

Stärker mediemakten regeringsmakten?

Karl Magnus Johansson

Does media power strengthen governmental power?

This article explores the question if media power strengthens governmental power. It engages with this question through a study of the Swedish case. The case study summarizes secondary evidence and presents new primary evidence drawn from interviews and documents. It builds on presidentialization theory to develop an argument about why prime ministers, in particular, should be expected to be empowered by media, among other factors. The article advances the argument that the drive for government-wide coherent communication perpetuates trends of centralization. This follows a functionalist logic and changes the balance between premiers and other cabinet ministers in favour of the former. Moreover, prime ministers are the natural foci of media attention. The article concludes that premiers are empowered by the media, but the scope for executive empowerment more broadly is conditional on the domestic political context. These findings have important implications for research on political communication and executives.

Politik och medier är djupt beroende av varandra. De behöver varandra. En annan utgångspunkt är att de verkligen har makt och utövar inflytande över varandra. Allt detta tar jag för givet. Samtidigt finns här intressanta frågor. Har mediemakten stärkt regeringsmakten? Frågeställningen är meningsfull därför att den handlar om den politiska makten och hur den utövas och ytterst om vem som har makten över dagordningen i den svenska offentligheten, vem som bestämmer vad vi ska prata om, och om vem som har makt att forma politiska attityder hos människor och den offentliga bilden av politiken och de enskilda politikerna – kampen står mellan andra och tredje statsmakten.¹ De

1 Att tredje statsmakten är benämningen på medierna i vårt land och inte fjärde statsmakten såsom är fallet i andra länder har att göra med att den dömande eller judiciella makten är tredje statsmakt i länder där den är en författningsenlig gren, jämte den legislativa och den exekutiva.

knyts samman. Konsekvenser av den komplexa relationen dem emellan står därmed i centrum, den betydelse den samlade mediefaktorn har för att förklara politiska maktförskjutningar och då särskilt inom regeringen. Tolkningsramen knyter an till forskning om "presidentialisering", dvs. om ökad maktkoncentration till regeringschefer. Artikeln är därmed förankrad i en välunderbyggd tolkning av varifrån dessa drivkrafter kommer. Den visar på aktuella tendenser och behov inom exekutiven att möta trycket från medierna, på långtgående centralisering av kommunikation och samordning och utvecklingen av dessa styr- och kontrollsystem. Ett viktigt syfte är att visa hur denna anpassning går till i praktiken, för att förstå hur makt utövas och med vilka resurser.

Artikeln sammanfattar forskningen och bygger bl.a. på intervjuer och dokument.² Den gör inte anspråk på fullständighet. Mycket har naturligtvis skrivits om "mediernas makt" i vid mening och en rad debattörer och forskare har lyft fram sådant som ägarförhållandena och deras konsekvenser för den mediala makten själv. Här är inte huvudfrågan om den blivit mindre eller större utan om och i så fall hur den bidrar till att stärka regeringsmakten.

Trender – medialisering och presidentialisering

Under senare decennier har förutsättningarna för politiken förändrats. Det är en utveckling på flera plan. Bland de långsiktigt verkande faktorerna bakom den här utvecklingen finns politikens medialisering, varmed avses "ett politiskt system som i hög grad påverkas av och är anpassat till de krav som massmedierna ställer i sin bevakning av den politiska världen" (Asp 1986: 359). Till en del är den ett resultat av förändringar inom mediasystemet självt, till en del rör det sig om konsekvenser av ekonomiska och politiska förändringar.

Asp och Bjerling (2014) menar att medialiseringen sedan 1960-talet har skett i olika faser, där politikerna under årens lopp successivt har lärt sig, anammat och införlivat medielogiken. Och dagens politiker behärskar inte bara mediernas sätt att arbeta, de har också lärt sig att tänka som journalister. Medielogiken har idag, enligt dem, fullt ut integrerats i politiken och utvecklingen förklaras främst av politikernas ökande beroende av medierna. Resultatet sägs vara "mediekрати" (jfr Meyer 2002).

Den allt viktigare och allt större medialiseringen av politiken lyfts ofta fram av medieforskare och även av företrädare för medier och kanske i ännu högre grad för politiken själv. Det handlar bl.a. om påverkan på politikens praktiker. Enligt medialiseringsteorin sker en anpassning till medierna och deras logik. Tesen om politikens medialisering ansluter här i grunden till en ensidig

2 Jag vill tacka för konstruktiv anonym manusgranskning, samt för finansiering från Östersjöstiftelsen för forskningsprojektet "Symbiotic leader-media relations? Exploring interaction between prime ministers and the media in Finland, Lithuania, Poland and Sweden". Hemsida: <https://www.polexmedia.com/>.

maktuppfattning. Den tenderar att reducera dessa tolkningar av makt till ett i huvudsak monokausalt samband där påverkan sker från medier till politik. Denna ensidiga modell underskattar därmed politikens förmåga att själv styra sitt öde. Politiska aktörer är inte så viljelösa offer för medierna och deras logik. Det är inte en realistisk teori över maktrelationen politik–media, vill jag hävda. Om relationen är asymmetrisk är den det snarare till politikens fördel. Politiken besitter resurser som information och har ofta ett informationsövertag över medier. I slutändan är det en empirisk fråga vem som styr över relationen. I vilket fall behövs en mer interaktionistisk modell.

