

Medier, förhandling och demokrati

Den här texten knyter närmast an till kapitlet om demokrati i Förhandlingens retorik. Ämnet är de moderna mediernas betydelse för demokratiska förhandlingar i politiska frågor.

All kommunikation sker genom ett *medium*, något som förmedlar den. När vi talar bärs rösten fram av luften. Men som ljudkanal har den sina begränsningar. Inte ens den starkaste stämman kunde före högtalare (elektrisk förstärkning) och senare också radio och tv (etervågor) nå ut till fler än ganska få.

Talet förklingar när talaren tystnar. Luften är ett flyktigt medium. Men när människan utvecklade skriften fick kommunikationen helt nya villkor. Nu blev det i princip möjligt att ge ett meddelande en varaktig form. Vi fick ett sätt att använda språket som fristående tecken. Därför kunde det verka också i sändarens frånvaro.

På 1400-talet fick skriften stöd av boktryckarkonsten. På så vis kunde dess effekter förstärkas enormt. Nu gick det att förverkliga dess potential som ett *massmedium* – en kanal för att nå ut till i princip vem som helst. Det blev särskilt tydlig genom tidningspressen. Den fick sitt stora uppsving på 1800-talet, när snabbare tryckning, bättre distribution och stigande utbildning öppnade vägen till fler läsare. Genom framsteg inom elektroniken på 1900-talet kom sedan nya massmedier som radio och tv, som förenar skriftens förmåga att nå många med talets närhet till rösten och kroppen.

I ett modernt samhälle är massmedierna oundgängliga för folkstyret. Särskilt gäller det för vad vi har kallat för en förhandlingsdemokrati. Det finns flera skäl till det. För det första är medierna de viktigaste källorna för aktuell samhällsinformation för stora delar av allmänheten. Vidare bevakar de vad som sker i det politiska spelet. Och i många fall tar de själva ställning i omstridda frågor. Det motiverar att vi granskar dem närmare, när vi diskuterar förhandlingsdemokratins genomförande.

Som exempel kan vi ta en förhandling mellan Luftfartsverket och en kommun om att förlänga koncessionstiden för en flygplats. Hur kan den överläggningen ses i ett demokratiskt perspektiv med tanke på mediernas betydelse som länkar till allmänheten? Innan vi går in på det ska vi först säga något om vilka *roller* en medborgare kan ha i politiska förhandlingar. Därefter ska vi undersöka mediernas *funktioner* i förhållande till dem.

Förhandlingsroller

Låt oss utgå från en förhandling som på något sätt angår en viss person. Till dem kan hon ha (åtminstone) fyra olika relationer eller *förhandlingsroller*. Hon kan

beröras av dess resultat. Hon kan följa förhandlingen genom att lyssna på inläggen. Hon kan delta i den genom att yttra sig. Och till sist kan hon vara med och fatta beslut i förhandlingsfrågan.

När vi flyttar oss i den här listan från berörd till beslutare, så finner vi ett djupnande engagemang genom att senare roller förutsätter tidigare. En beslutsfattare är normalt en deltagare, en deltagare är också en lyssnare och en lyssnare är oftast berörd av det som avhandlas. Idealet för en förhandlingsdemokrati är att så många som möjligt kan gå från berörda till verkliga förhandlare. Det är en aktiv medverkan i politiska överläggningar som svarar bäst mot medborgarrollen.

Berörd

Många berörs av ett beslut om flygplatsens framtid. Dit hör de närboende, som kanske störs av bullret från flygplanen när de startar och landar. Dit hör också de som vill göra om flygplatsen till ett bostadsområde. Dit hör förstås även alla som utnyttjar den för sina resor. Och i en vidare mening kan långt fler beröras av beslutet, till exempel genom flygplatsens allmänna betydelse för naturmiljö och infrastruktur.

I en demokrati är det en fördel om alla som påverkas av ett beslut också kan vara med och förhandla om det. Men av praktiska skäl överläts den rätten i regel till valda representanter. Det som utmärker en förhandlingsdemokrati är icke desto mindre att de som beslutet angår så långt det går ska kunna följa och helst också påverka överläggningen i frågan.

