

Olof Petersson

Har medierna för lite makt?

En återblick på den svenska maktutredningen

1. Maktutredningens medieanalys

Maktutredningen tillsattes 1985 och direktiven utpekade opinionsbildningen som ett av de fyra särskilt viktiga områdena; de övriga var näringslivet, den offentliga sektorn och organisationerna. Regeringen formulerade uppdraget på följande vis:

Opinionsbildning

Åsiktsspridning och åsiktsbildning, kunskapsutveckling och symbolbildning spelar en central roll för medborgarnas föreställningar om och förståelse av maktens roll i samhället och bidrar därmed till att forma framtiden. Olika kulturformer (konst, litteratur, film, teater, arkitektur etc.) spelar en viktig roll när det gäller att formulera föreställningar om makt och inflytande. På samma sätt spelar olika vetenskapers bilder och föreställningar om makt en stor roll för det moderna samhällets självförståelse. Vad media väljer att spegla, hur sociala skeenden, konflikter och spänningar reflekteras och tolkas av media bildar i sig en förutsättning för maktutövning. Inflytandet över och inom media, antingen de är gamla eller nya, och tillgången till medias uppmärksamhet blir viktig också i ett maktperspektiv. Kommittén bör beskriva opinionsbildningens roll för maktutövningen i dagens samhälle och analysera de ur maktfördelningssynpunkt viktigaste tendenserna.

När maktutredningen år 1990 avlämnade sin slutrapport (SOU 1990:44) ägnades ett särskilt kapitel åt opinionsbildningen. Det sammanfattade ett antal böcker och rapporter som publicerats inom ramen för utredningen (se appendix). Vad avser massmedierna grundades slutsatserna framför allt på boken *Makten över tanken* (Petersson och Carlberg 1990).

Maktutredningens slutsatser om opinionsbildning och massmedier kan i starkt sammandrag formuleras i följande punkter (rubrikerna härstammar från utredningens slutbetänkande).

Kapitlet om opinionsbildningen inleddes med det allmänna konstaterandet att fri åsiktsbildning inte endast är en yttre förutsättning för demokratin, utan är en del av själva kärnan i demokratins idé.

Definitions makten

Makten att bestämma vilka aktörer och vilka problem som ska få tillträde till det offentliga samtalet blir allt viktigare.

Invandrarna i offentligheten. Ett exempel på definitions makten är invandrar-kvinnorna, där problembeskrivningen blivit självuppfyllande och passiviserande.

Politikens bildvärld. Metaforer spelar stor roll i det politiska livet. Maskinens och planeringens metaforer sammansmälter med den paternalistiske, tillrättaliggande socialingenjörens självuppfattning

Maktens gestalt. Symboler påverkar makten i den mån de påverkar föreställningar om makt. Humanistisk forskning talar om trollkarls makten, makten att tala om hur det ”egentligen” är.

Opinionspåverkan

I maktforskningen förekommer uttrycket maktens tredje dimension; härmed avses maktutövning genom tankekontroll. Olika intressen i samhället försöker aktivt påverka medborgarnas föreställningar, förväntningar och problemuppfattningar.

Förväntningspolitik. Ett politiskt instrument är förväntningspolitik, att medvetet spela på medborgarnas förväntningar och anspråk. I mitten av 1950-talet tolkade Tage Erlander väljarmisstron med formuleringen ”de stigande förväntningarnas missnöje”, vilket blev ett viktigt argument för att bygga ut den offentliga välfärden.

Tankestyrning. Efterfrågan på språkliga konstprodukter har lett till framväxten av en särskild marknad. Organisationskonsulter, köpmän i innebörd, erbjuder

kunder inom såväl den privata som den offentliga sektorn olika typer av verbal assistans.

Statens symboler. Försöken att aktivt påverka omvärldens förväntningar har också kommit att prägla de offentliga myndigheterna. Den traditionella symbolen för statens makt, lilla riksvapnets tre kronor, har successivt övergivits till föremål för modernt formgivna logotyper.

Påverkan som hantverk. Massmedias ökade betydelse och den skärpta konkurrensen om journalisternas uppmärksamhet medför att större resurser läggs ner på mediehantering. Intervjuer med PR-konsulter och informationschefer visade att utvecklingen gick mot mer av direkta personliga kontakter med utvalda journalister.

Massmedia

Massmedia spelar en avgörande roll i den kommunikationsprocess som förbinder medborgare och olika maktcentra. Beslutsfattare i företag, intresseorganisationer, politiska partier och offentliga organ måste hela tiden räkna med medias granskning och är samtidigt beroende av medias uppmärksamhet. Det skulle vara omöjligt att förstå maktutövningen i ett samhälle som dagens om man inte tog hänsyn till medias makt.