I sin bok "Makten och informationen" framhåller Jan Ekecrantz (1975: 6) att makt, enkelt uttryckt, kan alltid sägas innebära möjlighet till kontroll över någonting och kontroll baserar sig på information (vid sidan av andra typer av resurser) och information om föremålet för kontrollen är t.ex. alltid nödvändig. Sådan information är en viktig maktresurs och kan knytas till bestämda verksamheter, exempelvis samordning som syftar till kontroll.

Journalistiska ideologier samt professionalisering har sin betydelse för granskningen av makthavare. Som Lars Furhoff (1974: 212–214, 220) framhåller i sin bok "Makten över medierna" har makthavarna intresse av en "neutral" journalistik som innebär att journalisten är opartisk och med uppgift att vidareförmedla information från källorna till publiken, medan endast en "deltagande" journalistik synes förenlig med massmediernas roll som en tredje statsmakt. Makten över medierna innefattar styrning av journalistiken uppifrån. Denna styrning syftar till bevarande av de rådande maktstrukturerna.

Risken med att använda ett begrepp som medialisering är att det kan leda till att mediernas betydelse överdrivs. Ett extremt exempel är när det talas om att medierna "koloniserar politiken" (Meyer 2002). Då ser man en politisk sfär under inflytande av mediasystemet och mediernas logik, rentav att politiken närmast ovillkorligen skulle ha kapitulerat för denna logik. Enligt denna tolkning är det medierna som dominerar; journalisterna styr det politiska skeendet. En annan tolkning, som statsvetaren Tommy Möller (2016: 132–133) åberopar, är att det tvärtom "är medierna som har politiserats – att journalisterna är styrda av politiska aktörer och opinionsbildare, inte minst de spinndoktorer som återfinns på partikanslier och runt ledande politiker. Detta sker inte sällan på ett subtilt sätt som är svårt att blottlägga och mäta." I makttermer kan vi därmed göra gällande att påverkan går i båda riktningarna, och att det fenomen som kallas *politikens medialisering* handlar om en komplex och interaktiv process (Möller 2016: 133).

Politiken har sett kraftigt ökade resurser för att hantera information eller kommunikation. Det var något som redan maktutredningen (SOU 1990:44, s. 70–71) observerade:

På ett par årtionden har alla stora företag, myndigheter och organisationer kraftigt förstärkt sina informationsresurser. 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.

Den utvecklingen har fortsatt. Regeringskansliet har blivit alltmer resursstarkt.

Det visar sig bl.a. genom att antalet pressekreterare och kommunikatörer i Regeringskansliet har ökat kraftigt.

När allt kommer omkring och när vi också beaktar nya medier kanske maktbalansen mellan journalisterna och deras källor inte är till journalisternas favör, som medialiseringsforskare hävdar, utan till källornas favör (Ekman & Widholm 2015). De nya medierna skapade nya möjligheter att utmana hierarkier och strukturer, men också för makthavare att påverka opinionen. På alla dessa sociala medier finns möjlighet till riktade budskap till bestämda grupper av medborgare i samhället.

Medierna blir allt fler. Genom strategisk användning av nya digitala plattformar, så som t.ex. Twitter, kan de politiska aktörerna kringgå traditionell media och istället skapa den offentliga bild av politiken som de själva föredrar. Samtidigt ökar skillnaderna mellan svenskars medievanor. Nya informationsklyftor uppstår. Nyhetsjournalistiken i etablerade medier blir alltmer konkurrensutsatt. I kombination med detta möter den politiska journalistiken minskade resurser på redaktionerna.

Den analys som framkommer i forskningen om politikens medialisering är värdefull men för ensidig och onyanserad. Forskning visar att påverkan kan ske i båda riktningarna, att politiska aktörer som regeringar och politiska källor kan påverka medier på olika sätt. I bl.a. antologin "Close and Distant" (Johansson & Nygren 2019a) får tesen om mediernas dominans moteld. Om de politiska aktörerna har integrerat "medielogiken", ja då är det klart att de också har lärt sig att bemästra den, att använda medierna för sina politiska syften. I synnerhet med tanke på hur "parternas" resurser har utvecklats över tid: svagare medier och professionaliserade partier/regeringar. Pendeln håller på att slå tillbaka, ja, det är en rörelse som pågått under en längre tid. I mötet med medier, gamla som nya, vidtar politiken motåtgärder. Politiska institutioner är inte bara beroende av medier utan politiska aktörer använder "medielogiken" för att uppnå politiska mål. För att tala med Johansson och Nygren (2019b): "Vad vi ser är att aktörerna i den politiska sfären inte bara har anpassat sig till medielogiken, utan i hög grad också förändrar balansen i relationen mellan politik och medier.

