØS-avtalen, og bidro sannsynligvis til at den systemiske, nasjonale og tverrpolitiske konsensus, heller enn de mobiliserende konfliktlinjene ble styrket i den offentlige debatten. Over tid gjorde dette det lettere for de aktørene som ønsket å holde den offentlige samtalen på et lavt nivå, spesielt blant de skiftende regjeringspartiene. Fordi partiene ikke ønsket å opprettholde de interne splittelsene som medlemskapsdebatten skapte, var det heller ingen stor interesse for å rokke ved avtalen. Det går en linje i dette tenkesettet frem til argumenter om at Norge ikke bør benytte seg av veto-retten fordi avtalen da kunne stå i fare. Den noe overfølsomme retorikken som benyttes overfor vetoretten eksponerer ufrivillig den manglende tosidige balansen mellom EU og EFTA som avtalen egentlig er tuftet på. Og det politiske handlingsrommet den er ment å åpne for,

viser dens demokratiske underskudd og paradoksale skjørhet. Det er når man unngår konflikt og debatt i Norge at avtalen med EU opprettholdes. Jo mer kritisk journalistikk mot avtalens politiske innhold, jo mer ville det kritiske og mobiliserende aspektet i det journalistiske oppdraget bli styrket. Med andre ord har det vært konstitusjonelle og politiske betingelser til stede som har svekket mediernes vilje til å være kritiske.

I dette perspektivet risikerer mediernes vektlegging av kunnskapsformidling og læring til en tåkelegging av underliggende konfliktlinjer. Det å følge med på EU og EØS blir en rom forpliktelse, som fremviser mediernes tilstedeværelse overfor den utenrikspolitiske eliten. Når det er sagt er det vanskelig å kritisere mediene for denne delen av det journalistiske oppdraget. Hva annet kan man gjøre enn å forsøke å formidle, sies det gjerne. Det er ikke mediene, men kampanjeorganisasjonene på ja- og nei-siden som bærer ansvaret for debatten, kan det synes som. I det minste er det en arbeidsdeling som synes å ha nedfelt seg over tid i de to organisasjonenes informasjonsarbeid og medierelasjoner.

Og både det politiske og det journalistiske systemet er sårbare for prosesser som ikke blir avsluttet. Hvor lenge kan man debattere en sak? Når er en beslutning legitim og tilstrekkelig for at motstandere skal oppgi sin kamp? Både det parlamentariske systemet og mediene ga uttrykk for tretthetstegn i etterkant av medlemskapsdebatten. En dypere konsensus om å opprettholde de demokratiske institusjonene innfinner seg, også blant velgere og mediernes publikum.

Klarte de norske mediene å innta en kompensatorisk rolle? Svaret på det spørsmålet er klart nei. I hovedsak fulgte de norske mediene den nye utenrikspolitiske situasjonen i tråd med definisjonene i det politiske etablissementet: Man nedprioriterte bemanning og spaltemetere etter 1994, og gikk over til en mer tradisjonell dekning av EU som utenriksstoff, og EØS som en hybrid variant med lav nyhetsverdi. Som stoff ble EU/EØS-stoff preget av en dobbel eksotisering: EU kunne fortsatt prege nyhetsstoff som en storpolitisk aktør, men da som en politisk struktur på utsiden av Norge. Dets nyhetsdekning måtte bestemmes ut fra to kriterier: På den ene siden ut fra et mål på internasjonal betydning, uavhengig av Norge, men avhengig av EUs makt og innflytelse på verdenspolitikken og verdensøkonomien, i det minste i Europa. På den annen side ut fra hvilke konsekvenser EUs handlinger, interne kriser eller konflikter kunne ha for Norges utenrikspolitiske orienteringer, blant dem også de konsekvensene som måtte formidles via EØS-avtalen. Den andre formen

for eksotisering handler om hvordan EU- og EØS-stoff ble sett på som fremmed i det øvrige politiske systemet, som noe som krevde spesiell kompetanse og interesse, og som var komplisert å følge med på, både for redaksjonene og for mediernes publikum.