Massmediestrukturen. Den svenska massmediestrukturen är för närvarande stadd i snabb förändring, konstaterade maktutredningen. Traditionella gränser mellan olika medieformer förloras i betydelse. Nya medieföretag bildas. Nya typer av ägare och intressenter etablerar sig. Nya informationsformer inriktas medvetet på en liten, avgränsad publik. Massmediemarknaden differentieras. Informationsspridning och opinionsbildning blir därmed mindre enhetlig. Härtill kom den starka internationalisering som kännetecknade massmedieutvecklingen.

Hur styrs massmedierna? Utredningen diskuterade betydelsen av regelsystem, ägarstruktur, public service, ansvarig utgivare, redaktionsledning, men fäste särskild uppmärksamhet vid journalisterna. Journalisternas ställning hade kraftigt förstärkts. De hade blivit fler och fått en skarpare yrkesidentitet. De uppträder mer självständigt i förhållande till ägare och andra intressenter. I takt med att medias betydelse ökar växer också journalistkårens makt. Genom en enkätundersökning visade utredningen att journalisternas samhällsuppfattning i flera avseenden avvek från allmänhetens.

Massmedia som arena. Massmedias stora betydelse beror inte minst på dess dubbelroll. Massmedia är på samma gång en aktör och en arena. Massmedia är en självständig aktör med sina egna regler, beteenden och effekter. Men media är samtidigt en arena för andra aktörer. I betydelsen som arena ligger massmedias makt i att avgöra vilka som får tillträde till offentlighetens scen. Själva massmedias logik, sättet att berätta om verkligheten, ingriper och förändrar förhållandet mellan olika parter. Tekniken att dramatisera genom personfixering, konfrontation och tillspetsning i svart/vit-konflikter innebär att offentligheten koncentreras till ett fåtal uppmärksammade aktörer. Mediebestämda konflikter har stor indirekt betydelse genom det som de inte skildrar.

Ett ömsesidigt beroende. Massmedias makt beror delvis på att andra delar av samhället påverkats av och själva börjat använda journalistiska metoder. Det offentliga språket och därmed hela det offentliga samtalet står därför under ett starkt, indirekt inflytande av massmedia. I ett avseende är det fråga om en självförstärkande process. Massmedia utnyttjar källor som i sin tur utnyttjar medias logik. Man kan därför tala om en dubbel medievridning.

Opinionsbildningens dilemman

Massmedielogikens tillspetsande och dramatiserande teknik innehåller från medborgarsynpunkt en blandad välsignelse. Å ena sidan ökar tillgängligheten och förståeligheten, men å andra sidan ökar även risken att informationen blir otillräcklig, snedvriden och manipulerad.

Massmedia, demokrati och samhällsutvecklingen. Utredningen sammanfattade mediernas betydelse i två avseenden: i medborgarperspektiv och på den institutionella nivån. Huvudslutsatsen blev positiv. Medborgarnas ökande kompetens kunde delvis hänföras till den stigande informationsnivån. Rollen som kritisk granskare av de etablerade institutionerna hade inte minst kreerats av massmedia.

”Så skulle denna skildring kunna avslutas i relativt ljusa färger. Moderna massmedia har en framgångsrik historia. Media tillhör numera de centrala institutionerna i den svenska maktstrukturen. Massmedia har förändrat både individernas och institutionernas liv.”

Men utredningen pekade på två problem; massmedierna höll paradoxalt nog på att falla offer sin egen framgång.

Medborgarnas växande engagemang och kunnighet gör att kraven på information snabbt stiger. Många medborgare blir kunnigare än journalisterna. Precis

som väljarna överger sina gamla partier kan morgondagens läsare, lyssnare och tittare finna att traditionella massmedier inte längre fyller deras krav.

Makthavarna har, inte sällan genom egna dyrköpta erfarenheter, lärt sig hur moderna massmedia arbetar. Idag är det snarast fråga om en motoffensiv. Massmedias logik innebär ett relativt schabloniserat och därmed förutsägbart sätt att bevaka och berätta. Makthavarna har lärt sig medias språk och använder sina kunskaper för att försöka utnyttja och manipulera journalister.

Massmedierna stod därför inför en dubbel utmaning. Medborgarnas anspråk stiger. Makthavarna utnyttjar media för sina egna syften. Kanske är ett av massmedias största problem den relativt svaga debatt som finns om massmedias roll i samhället. Vem granskar granskaren?

Även i maktutredningens allmänna slutsatser tillmättes förändringarna i massmediesystemet en stor betydelse. Massmedia hade under några decennier etablerat sig som ett eget maktcentrum. Internationaliseringen och den elektroniska uppsplittringen utmanade de traditionella opinionsbildarnas dominans.

2. Är maktutredningens slutsatser fortfarande giltiga?

Sedan maktutredningen 1990 presenterade sin slutrapport har det svenska samhället genomgått stora förändringar. Maktutredningens analys är i långa stycken redan överspelad, menade Björn Elmbrant i en artikel redan efter några år (Elmbrant 1997). I ett genmäle instämde jag till stora delar i Elmbrants analys. Maktutredningen kanske hade rätt i sin beskrivning av det sena åttioalets Sverige, men man kunde verkligen undra om den stämmer som karta över dagens samhälle.