Lyssnare

De flesta som berörs av vad som händer med flygplatsen får inte förhandla om dess framtid. Men i viss mån kan de ändå följa ärendets behandling. Kanske ger det eko i kommunalfullmäktiges överläggningar. Då kan intresserade lyssna för att få veta vilka synpunkter som är viktiga bland dem som direkt kan påverka utgången.

Att följa en förhandling gör det lättare för de berörda att ta ställning själva. Och de kan värdera inläggen, bedöma om de är rimliga och rättvisa och se vilken ståndpunkt som de finner bäst. Då kan de också pröva hur man talar för den. Sker det med tillräcklig klokhets och kraft?

Men viktiga delar av förhandlingen utspelas i slutna rum. Då blir det svårt att ta del av dem. Det pekar på ett problem med en förhandlingsdemokrati: att den kräver en öppenhet utåt mot allmänheten som kan strida mot deltagarnas behov av förtegenhet kring en känslig överläggning. Men det behöver inte vara omöjligt att föra ut även ömtåliga frågor i offentligheten. Så har i viss mån skett med valet av ledamöter till USA:s högsta domstol. Det visar hur slutna överläggningar kan öppnas för insyn. Om det skriver en tidningskommentator: "Från att ha varit en fråga för en liten kvalificerad elit bakom lyckta dörrar har valet av domare i HD närmast blivit en offentlig valfråga som alltmer har kommit att påminna om valet av senatorer och kongressledamöter."

Deltagare

Till dem som deltar i förhandlingen om flygplatsen hör Luftfartsverkets representanter liksom politiker och tjänstemän från kommunen. Och bakom dem finns större kollektiv. Därför medverkar i praktiken ännu fler, som de olika partigrupperna och Luftfartsverkets ledning. Och på ett större avstånd skymtar också andra individer och institutioner. Dit hör till exempel den ansvariga ministern liksom regering och riksdag. Deras beslut kan ju påverka förhandlingens förutsättningar.

Mot den här bakgrunden kunde vi skilja mellan *direkta* och *indirekta* deltagare. De förra sitter med vid förhandlingsbordet, medan de senare håller sig i bakgrunden och främst överlägger med sina ombud. Vi kunde också skilja mellan *inre* eller behöriga och *yttre* eller utomstående deltagare. De förra godtar varandra ömsesidigt som legitima parter, medan de senare söker påverka förhandlingen fast de saknar en erkänd roll i den.

Att det går att vara också en yttre deltagare är en viktig grund för en förhandlingsdemokrati genom att det vidgar medverkan i politiska överläggningar till att omfatta fler än en inre krets av valda företrädare. I princip kan vem som helst vara yttre deltagare genom att medverka i opinionsbildning av olika slag. I fallet med flygplatsen kan vi nog anta att kommunens politiker är känsliga för kraftfulla åsiktsyttringar från allmänheten.

Beslutsfattare

Alla som berörs av förhandlingen om flygplatsen har inte rätt att delta i den. Och alla som deltar i den har inte rätt att fatta beslut. Dit hör till exempel tjänstemän i kommunen som i motsats till de valda politikerna inte själva kan träffa avtal med Luftfartsverket, även om deras synpunkter och råd förstås kan påverka vad man kommer överens om.

En vanlig medborgare får heller inte vara med och göra upp. Samtidigt finns föreställningen att i en demokrati vilar beslutanderätten ytterst hos allmänheten ("all makt utgår från folket"). Är det bara en fras? Delvis kanske, även om den allmänna rösträtten förstås påverkar de grundläggande förutsättningarna för kommunens överläggningar, till exempel vilka partier som är starka i kommunfullmäktige.

Vad ska vi säga om detta i ett förhandlingsdemokratiskt perspektiv? I rollen som väljare är en medborgare på sätt och vis också en förhandlare. Hon har en indirekt rätt att fatta beslut genom att rösta i val liksom att lyssna och tala kring samhällsfrågor – läsa tidningar, överlägga med andra, sammankalla möten, sprida sina åsikter etcetera. Men i valdemokratin gör de flesta bara lite av det senare. Därför möter de sällan andra beslutsfattare i en verklig dialog. Det ger en förkrympt förhandlarroll.