Denne eksotiseringen fikk som nødvendig konsekvens at EØS-dekningen forble en form for av- og på-journalistikk, som manglet de nødvendige politiske og situasjonelle koblingene som kunne skape broer mellom mediene, de politiske institusjonene og velgerne, som mediernes publikum. Den lave politiske interessen var allerede forventet i det mediene nedbemannede Brusselkontorene og vendte nesen for politiske nyhetsaker hjem.

Det er i koblingen til det norske politiske systemet at EØS-journalistikken lever og dør. Fraværet av en reell opposisjon mot EØS-avtalen har gjort det irrelevant for norske medier å holde liv i debatter. Den kritiske form for EU-dekning er typisk henvist til å opprettholdes i de såkalte «meningsbærende riksavisene» Klassekampen og Nationen. I det bredere journalistiske midtfeltet følger man de politiske institusjonenes iboende rasjonalitet. Det kommer til uttrykk som begrunnelser for tilbaketrekning og reduksjon av spalteplass:

- Det gir ikke mening å diskutere noe som ikke er på den politiske dagsorden.
- Når man nå har fått EØS-avtalen på plass, er det den som gjelder.
- Det er ingen politisk vilje for en ny medlemskapsdebatt

Dermed naturaliseres den politiske orden som den journalistiske raison d'être, og i mediernes egne nyhetskriterier er det allerede innebygget en aksept for konsensus, forstått som fravær av konflikt. Det er fordi konfliktsøking er blitt nyhetsjournalistikkens fremste sporingsteknikk, at EU- og EØS-journalistikk med logisk konsekvens fremstår som dødfødt og meningsløs. Den blir ikke prioritert fordi den ikke kan forandre utfallet av saken. Saken er lukket. Den inneholder ikke lenger den nødvendige politiske åpning for mediernes makt. Den kan ikke orkestreres inn i det tradisjonelle mediedramaturgiske skjemaet mellom protagonist og antagonist. Om man skriver for mye og for kritisk om EU eller EØS, blir det pr. definisjon kampanjejournalistikk.

Men denne situasjonen kan bare delvis lastes mediene selv. Mitt inntrykk er at de politiske redaksjonene



voktet seg mye mer i 1994 fra å bli eksponert som forutinntatte i medlemskaps spørsmålet. I stor grad etterstrebet de sentrale redaksjonene en nøytral, saklig fremstilling av EU og Norges interesser i et medlemskap og lot debattene føres av aktører fra begge sider, men rimelig balanse. Men i spørsmålet om EØS-avtalen mener jeg det kan være grunn til å spørre om ikke et journalistisk oppdrag gikk tapt på grunn av at den journalistiske eliten, og spesielt den som var knyttet til det utenrikspolitiske stoffområdet anså det som umulig å være imot EØS-avtalen. Bevisst eller ubevisst har store deler av den norske medieorden bidratt til å bygge den partipolitiske konsensus som EØS-avtalen i sin tid ble tuftet på som en bilateral avtale, godkjent med kvalifisert flertall i Stortinget.

Selv om EØS-avtalen har gitt regjeringen muligheter for større informasjonskontroll og redusert i noen grad Stortingets og opposisjonens mulighet til å utvide offentligheten omkring forhandlinger med EU, og selv om de regjeringsbærende partiene stort sett har ønsket å verne, heller enn å destabilisere EØS-avtalen, har det aldri vært umulig for en mer kritisk opinion å komme frem i norske medier. Som jeg tidligere har vært inne på, åpnet situasjonen i 1994 for en form for demokratisk begrunnet kritikk som fremstilte EØS-avtalens økende integrering som manglende demokratisk legitimitet. En annen type kritikk fantes også, som kritiserte avtalen for å innebære demokratiske svakheter knyttet til Stortingets kontroll og innsynsmuligheter (Sejersted 1997). Her var ikke problemet først og fremst at avtalen manglet legitimitet, men at den manglet offentlighet.