Vad som 1997 stod i centrum för debatten var framför allt Sverige som tvätredjedelssamhälle, globaliseringen, det mångkulturella samhället, partiernas försvagning och byråkratins makt. Men frågan är nu om också avsnittet om opinionsbildningen och massmedierna är i samma behov av revision.

Björn Elmbrants hypotes, att maktutredningen är föråldrad, utgör en nyttig utgångspunkt för en kritisk efterhandsgranskning av utredningens slutsatser och underlagsmaterial. En kontrast mellan dagens situation och utredningens beskrivning av läget vid 1980-talets slut blir ett mått på samhällsförändringarnas riktning, styrka och innebörd.

En sådan jämförelse mellan två tidpunkter innehåller dock vissa begränsningar. Kunskapsläget är inte helt jämförbart. Maktutredningen genomförde en del undersökningar som sedan inte upprepats. Omvänt finns det information om dagsläget där det saknas motsvarande data om de tidigare förhållandena.

Tidsjämförelsen måste också nyanseras. Det torde vara osannolikt att förändringsprocesserna löpt exakt parallellt när det gäller alla diverse aspekter av fenomenet mediernas makt. Den intressanta frågan är snarast att urskilja de områden där förändringarna varit mest märkbara, till skillnad från de delar av mediavärlden där stabiliteten varit förhärskande.

Kommunikationsteknologisk revolution

Särskilt ett avsnitt av maktutredningens medieanalys framstår i dag som föråldrat. Det gäller beskrivningen av medielandskapet, det vill säga de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för massmedierna. Boken Makten över tanken ägnade ett särskilt avsnitt åt mediestrukturen (Petersson och Carlberg 1990, s. 47–76).

När det gäller dagspressen uppmärksammade boken den svaga nyetableringen, ägarkoncentrationen, de politiska partierna som tidningsägare, den privatägda pressen, lokala tidningsmonopol och dagspressens partipolitiska anknytning. Slutsatsen blev att svensk press uppvisade stora brister när det gäller nyetablering och att utvecklingen snarast gick mot minskad mångfald.

Skildringen av etermedierna tog sin utgångspunkt i Sveriges Radio som, trots att monopollet formellt sett avskaffats redan 1978, innehade en helt dominerande ställning. Boken granskade hur förhållandet till såväl staten som ägarna hade konstruerats och drog slutsatsen att public service-koncernens organisation kunde jämföras med ett ämbetsverk. Värdet av att åstadkomma legitimitet genom en bred samhällsförankring hade fått väga tyngre än tanken att centrala massmedieinstitutioner som radion och televisionen bör stå så oberoende som möjligt gentemot politiska och andra maktcentra.

Men radio och television hade 1990 också börjat bedrivas i andra former. Boken uppmärksammade närradio, kabelteve samt de satellitsändningar som mångdubblat antalet kanaler och i praktiken infört reklamfinansierad television i Sverige.

Massmediestrukturen befann sig, konstaterade boken, i snabb förändring. Utvecklingen kännetecknades av tre huvudtendenser. *Integration*, man skulle i dag möjligen ha använt termen konvergens, innebar att traditionella gränser mellan olika medieformer förlorade i betydelse. *Investeringar* inom mediebranschen hade blivit intressanta; nya medieföretag hade bildats och nya typer av ägare och intressenter, såsom Kinnevik, hade etablerat sig. Slutligen påverkades mediestrukturen starkt av *internationalisering*; multimediekoncerner fick ökad makt och möjligheten för den enskilde medborgaren att ta emot utländska tevesändningar hade i ett slag förändrat den inhemska massmediestrukturen.

Kartläggningen av medielandskapet 1990 innehåller förvisso delar som även i dag känns igen. Beskrivningen av dagspressens struktur, radio och television i allmänhetens tjänst – ja till och med kablar och satelliter – är i huvudsak bekant. Så problemet är inte i första hand det som stod i utredningens rapport, utan allt det som då ännu inte dykt upp i mediernas värld.

Kommersiell television i marknätet, i form av TV4, fanns inte 1990. Gratisutdelade morgontidningar i storstäderna ingick inte ens i föreställningsvärlden. Internet, webb och epost var okända begrepp. Digital mobiltelefoni skulle dröja ytterligare några år. På marknaden fanns dock Ericssons Hotline Pocket, som väckte uppmärksamhet eftersom den vägde mindre än ett kilo och endast kostade 40 000 kronor. Fax blev allt vanligare, men när maktutredningen satte igång 1985 avstod ledningsgruppen, med hänsyn till skattebetalarnas intressen, från denna tidsbesparande men då så dyrbara och lyxbetonade teknik.