Mediefunktioner

I en förhandlingsdemokrati bör alla medborgare kunna ha en aktiv relation till överläggningar i samhällsfrågor. I sin tur kräver det en vid spridning av retoriska resurser. Men vår tids offentliga retorik är till stor del en medieretorik. Därför blir det viktigt att fråga på vilka sätt medierna kan bidra till att demokratisera det offentliga samtalet. Liksom att undersöka motsatsen: hur och när medierna kan hota demokratiska överläggningar. För här finns också en maktaspekt. Det betyder att de som har kontrollen över medierna (både journalister och ägare till exempelvis tidningar och tv-bolag) har ett stort inflytande över vad som sägs offentligt och vem som får säga det.

Här ska vi urskilja tre funktioner hos medier i förhållande till politiska förhandlingar: 1) som rapportörer, 2) som deltagare och 3) som arenor. Den första funktionen är att berätta om dem och allt som kan påverka dem. Den andra är att själva medverka i politiska överläggningar och kraftmätningar genom egna ställningstaganden och utspel. Och den tredje är att ge utrymme för förhandlingar, där olika parter får komma till tals.

Rapportör

Till mediernas viktigaste demokratiska uppgifter hör att informera om vad som händer i samhället. Det betyder att de uppträder i rollen som *rapportörer*. I fråga om flygplatsen till exempel är de flesta hänvisade till tidningar, radio och tv för att få upplysningar. Och det är antagligen också medierna som talar om för dem att man har börjat diskutera flygplatsens framtid.

De som sedan vill följa förhandlingen får också oftast lita på mediernas bevakning. Men det är förstas inte alltid som journalister och reportrar kan rapportera i detalj. Så hör yttrade sig USA:s utrikesminister Condoleeza Rice i en tidningsintervju 2005 om de överläggningar som då pågick mellan israeler och palestinier om Gazaremsan: ”Det här är en fråga om förhandlingar, och jag tänker inte föra dem i pressen.”

Mediernas betydelse som förhandlingsrapportörer har också att göra med *hur* de presenterar aktuella överläggningar. Framstår de bara som ett taktiskt spel, en kraftmätning där man söker överlista varandra? Eller kommer de sakliga övervägandena fram? Kanske kan medierna rentav gagna offentliga förhandlingar, om de väljer att inte ställa ståndpunkter i skarp kontrast mot varandra utan i stället sätter dem i samtal och samspel. Men de kan förstas föredra att blåsa upp konflikter för att skapa spänning. Ett problem med rapportörsfunktionen kan då vara att medierna hellre rapporterar om det dramatiska, om kamp och konflikt, än om fredliga förhandlingar.

Mediernas rapportering kan vara av betydelse också för dem som deltar i överläggningarna. Visserligen har de tillgång till mycket information. Men ibland kan medierna leta fram fakta och ta upp synpunkter som kan ha undgått deras uppmärksamhet. Och medierna kan informera om opinioner och utomstående parter ståndpunkter och argument. Det kan berika diskussionen med nya topos och perspektiv.

Genom att ta upp samhällsfrågor kan medierna få människor att känna sig berörda av dem. Och kanske inte bara som individer utan som medborgare med ett ansvar för helheten. I bästa fall lyckas de förmedla de politiska frågorna på ett levande och lättillgängligt sätt och så att de knyter an till människors vardagserfarenheter. På det sättet kan medierna ha en väckande och aktiverande funktion i en förhandlingsdemokrati.

Ett problem kan förstås vara att medierna vädjar till människor som lyssnare och informationskonsumenterna snarare än som möjliga deltagare i politiska processer. Därför uppmuntras de inte att själva tala och ta ställning. Och mindre väsentliga aspekter av politiken kan dominera rapporteringen. Kanske får sakfrågor vika för personfrågor och allvar för underhållning, så att politiken ter sig som ett spel för gallerierna mer än något att verkligen engagera sig i.