Det eventuelle «demokratiske underskuddet» vi har levet i, siden EØS-avtalen ble inngått, kan derfor sies å være både opprettholdt; som en form for konsensusorientert journalistikk, og bøtet på; i form av både ad-hoc-preget og saksorientert journalistikk (Schengen, de ulike direktivene, EU-utvidelsen, m.m.), og av at kritikken mot EØS-avtalens legitimitet aldri helt har forstummet. Nei til EU mistet ikke sin flaggsak i 1994. Tvert imot vant de en ny, mens Europabevegelsens posisjon i offentligheten ble tilsvarende komplisert. De kunne ikke argumentere sterkt for ulempene med å være utenfor, fordi man også var innenfor.

Det jeg har kalt de konstituerende betingelsene er slik jeg ser det, helt avgjørende for det politiske ordskiftet og den nyhetsdekning som siden har kunnet folde seg ut i norske medier. Om de kunne vært unngått er vanskelig å si, og kanskje ikke så interessante å spekulere i. Hva om det hadde blitt en egen avstemning om EØS-avtalen? Hva om stemmeseddelen den gang

hadde hatt to spørsmål, heller enn bare ett? Hva om man i etterkant av nei-avstemningen i 1994 hadde stått uten EØS-avtalen og hadde måttet forhandle frem en ny avtale fra bar bakke?

Hadde journalistikken da blitt annerledes? Hadde den blitt bedre? Svaret på det første spørsmålet er ja. Svaret på det andre spørsmålet er neppe. I alle land i Europa strever man med å finne den rette balansen mellom innenrikspolitisk og utenrikspolitisk orientering på den journalistiske deknningen av den transnasjonale politikens institusjoner og prosesser. Situasjonen er kommet for å bli, og for hver dag som går, blir det et større og større paradoks at man har politiske bindinger og institusjoner som går langt utenfor nasjonalstatens opprinnelige grenser, og et mediasystem der de nasjonale mediene fortsatt utgjør den naturaliserte «medieoffentligheten» som om intet var skjedd, og som det fortsatt var mulig å trekke grensene mellom utenriks og innenriks gjennom rutinisering av journalistisk arbeid. I det mediasystemet som nå utvikles over landegrensene, er de norske mediene nærhet til det norske deres fremste konkurransefortrinn, som de også har interesser i å opprettholde og forsterke. Men de skiller seg ikke fra de øvrige europeiske mediene i så måte. Undersøkelser av EU-journalistikken i ulike medlemsland viser gjennomgående likhetstrekk (AIM 2006, 2007a og 2007b, Gripsrud og Weibull 2010). Ofte er det bare én eller to aviser i hvert land som regnes som virkelig på høyden av den transnasjonale situasjonen, og som har tilstrekkelige ressurser, kompetanser og rutiner for å virkelig dekke EU for sine nasjonale lesere. Og alle disse avisene har relativt begrensede opplag og elitepreget sirkulasjon. Gleden over at de tross alt finnes er likevel stor, ikke minst blant forskere og byråkrater som er på jakt etter spor av en europeisk offentlighet. Den virkelig store gleden uteblir imidlertid, enten man er for eller mot EU som sådan, fordi man opplever at det europeiske og transnasjonale underordnes det nasjonale, og at man derfor ikke får tilstrekkelig demokratisk tilslutning og legitimitet til europeiske politiske institusjoner og reformer. I den analysen som her er gjennomført, er det EØS heller enn EU som er blitt analysert, og jeg har ikke hatt forventninger til at EØS-journalistikken skulle representere en fullt utviklet «europeisk offentlighet», hva det enn måtte innebære. Det er mange ulike analysemetoder og teorier i omløp i denne forskningen, med varierte forventninger og normative implikasjoner (se f.eks. Trenz og Eder 2004, Eriksen 2004, Fossum og Schlesinger 2007, Slaatta 2006). De nye, digitale mediene er dessuten i ferd med å forandre betydningen av nasjonale offentligheter og lokale reguleringer av informasjonstilgang (Rooke 2009, Axford og Huggins 2001).