Kommunikationsteknologins genomgripande och snabba förändringar förtjänar snarast beteckningen revolution. Avsnittet om mediestrukturen kom därför att åldras hastigt. Mot denna bakgrund skulle man förvänta att också andra delar av maktutredningens medieanalys snabbt blivit passerad av verkligheten. Den tämligen självklara hypotesen är ju att snabba tekniska förändringar påverkar andra aspekter av samhällslivet, inte minst maktrelationer och förhållandet mellan individer och institutioner.

Mediemakten minst lika aktuell

Men när man börjar leta efter var någonstans dessa maktförändringar ägt rum så börjar en viss villrådighet infinna sig. På område efter område känns maktutredningens slutsatser igen. Beskrivningen av mediernas makt, makten över medierna, mediernas logik och mediernas samhällsroll verkar förvånansvärt aktuell.

Maktutredningens journalistenkät gav en inblick i yrkeskårens rekrytering, nätverk och tänkesätt. Den allmänna slutsatsen, att journalisternas ställning kraftigt förstärkts och journalistkårens makt växer, har knappast falsifierats av de efterföljande årens erfarenheter.

Inte heller avsnittet om massmedielogiken med dess välkända repertoar av uppmärksamhetsfångande knep (tillspetsning, konkretisering, vinkling, personifiering, intensifiering och polarisering) har blivit mindre aktuellt (jfr Hernes 1978).

Man kan fortsätta genomgången av maktutredningens medieanalys med avsnitten om interaktionen mellan journalister och källor, om mediedrevens mekanismer, om samspelet mellan teknik, ekonomi och politik, om den ökande betydelsen av informatörer och PR-specialister, om beslutsprocessers medialisering, om debattsidornas dagordningssättande makt, om medborgarnas medieberoende och, sist och slutligen, om diskrepansen mellan journalisternas dröm om massmediernas ideala roll i samhället och deras mörka bild av hur medierna faktiskt fungerar. Inte i något avseende finns det anledning att säga att åren som gått sedan maktutredningen avslutades jävar dessa slutsatser.

Maktutredningens huvudrapport avslutades med en sammanfattande karaktäristik av mediernas betydelse för medborgare och institutioner i den svenska demokratin. Lägesbeskrivningen kompletterades med två reservationer, som hade formen av prognoser. Den ena reservationen hade att göra med medborgarnas stigande kvalitetskrav, den andra med bristen på mediegranskning. Men det är tveksamt om utvecklingen givit utredningen rätt just i dessa två avseenden.

Resonemanget om att de allt mer kunniga och kritiska medborgarna skulle överge skräpmedier till förmån för kvalitetsmedier var möjligen uttryck för de speciella stämningarna kring år 1990. Muren hade fallit och just år 1990 samlades ledare från öst och väst i Paris för att i en högtidlig deklaration gemensamt uttrycka sin tro på frihetens, demokratins och rättsstatens värden. Redan en kort tid senare skulle Kuwaitkrisen, inbördeskriget i Jugoslavien och, på svensk hemmaplan, den djupa ekonomiska krisen förmörka framtidsbilderna. Men just den sommar 1990 då maktutredningen publicerades föreföll freden och demokratin ha vunnit sin slutliga seger. Om medborgarna nu tagit den politiska makten över nästan hela Europa, varför skulle de inte också kunna förändra medierna?

Slutorden i maktutredningens medieanalys handlade om mediernas bristande granskning av medierna. ”Med tanke på massmedias centrala position i dagens samhällsliv är det mest anmärkningsvärda frånvaron av en aktiv och nyskapan- de massmediekritik” (Petersson och Carlberg 1990, s. 247).

I dag skulle slutsatsen inte ha blivit lika kategorisk. En hel del har hänt sedan 1990. Mediegranskande program förekommer både i radio och television. Självkritiska inslag, i form av exempelvis läsarombudsmän, finns numera i ett antal tidningar. Eventuella mediedrev brukar regelmässigt följas av en debatt om mediernas arbetsmetoder. Slutsatsen är ingalunda att dagens mediegransk- ning uppfyller alla krav på regelmässighet, omsorg och nyansrikedom, men si- tuationen har förbättrats. Läget vad gäller mediegranskning är inte fullt så illa som det var 1990.

Så maktutredningen skulle förvisso inte kunna tryckas om och ges ut som en aktuell lägesbeskrivning. Men ändå är det slående hur mycket av de generella resonemangen och slutsatserna som står sig. Snarast är intrycket att de förhopp- ningar och farhågor som då uttrycktes över medieutvecklingen i dag återkom- mer i liknande, men ännu mer skärpta, formuleringar. Mycket av debatten både då och nu handlar om mediernas makt.

3. Har medierna fått för mycket makt?

En underförstådd eller öppet uttryckt föreställning som präglar mycket av den mediekritiska debatten förenar ett normativt och historiskt perspektiv. Medierna har fått för mycket makt. I sina mer allvarstygda versioner framförs tanken att medierna ökande makt utgör ett hot mot demokratin. Det är denna ödesmättade fråga som återkommer också i maktutredningens analyser.