Vilken roll medierna kan ha som rapportörer beror alltså på vad de väljer att förmedla. Även om nyhetsrapportering har varit en huvuduppgift för tidningspressen, så kan andra medier göra andra prioriteringar. Men det finns förstås inga färdiga mallar för hur ett relevant innehåll ska se ut. Inte bara nyheter, reportage och dokumentärprogram utan också talk shows, filmer och teater kan vara viktiga för att gestalta samhällsfrågor på ett sätt som skapar igenkänning och lockar till att fråga, tala och handla.

Aktör

Medier kan överskrida sin rapportörsroll och själva träda fram som politiska *aktörer*. I vårt exempel kan det innebära att en lokaltidning tar ställning på ledarplats för eller mot att flygplatsen ska finnas kvar. Talar tidningen för sina läsare eller åtminstone många av dem? I så fall kan de indirekt bli yttre deltagare i den pågående förhandlingen. Men de flesta tidningar har inget sådant mandat. Representerar de något är det sina ägare, även om medier ogärna erkänner det beroendet utan hävdar sin journalistiska frihet.

Att kunna tjäna som en politisk aktör var ett viktigt mål för arbetarrörelsens press, när den trädde fram i slutet av förrförra seklet. Där fanns ett tydligt agitatoriskt uppdrag, som först så småningom dämpades till en mer renodlad rapportörsroll under påverkan av den kommersiellt inriktade borgerliga pressen. Från att ha dominerat även nyhetsförmedlingen inskränktes uttryckliga ställningstaganden till de politiska ledarartiklarna.

Som aktörer kan medierna engagera sig i den problemlösning som politiska förhandlingar syftar till. De kan identifiera pressande samhällsproblem, de kan sätta in dem i deras sammanhang och teckna deras bakgrund, de kan framföra lösningsförslag och värdera olika åtgärder.

Som aktörer kan medierna också fungera som väktare. Det betyder att de kontrollerar de politiska representanterna. De medverkar till att avkräva ett ansvar av dem. I det senare fallet uppträder de i en viktig granskarroll, som kritiska röster. Det är nog ett vanligare förhållningssätt än självständiga utspel i politiska frågor.

De reservationer vi får göra här mot medierna rör deras förmåga att fungera förhandlingsdemokratiskt i den meningen att de banar väg för många åsikter och inte bara ett utvalt fåtal. Till den frågan ska vi övergå i nästa avsnitt.

Arena

Förutom att vara rapportörer och aktörer kan medier också framträda som *arenor* för politiska samtal. I flygplatsfrågan innebär det att de ger plats för olika röster kring den. Så kan en tidning upplåta sina sidor för insändare och debattinlägg. Men det vanligaste sättet att föra in olika synpunkter är intervjuer. I ett tv-program kring flygplatsen får kanske en talesman för Luftfartsverket yttra sig men också någon som bor nära landningsbanan. Och även om dessa personer inte får träffas för en riktig förhandling, så kan deras inlägg klippas samman till vad som liknar ett meningsutbyte.

Alla som är berörda av flygplatsen har inte samma tillträde till medierna. Vi kan räkna med att tunga beslutsfattare har lättare att få framföra sin mening, genom debattinlägg och intervjuuttalanden liksom via mediernas rapportering om deras tal och framträdande på olika platser. Att det är så har bland annat att göra med mediernas nyhetsbedömningar. Vad till exempel tongivande politiker har att säga tillskrivs ett högt allmänintresse. Det betyder att de kommersiella och publikmaximerande principer som styr medierna i ett samhälle som vårt verkar till förmån för den som redan har ett stort inflytande i politiska förhandlingar.

Till denna privilegierade elit hör naturligtvis mediernas egna medarbetare. Uppenbart gäller det för dem som skriver på tidningarnas ledarsidor och som medverkar som krönikörer eller åsiktsproducenter i annan form. Men också nyhetsjournalisterna har en opinionsbildande makt genom sitt sätt att välja och vinkla olika ämnen, genom att vända sig till vissa personer men inte till andra etcetera. Ja, med tanke på olika åsiktsföreträdares beroende av medierna för att få tillgång till allmänheten blir deras journalister en verklig politisk maktfaktor i sin egen rätt.