Kan vi bedre på situasjonen fremover? I et fungerende demokrati vil det gå av seg selv. Mediene, i samspill med mobiliserende krefter i det sivile samfunn, vil reise debatter omkring EØS-avtalens hensiktsmessighet, funksjonering og fremtid som vil måtte diskuteres i parlamentariske organer og danne grunnlag for nye politiske beslutninger om vårt forhold til EU.

Tiden er inne for en ny offentlig debatt om Norges tilknytning og relasjoner til EU. Mediene vil komme til å spille en vesentlig rolle igjen når det på ny blir mulig for det politiske Norge å diskutere bredt om «nei» fra 1994 fast, om vi må ha en ny folkeavstemning og om EFTA-sporet fortsatt er et realistisk rammeverk for en fortsatt EØS-avtale. Det er altså snart gått 20 år siden sist, og vi bør være rustet, på nytt, til å ta en debatt nå. Med Europautredningen er det faktisk satt på den langsiktige politiske dagsorden. Følgende temaer eller spørsmål kunne være utgangspunkt for et forskningsprosjekt på det neste tiårets norske EU-journalistikk:

1. Faser i debatten: fra utredning, til åpen debatt, til politisk prosess og de ulike journalistiske oppdragene og rolleforståelsene som kommer til syne i mediens rutiner og bruk av nyhetskriterier. Utviklingstrekk i forholdet mellom kilder og journalister innenfor fysiske, sosiale og kulturelle arenaer, og dets innvirkning på produksjon og reproduksjon av bestemte rammer og mediedramaturgier.
2. Hvor går splittelsene i partier og organisasjoner, og hvordan velger ulike medier å balansere eller ta parti. Blir europeisering en ny konfliktlinje i norsk politikk? Hvordan sammenfaller den med tidligere konfliktlinjer?
3. Hvordan bidrar mediene til å overkomme konflikt i debatt og kampanjetid og til å bygge konsensus, når det fortsatt er stor grad av uenighet om grunnleggende konstitusjonelle forhold?
4. Den kompliserte rutinepolitikken som demokratisk problem: Fører EU-systemets rettsliggjøring til at skillet mellom elite og «folk flest» blir større? Og: Er mediene i stand til, i en tid der økonomien og konkurransen i medieindustrien hardner til, å reise kompliserte, tunge debatter som når ut til folk, på en måte som gjør reell demokratisk deltakelse mulig?

Listen kan gjøres bedre og lengre, men det får bli neste gang. I tidligere komparative analyser av europeiske mediers dekning av EU, Europa og det transnasjonale politiske feltet av saker og aktører som er utviklet

over flere år, er man som tidligere nevnt på leting etter sporene etter en «europeisk offentlighet». Brusel er blitt verdens største nyhetsbeite, og sporene av EU og EØS i norske og europeiske medier er betydelig og den økende integrasjonen i EU som Norge har gjennomgått med EØS-avtalen øker, heller enn minsker betydningen av norsk offentlig debatt omkring europeisk integrasjon. Her kan man alltid mene at man bør ha mer, men jeg mener man allerede kan se norsk medieoffentlighet som en deloffentlighet i en større, sammensatt europeisk offentlighet. Som jeg har argumentert for tidligere, gjør ikke tilstedeværelsen av transnasjonale, politiske institusjoner, at de norske og nasjonale forsvinner (Slaatta 2006). Mediene må fortsatt definere sine oppgaver som samfunnsaktør i forhold til de nasjonale, politiske institusjonene. Men ikke utelukkende. Samspillet mellom det nasjonale og det transnasjonale er blitt mer sammensatt og komplisert enn tidligere, og det har allerede vært uholdbart en stund om våre tradisjonelle, nasjonale medier velger lokale eller nasjonale rammer og fokus. Men problemet er virkelig stort først dersom det ikke samtidig er tilstrekkelig dynamikk i andre deler av den norske eller internasjonale medieorden som kan ivareta formidlingen av et større perspektiv.