Om man tills vidare uppskjuter diskussionen om det normativa inslaget i frågan återstår den historiska aspekten. Oavsett hur man värderar utvecklingen, har medierna rent faktiskt fått mer makt? Ofta är det oklart i vilket tidsperspektiv som man ser medieutvecklingen. Om nu medierna fått mer makt, är det fråga om en gradvis process, eller kan ett plötsligt maktskifte dateras till en mer be- stämd tidpunkt?

Medier har alltid haft makt

Möjligen skulle man kunna göra gällande att det är den kommunikationsteknologiska revolutionen som givit medierna ett maktmässigt försteg. Men som man kan konstatera genom en jämförelse mellan dagens situation och maktutredningens publiceringsår har mediemakten inte förändrats i samma snabba takt som den tekniska utvecklingen. Också under 1980-talets senare hälft, då maktutredningen genomförde sina datainsamlingar, fanns samma bild av mediernas ökande makt.

Så därmed tvingas man söka sig längre tillbaka. Skulle det kunna ha varit 1960- och 1970-talet som var mediernas genombrottstid? Då hade televisionen blivit allmän egendom, journalistutbildningen alstrade en självmedveten yrkeskår och Watergateskandalen satte en modell för den grävande och avslöjande reportern.

Men då tvingas man avfärda alla de analyser som pekar på betydelsen av radiomediet och dess enorma betydelse från 1920-talet och några årtionden framåt. Hur skulle andra världskrigets psykologiska krigföring ha förlöpt utan radio, hur skulle Roosevelt, Churchill and Per Albin ingjutit motståndsvilja hos sina medborgare, hur skulle nationella debatter och kulturströmningar ha gestaltat sig, hur skulle partierna ha genomfört sina valrörelser utan radions offentliga rum?

Men daterar man mediernas maktgenombrott till 1920-talet måste man blunda för partipressens enorma betydelse för partiväsendets födelse och genombrott. Agitatoren och redaktören gick hand i hand, om de inte rent av var en och samma person. Den masspridda pressen och de riksomfattande partierna bildade en gemensam grund för parlamentarismens och den allmänna rösträttens praktiska förverkligande.

Då kommer artonhundratalshistorikerna och framhäver mediernas stora betydelse för den gradvisa liberaliseringen av samhället. Det var den ofta hårt trängda tryckfriheten som blev den främsta utmaningen mot samhällsetablissemangets bastioner. Kampen mellan Aftonbladet och indragningmakten blev mer en symbol för kampen mellan det nya och det gamla riket.

Och varifrån kom de nya idéerna om inte från upplysningens filosofer, encyklopedister, pamflettister och kolportörer. Broschyrutgivningen var särskilt intensiv i situationer då maktförhållandena stod och vägde. Hur skulle 1809 års regeringsform ha gestaltat sig utan den livaktiga polemik som föregick ständernas beslut?

Mediernas makt startade emellertid inte med upplysningen. Hela den kyrkliga reformationen, med dess enorma konsekvenser för kultur och statsliv i norra Europa, inleddes med ett uppspikat pappersdokument. Och att själv kunna läsa böckernas bok, det var själva grundvillkoret för den personliga frälsningen. Att läskunnigheten kunde användas också för andra ändamål än religiös uppbyggnad är en av historiens många ironiska biprodukter.

Så kan man vandra vidare tillbaka i historien, förgäves sökande efter någon epok eller något samhälle där medier saknat betydelse. Ända tillbaka i stenåldern möter man den mäktiga megalitkulturen, där stenstoderna bär tyst vittnesbörd om symbolernas makt över tankar och territorier. Ett samhälle utan medier är en självmotsägelse, eftersom kommunikation är själva förutsättningen för mänsklig samlevnad.

En invändning mot en sådan svepande teckning av historien är att den utgår från ett alltför vittfamnande mediebegrepp. Den som försvarar tesen att mediernas makt har ökat kanske menar något mer avgränsat, såsom massmedier i modern mening eller, kanske ännu mer precist, televisionen.

Men en sådan invändning faller på sitt eget grepp, eftersom dessa snävare mediebegrepp har en inbyggd historisk tidsgräns. Visst är det sant att moderna medier har fått större makt sedan det moderna genombrottet och att televisionens betydelse ökat sedan televisionen infördes. Det är inte bara sant, det är en truis.

Såvitt bekant finns det ingen historievetenskaplig undersökning som entydigt och generellt har visat att medierna har fått mer makt. Medier har alltid haft makt.

Självständiga medier något nytt

Jakten på förändring måste därför utgå från en omformulerad fråga. Något med medierna har uppenbarligen förändrats. Men det är inte mediernas makt, utan mediernas självständighet.