När den offentliga diskussionen sker genom medierna blir det en dragkamp om att få tillgång till dem. Nya medier har i viss mån ändrat på den situationen. På Internet kan i princip vem som helst öppna en blogg för att sprida sina åsikter i olika frågor. Det är inte oproblemiskt, men det kan innebära att medievärlden blir en mer demokratisk arena för mångsidig opinionsbildning. Så här skriver en anhängare av detta öppnare meningsutbyte:

Bloggarna ändrar allt. Nu går man inte säker bara för att man har Sveriges största morgontidning som plattform. Nu kan vem som helst till nästan ingen kostnad bjuda på sin kunskap, kritisera bristande belegg och korrigerar fel. Och det finns inget sista ordet, för debatten fortsätter även när den ena sidan kopplar ned.

Som arenor för politiska förhandlingar kan medierna fylla viktiga funktioner, som har att göra med en förhandlings spel mellan konflikt och samarbete. I dem kan olika parter uttrycka sina behov så att de blir kända för andra och via dem kan man vädja om samarbete. Samtidigt kan man blotta viktiga intressekonflikter. Men medierna ger också plats för överläggningar, där ståndpunkter kan utvecklas

och förskjutas. I en kraftmätning kan parterna vidare utnyttja mediernas räckvidd för sin opinionsbildning. Och via medierna sprids till sist kännedom om träffade uppgörelser. Därmed kan de också bli mer bindande och förpliktande för deltagarna.

I en förhandlingsdemokrati spelar lokala överläggningar en viktig roll, till exempel i bostadsområden. Här kan medier som lokaltidningar göra en aktiv insats genom att ta upp frågor som är betydelsefulla och ordna samtal mellan människor med olika behov och intressen. En sådan lokal bevakning konkretiserar ofta de politiska frågorna och gör det lättare för människor att känna igen sig genom att de får möta sina egna problem, behov, motsättningar och möjliga uppgörelser. Till insatsen kan också höras att uppmuntra till en samförståndssökande förhandlingsstil snarare än till konfliktfyllda debatter av det slag som medierna annars gärna favoriserar. När förhandlingarna sedan presenteras kan de inspirera som mönster för andra.

Även om medierna kan fungera som arenor för inre och framför allt yttre medverkande i politiska förhandlingar, så sker själva beslutsfattandet sällan där. I stället blir det en uppgörelse mellan de behöriga deltagarna. En ändring på den punkten skulle kräva att vi övergick till folkomröstningar. Via exempelvis Internet kan de genomföras i olika frågor som nu anförtros åt valda representanter. Systemet kan te sig demokratiskt tilltalande. Men det finns också nackdelar. Så är överläggningar mellan många svåra att genomföra. Och de kan bli manifestationer mer än verkliga diskussioner.

Summering

1. I en modern demokrati spelar *massmedier* som tidningar, radio, tv och Internet en viktig roll för att möjliggöra en politisk deliberation som engagerar flera än en vald elit. Särskilt gäller det för möjligheten att skapa en förhandlingsdemokrati.
2. För att förstå mediernas betydelse kan vi se vilka anknytningar en medborgare kan ha till en pågående förhandling i någon samhällsfråga. Här ska vi skilja mellan fyra sådana relationer eller *förhandlingsroller*. Hon kan ha intresse av förhandlingen som *berörd* av dess resultat, följa förhandlingen som en intresserad *lyssnare*, medverka i förhandlingen som en aktiv *deltagare* och påverka uppgörelsen som en behörig *beslutsfattare*.
3. För politiska förhandlingar fyller medierna olika funktioner. Här ska vi se på tre. För det första uppträder de som *rappörtörer* om olika samhällsförhållanden som är relevanta för den politiska processen. För det andra kan de själva vara *aktörer* som tar ställning i olika samhällsfrågor. På så sätt kan de identifiera problem, föra fram lösningsförslag och värdera åtgärder. För det tredje kan de fungera som *arenor* för politiska förhandlingar av olika slag. Genom det kan de bidra till att artikulera behov, lokalisera motsättningar, finna former för samarbete, möjliggöra överläggningar, mobilisera opinioner och ge spridning åt uppgörelser.