## Referanser

- AIM Research Consortium (ed.) (2007a) *Adequate Information Management in Europe (AIM)*. Freiburg: Projektverlag.
- AIM Research Consortium (ed.) (2007b) *Understanding the Logic of EU Reporting from Brussels. Analysis of interviews with EU correspondents and spokespersons*. Freiburg: Projektverlag.
- AIM Research Consortium (ed.) (2006) *Understanding the logic of EU Reporting in Mass Media. Analysis of EU media coverage and interviews in editorial offices in Europe*. Freiburg: Projektverlag.
- Allern, Sigurd (2007) "The case of Norway" i AIM Research Consortium (ed.) (2007b) *Understanding the Logic of EU Reporting from Brussels. Analysis of interviews with EU correspondents and spokespersons*. Freiburg: Projektverlag.
- Allern, Sigurd og Linge, Ulrikke (2006) "The case of Norway" i AIM Research Consortium (ed.) (2006) *Understanding the logic of EU Reporting in Mass Media. Analysis of EU media coverage and interviews in editorial offices in Europe*. Freiburg: Projektverlag.
- Aschehoug, Erik (2009) *Vaktbikkja i Brussel? En studie av norske journalisters forutsetninger for å utfylle sitt samfunnsoppdrag*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Axford, Barrie og Huggins, Richard (eds.) (2001) *New Media and Politics*. London: Sage. Eide, M. (1992) *Nyhetens interesse*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Baisnée, Olivier (2002) «Can Political Journalism Exist at the EU level?» i Kuhn, R. og Neveu, E. (eds.) *Political Journalism. New Challenges, New Practices*. London: Routledge.
- Bondeberg, Ib og Madsen, Peter (eds.) (2008) *Media, Democracy and European Culture*. Bristol: Intellect.
- Brennan, Partick H. (1994) *Reporting the Nation's Business. Press-Government Relations during the Liberal Years, 1935 - 1957*. Toronto: University of Toronto Press.
- Claes, Dag Harald og Tranøy, Bent Sofus (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Corcoran, Farrel og Preston, Paschal (1995) *Democracy and Communication in the New Europe: Change and Continuity in East and West*. Cresskill: Hampton Press.
- Eide, M. (1992) *Nyhetens interesse*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Eide, M., Hernes, G. (1986) *Død og Pine*, Oslo: FAFO.
- Ericson, R.V., Baranek, P.M., Chan, J.B.L. (1989) *Negotiating Control*, Milton Keynes: Open University Press.
- Eriksen, Erik Oddvar (2004) "Conceptualizing European Public Spheres General, Segmented and Strong Publics". Arena Working Paper 3/04, University of Oslo.
- Fossum, John Erik og Schlesinger, Philip R. (eds.) (2007) *The European Union and the Public Sphere. A communicative space in the making?* London: Routledge.
- Gans, H. (1979) *Deciding What's News*, New York: Pantheon Books.
- Goffman, E. (1974) *Frame Analysis*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Gripsrud, Jostein og Weibull, Lennart (eds.) (2010) *Media, Markets & Public Spheres. European Media at the Crossroads*. Bristol: Intellect.
- Hallin, Daniel (1994) *We keep America on top of the World*. London: Routledge.
- Hannerz, Ulf (2004) *Foreign News. Exploring the World of Foreign Correspondents*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harrison, Jackie og Wessels, Bridgette (eds.) (2009) *Mediating Europe. new media, mass communications and the European public sphere*. New York: Berghahn Books.
- O'Heffernan, P. (1993) 'Mass Media and U.S. Foreign Policy: A Mutual Exploitation Model of Media Influence in U.S. Foreign Policy', in Spitzer, R.J. (ed) (1993) *Media and Public Policy*, London: Praeger.
- O'Heffernan, P. (1991) *Mass Media and American Foreign Policy*, New Jersey: Ablex.
- Rooke, Richard (2009) *European Media in the Digital Age. Analysis and Approaches*. London: Routledge.