Självständiga medier har inte alltid funnits. Tvärtom visar historien att medierna i allmänhet tillhörde någon. Kontrollen över kommunikationsvägarna var ofta ett av härskarens viktigaste maktinstrument. Kampen om medierna, försöken att bryta banden mellan makten och medierna, går visserligen ett par hundra år till-

baka, men det är inte förrän helt nyligen som man kan tala om självständiga medier.

I svenskt perspektiv kan mediernas självständighet dateras till 1960-talet, med alla de reservationer som måste tillfogas en sådan tidsangivelse. Men tillräckligt många förändringar sammanföll under denna tid för att man ska kunna tala om ett epokskifte. Radion och televisionen började uppträda självständigt i förhållande till politiska och andra makthavare. I utfrågningar och andra program inför valen tog journalisterna över initiativet från partiernas företrädare. Tidningsdöden hade härjat och partipressen försvagats samtidigt som journalistiken professionaliserades.

En begreppsprecisering kan här vara på sin plats. När maktutredningen talade i allmänna termer om medier och massmedier, så var det så gott som uteslutande i meningen journalistiska medier, närmare bestämt sådan nyhetsbevakning och samhällsjournalistik som har direkt betydelse för den demokratiska processen.

Vad maktutredningen ägnade sig åt, liksom dagens mediedebatt, är hur mediernas relativt nyvunna självständighet ska beskrivas och tolkas. När det gäller beskrivningen får mediernas självständighet omedelbara konsekvenser för samhällets totala maktkarta. Medierna har fått ställning som ett eget maktcentrum. Tidigare kunde medierna mer eller mindre hänföras till någon annan makt, vare sig denna var kyrklig, politisk, ekonomisk eller annat slag.

Mediers styrka – andra institutioners svaghet

När det gäller tolkningen av händelseförloppet kommer det normativa elementet in. Är den ökande självständigheten av godo eller av ondo? Hur ska man värdera mediernas ställning som självständigt maktcentrum? Underlaget för en sådan värdering kan knappast endast hämtas från en medieanalys i snäv mening. Tvärtom måste en granskning av mediernas självständiga makt vila på ett mycket bredare underlag, egentligen en analys alla de tunga samhällsinstitutionernas makt.

Maktutredningen avslutades med ett försök att sammanfattande beskriva den svenska maktstrukturen och att värdera samhällsutvecklingen i ett demokratiperspektiv. På medborgarnivå fanns det positiva drag: utvecklingen gick mot stigande självständighet, engagemang och kompetens. ”Medborgarnas förmåga att ta ansvar för sitt samhälle är därmed större än kanske någonsin tidigare.”

Men många etablerade institutioner släpade efter. ”Gamla institutioner förvandlas till tomma skal. Många av dessa institutioner kan emellertid fortsätta att leva kvar under lång tid. Det finns flera faktorer som förklarar sådan institutionell tröghet. Nostalgi och eftersläpande självförståelse legitimerar gamla organisationer. Statssubventioner, anställningstrygghet och stenpalats fryser och permanentar sociala rörelser” (SOU 1990:44, s. 404).

Dessvärre tyder inte mycket på att en ny maktutredning skulle ha anledning att revidera denna slutsats. Tvärtom pekar tillgängliga fakta på att många gamla etablerade institutioner alltjämt har stora svårigheter att självkritiskt granska sin egen verksamhet och att förnya sig själva. Den fortsatta nedgången av antalet medlemmar i de politiska partierna är ett talande faktum.

Det är mot bakgrund av denna försvagning av gamla institutioner som man bör förstå bilden av mediernas ökande makt. Många exempel på mediernas styrka är egentligen uttryck för andra institutioners svaghet.

Låt oss börja just med de politiska partiernas medlemsmässiga försvagning. I en representativ demokrati har de politiska partierna en betydelsefull uppgift; i den svenska demokratitraditionen har partiernas folkrörelsekaraktär tillmätts extra stor betydelse. Också statsvetenskaplig forskning framhäver partiernas nyckelroll som förmedlande länk mellan medborgarna och de politiska beslutsorganen. En doktorsavhandling bär den talande titeln *Masspartiet som kommunikationssystem* (Sten Berglund, 1972).

Med en krympande medlemsbas fungerar partierna allt sämre som förbindelseväg mellan väljare och valda. I stället för att se makt-hungriga medier som erövrar partiernas uppgifter kan man lika gärna tolka utvecklingen som att de politiska partierna lämnat över till andra att fylla ett antal för folkstyrelsen centrala uppgifter.

En representativ demokrati bygger på växelverkan mellan väljare och valda. Men i dag fungerar partierna mycket bristfälligt när det gäller att lyssna på befolkningen och fånga upp medborgarnas oro, förväntningar och krav. Därför har olika slags opinionsmätningar blivit oundgängliga substitut för att partiledningen ska kunna hålla sig ajour med åsiktsförändringar i väljarkåren.

Också när det gäller uppgiften att föra ut partiledningens budskap till allmänheten har partiorganisationerna marginaliserats. Tidningar, radio och television är

utan konkurrens den viktigaste kanalen ut till medborgarna. Genom att ställa folkets frågor har journalisterna också tagit över partiernas uppgift att aktualisera den politiska dagordningen. I en specialundersökning visade maktutredningen att en stor del av riksdagsledamöternas initiativ härstammade från vad de läst, hört eller sett i medierna. Riksdagen är enligt grundlagen folkets främsta företrädare och ska därför ha den yttersta makten över den politiska dagordningen, men en betydande del av riksdagens dagordning har partiföreträdarna överlämnat till medierna.

På motsvarande sätt kan man omtolka åtskilliga av de exempel som brukar anföras som belägg på att medierna otillbörligen tillskansat sig alltför mycket makt. I stället för makthungliga medier framträder då en bild av svaga och fallande institutioner.

Motalaskandalen, där Britt-Marie Citron avslöjade hur kommunala makthavare skaffat sig personliga förmåner på skattebetalarnas bekostnad, var visserligen en journalistisk bedrift, men i första hand en alarmklocka när det gäller bristerna i kommunal revision och kontroll (Citron 1999).

Skandiaaffären har inneburit en långvarig och intensiv mediebevakning, som inom den berörda branschen säkerligen kan upplevas som överdriven och störande. Men uppenbarligen har företagsstyrningen inte fungerat när det gäller att finna offentligt försvarbara former för ersättning till ledningsgruppen och vad avser livbolagen har den granskande myndigheten i efterhand funnit att det faktiskt finns brister i operativ styrning och kontroll i de koncerninterna affärerna (Finansinspektionen 2004).

Moderata samlingspartiet drabbades 2002 av en valförlust som delvis tillskrevs ett valstugereportage i programmet Uppdrag Granskning. Man kan förvisso ha synpunkter på journalistiska metoder såsom användning av dold kamera, skeva urval och ensidig presentation, men faktum kvarstår. Sveriges näst största parti visade sig ha lokala företrädare som uttryckte rasistiska åsikter. Partiet hade inte på egen hand upptäckt och löst problemet.

Socialdemokratiska politiker har under åren varit föremål för mediedrev. Det gemensamma för Gunnar Strängs fastighetsägarskap, Ove Rainers skatteplanering, Laila Freivalds lägenhetsaffärer och Jan O. Karlssons arvoden är inte att de skulle handla om brott, utan att de sätter fingret på konflikten mellan privatmo-

ral och politisk förkunnelse. Uppenbarligen har socialdemokraterna inte lyckats formulera hållbara och styrande riktlinjer för partiets ledande företrädare.

Exemplens rad kunde göras längre, men syftet är inte här att göra en total inventering eller ens en representativ undersökning. Exempelen är nämligen redan tillräckligt många för att det finns anledning att formulera en mothypotes till den gängse föreställningen att medierna har fått för mycket makt. Vad som kan te sig som uttryck för mediernas ökande makt kan i stället förstås som uttryckningar för att reparera andra samhällsaktörers misstag.

Offentligheten och medborgarna

Då blir den överskuggande frågan inte längre vad som driver medierna, utan hur olika samhällsinstitutioner, offentliga såväl som privata, kan skärpa sina regelsystem och förbättra sin förmåga att efterleva spelreglerna. Mediegranskning kan därmed ses som ett kraftfullt incitament till intern förnyelse.

Exakt hur en sådan reformering av spelreglerna går till varierar självfallet mellan olika verksamheter och är en så stor fråga att den går långt utanför ramen för denna uppsats. Det finns dock en övergripande synpunkt som har ett direkt samband med mediernas ökade självständighet.

Offentlighetsprincipens räckvidd utvidgas. Även om utvecklingen kan gå ojämnt, och med olika hastighet inom olika verksamhetsområden, så är ändå den historiska rörelseriktningen tydlig. Vad som förr kunde hållas hemligt blir nu allmänt tillgängligt. Den vidgade offentligheten är både en konsekvens av och en förutsättning för samhällets demokratisering. Medborgarna accepterar uppifrån kommande beslut först när de fått insyn, förstår och själva godtar motiven och bevekelsegrunderna.

Följden blir därmed att myndigheter, företag, politiska beslutsorgan, intresseorganisationer och andra samhällsaktörer själva tvingas ta ett mycket större ansvar för öppenhet och kommunikation med medborgarna. Det enda sättet att minska mediernas inflytande är att själv ta över mediernas granskande uppgift och utföra den bättre än journalisterna själva.

Men denna utveckling tillhör framtidssceniernas värld. Ännu så länge lever vi i ett samhälle med slutna och bristfälligt fungerande institutioner. En lika intressant som ogenomförbar undersökning vore att beräkna kvoten mellan redan

avslöjade och ännu inte avslöjade missförhållanden. Onda aningar tyder på ett mycket lågt procenttal.

Så den relevanta frågan är knappast om medierna har fått för mycket makt. Frågan är i stället hur andra samhällsinstitutioner fungerar. Och med tanke på det stora behovet av granskning så blir slutsatsen snarast att medierna har för lite makt.