Schlesinger, P.R. (1995) 'Europeanisation and the Media, National Identity and the Public Sphere', ARENA Working Paper, University of Oslo.

Schlesinger, P.R. (1991) *Putting Realit Together*. London: Sage.

Schudson, M. (1978) *Discovering the News; A Social History of American Newspapers*, New York: Basic Books.

Schudson, M. (1991) 'Historical Approaches to Communication Studies' in Bruhn Jensen, K., Jankowski, N. (eds) (1991) *A Handbook of Qualitative Methodologies for Mass Communication Research*, London: Routledge.

Sejersted, Fredrik (1997) *Innsyn og integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Serfaty, S. (ed) (1991) *The Media and Foreign Policy*, New York: St. Martin 's Press.

Slaatta, Tore (1999) *Europeanisation and the Norwegian news media. Political ddiscourse and news production in the transnational field*. Rapport nr. 36, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Slaatta, Tore (2001) "Transnational Politics and News Production. Norwegian Correspondents on the Brussel beat", i Hjarvard, Stig (ed.) (2001) *News in a Globalized Society*.. Gothenburg: Nordicom.

Slaatta, Tore (2006) "Europeanisation and the news media: issues and research imperatives", i *Javnost - the public*, Vol.13 (2006), No. 1, pp 5-24.

Smith, Eivind (1988) 'Om regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget', Report for Parliamentary Enquiry Committee (Reksten-saken), Dok. 7, 1987-88.

Spitzer, R.J. (ed) (1993) *Media and Public Policy*, London: Praeger.

Tjernstrôm, Vanni (2001) *Europa norrifrån. En nordisk komparativ studie av europeisk politisk kommunikasjon*. Dr.grads avhandling, Umeå Universitet.

Trenz, Hans-Jörg og Eder, Klaus (2004) "The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere: Towards a Theory of Democratic Functionalism", i *European Journal of Social Theory*, Vol 7, no.1 pp 5-25.

Tuchman, Gay (1978) *Making News*, New York: The Free Press.

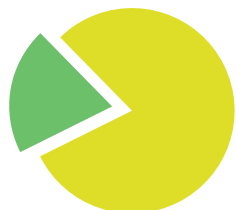
Ørsten, Mark (2003) *Transnasjonal politisk journalistikk*. Phd.-afhandling, Roskilde Universitetscenter.

Westerståhl, J. (1973) *EF i norsk rikskringkasting. En studie av radio- och TV-sendingar inför folkeavstemningen*. Rapport, Department of political science, Gothenburg University.



## ANDRE RAPPORTER I SERIEN

- RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»**  
Av Morten Egeberg og Jarle Trondal
- RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»**  
Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann
- RAPPORT # 3: «EU/EØS-rett i norske domstoler»**  
Av Halvard Haukeland Fredriksen
- RAPPORT # 4: «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet»**  
Av Torben Foss
- RAPPORT # 5: «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010  
Interest Representation and Lobbying»**  
Av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva
- RAPPORT # 6: «Den femte frihet og Kunnskapens Europa Konsekvenser for Norge»**  
Av Meng-Hsuan Chou og Åse Gornitzka
- RAPPORT # 7: «Iceland and the EEA, 1994-2011»**  
Av Eiríkur Bergmann
- RAPPORT # 8: «EØS-avtalen og norsk energipolitikk»**  
Av Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes
- RAPPORT # 9: «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet»**  
Av Frode Veggeland
- RAPPORT # 10: «Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU»**  
Av Jan-Paul Brekke



# Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

## Utvalgets mandat er som følger:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

## Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: [www.europautredningen.no](http://www.europautredningen.no)



# Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-20-2 (trykt) • ISBN 978-82-93145-21-9 (nett)