Olof Petersson är professor i statskunskap och forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle i Stockholm. Han har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för Maktutredningen 1985-1990 och ledamot av Ekonomikommisionen 1992-1993.

Summary

The Study of Power and Democracy in Sweden concluded in 1990 that the media had established themselves as a power center in their own right. The growing importance of media had several favourable consequences for democracy. The increase in citizen competence could in part be explained by the rising information level. Mass media served as critical scrutinizers of established institutions.

But the growing importance of mass media also created a number of problems. Citizens put even higher demands on media and power holders had learned how to use the media for their own purposes. A major problem was the virtual absence of a critical debate about the role of mass media. Who scrutinized the scrutinizer?

Despite the rapid technical change since the publication of these findings it is remarkable to find how many of the conclusions that are still valid. The debate about media power and the democratic role of media centers around the same type of problems.

When assessing the power of mass media it is important to examine the general power structure of society. Media power must be related to the strength of other power centers. What might look as examples of oversized media power might in fact only be the expression of the weakness of other institutions.

Artikeln bygger på inlägg vid SNS-seminarium om de skandinaviska maktutredningarnas medianalyser, Stockholm den 24 maj 2004 och vid MODINET-konferensen Medier og magt i Skandinavien, København den 16 september 2004.

Referenser

- Berglund, Sten (1972). *Masspartiet som kommunikationssystem: En analys med inriktning på empirisk teori*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Citron, Britt-Marie (1999). *Sölve & Co*. Stockholm: Norstedts.
- Elmbrant, Björn (1997). ”Demokratin har kommit lite på mellis, kan man säga”. *Arena*, nr. 1, s. 32–37.
- Finansinspektionen (2004). *Internaffärer i nio livbolag*. Rapport 2004:2.
- Hernes, Gudmund (1978). Det medievidde samfunn. I Hernes, Gudmund red. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Petersson, Olof och Ingrid Carlberg (1990). *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*. Stockholm: Carlssons.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.

Appendix

Maktutredningens publikationer med anknytning till opinionsbildning och massmedier

Huvudrapport

Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. Statens offentliga utredningar, SOU 1990:44.

Böcker

Olof Petersson, *Metaforernas makt.* 1987.

Barbara Czarniawska-Joerges, *Att handla med ord. Om organisatoriskt prat, organisatorisk styrning och företagsledningskonsultering.* 1988.

Olof Petersson, Anders Westholm & Göran Blomberg, *Medborgarnas makt.* 1989.

Yvonne Hirdman, red. *Maktens former.* 1989.

Innehåll:

- Astri Kleppe: Om maktens former
- Madeleine von Heland: Makt, ordmakt och maktord
- Johan Asplund: Syndabocksmekanismen
- Gunnar Olsson: Mödom mod och morske män
- Tinne Vammen: Maktens fragment
- Sven-Eric Liedman: Ämbetsmännen och makten
- Suzanne Osten: Makten på en teater
- Birgitta Holm: Bilden i mörkrets hjärta

Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället.* 1990.

Svante Beckman, red. *Miljö, media, makt.* 1990.

Innehåll:

- Emin Tengström: Bilsamhället. Bilens makt och makten över bilismen
- Anders Gullberg: Bilen som första stadsmakt
- Thomas Hillmo & Ulrik Lohm: Naturens ombudsmän
- Staffan Westerlund: Makten och miljön
- Bengt-Arne Vedin: Ny mediateknik - nygammal makt?
- Harry Schein: Makten över televisionen
- Jan Freese: Makt och ADB
- Thomas Söderqvist: Informationsamhället och makten

Andra skrifter

Olof Petersson & Jonas Fredén, *Statens symboler.* 1987.

Ingrid Carlberg, *Svenska företag som politiska påtryckare*. 1989.

Jan Ekecrantz & Tom Olsson, *Mellan makt och marknad. En studie av nyhetsjournalistiken*.
1990.

Rapporter

4. Kent Asp: "Opinionsbildningsmakten. Ett förslag till forskningsprogram." Januari 1986.
12. Kent Asp: "Massmediernas makt över publiken." Februari 1987.
13. Olof Petersson: "Opinionsbildning." April 1987.
16. Sven Öhman: "Opinion, språkligt sett." April 1987
22. Monika Djerf: "Massmedier och politiskt deltagande. En studie av participationsforskningens syn på massmedier." April 1988.
24. Monika Djerf: "Massmedier och beslutsfattare. En litteraturstudie." April 1989.
27. Kent Asp: "Den tredje statsmaktens synliga och osynliga ansikte." Oktober 1989

Engelska rapporter

25. Aleksandra Ålund: "The Power of Definitions. Immigrant Women and Problem-Centered Ideologies." October 1988.
37. Barbara Czarniawska-Joerges & Bernward Joerges: "Organizational Change as Materialization of Ideas." January 1990.