Utvecklingen mot en mer effektiv styrning av den politiska kommunikationen är tydlig...”

Länge har stats- och medievetare pekat på att mediernas makt växer sig allt starkare. Men denna nya forskning nyanserar den bilden och svaret på frågan om vem som har makten över dagordningen och visar att journalisters makt över den politiska agendan är överdriven, att det i själva verket är politiken som flyttar fram sina positioner i kampen om mediernas dagordning. Och att kommunikationsavdelningarna får en allt större betydelse inom politiken.

Sammantaget är detta i allt väsentligt en fråga om resurser. Den pågående skiftningen i maktbalansen mellan medier och regeringar beror på politikens stora satsningar på kommunikation i kombination med drastiskt minskade resurser för redaktionerna vilka har blivit mer slimmade. Regeringen storsatsar på kommunikation, många nyhetsredaktioner tvingas till nedskärningar och har knappa resurser. Det ger nya förutsättningar för landets politiska reportrar och nyhetsbevakningen. Och det märks i nyhetsidornas spalter. Utvecklingen har lett till att medierna blivit mer beroende av vad som produceras inom Regeringskansliet, såsom pressmeddelanden. Resultatet blir artiklar eller andra nyhetsinslag till stor del baserat på information direkt från regeringens press- och kommunikationsavdelningar. Med minskade resurser följer även sämre möjligheter för journalisterna att söka egna källor, och därför är det i allt större utsträckning politiken som sätter agendan för vad som rapporteras i media och hur. Utvecklingen speglar hur relationen mellan den politiska makten och media förändras i takt med att spelplanen läggs om. I makttermer betyder den här utvecklingen att det är politiken som dominerar och styr det politiska skeendet.

Det hävdas att politiken har ”instrumentaliserat medierna” (Nygren & Niemikari 2019). Det sker genom nya sätt att påverka och i nära förbindelse mellan nyhetsmedier och deras källor i regeringen. Politiska institutioner är inte bara beroende av medier utan politiska aktörer använder ”medielogen” för att uppnå politiska mål. Det är en komplex bild av ömsidiga beroenden och intressen.

Denna ändamålsstyrda kommunikation kräver naturligtvis resurser. Samtidigt som det politiska systemet rustar upp så har medierna genomfört omfattande nedskärningar och antalet journalister (som utvecklar sina egna nätverk och källor) blir färre. Och detta i en tid då de förväntas producera mera, med krav på att nyheter ska publiceras på alla plattformar dygnet runt. Detta försvagar journalistikens position i relation till den växande personalstyrkan av kommunikatörer inuti det politiska maskineriet. Risken är att det numerära underläget gentemot kommunikatörerna, riksdagen och regeringen inbegripna, gör att journalisterna måste ge upp vissa principer om integritet och oberoende (Scherman 2018: 38).

Vittnesbörd från en pressekreterare hos statsministern bekräftar den här utvecklingen:

... det är klart att den gruppen som producerar allmännyheter, det är klart att det är en utsatt grupp. Dom skall producera mycket nyheter på kort tid. Det finns inte samma tid för faktagranskning och... Det är ju ett problem överlag... Och den utvecklingen lär ju inte avta och där bidrar ju sociala medier extremt mycket ... dom förmedlar ju själva nyheter som delas... och där sker ju ingen faktagranskning. (Intervju 9/1 2017).

Och här finns ingen redaktionell bedömning alls av innehållet. Innebörden i pressekreterarens vittnesmål är att förutsättningarna för politiska ledare och metoderna för att ha kontroll över den egna framtoningen i offentligheten har förändrats dramatiskt. Samtidigt har anpassningen till medielogiken påverkat den politiska kommunikationsformen.

Risken för manipulation ökar när journalisterna blir alltmer beroende av vad pressekreterarna låter dem veta. Med Torbjörn Elenskys (2019) ord: "Informella kontakter, personliga band och favorisering tycks styra *vilka* nyheter som kommer ut, *vem* som får dem och i skrämmande hög grad även *hur* de rapporteras." Vilket kan tolkas som ett ökat politiskt inflytande över medierna och deras innehåll.

Scenförändringen innebär på sätt och vis och paradoxalt nog en återgång till partipressens tid då redaktörerna och journalisterna var starkt beroende av sina källor. Detta är den mediala verkligheten för dagens medier. Vad vi ser är att politikens styrning av mediernas innehåll har ökat eller tagit sig nya uttryck. Anledningen är mediernas minskade resurser i kombination med utbyggnaden av regeringens kommunikationsavdelningar.

Tekniken att få ut sitt budskap har blivit alltmer professionell och välplanerad. Budgeten läcks bit för bit, innan helheten presenteras (Johansson, Malling & Nygren 2019). Regeringen bjuder upp till "budgetdans". Regeringen har ett informationsövertag och redaktionerna blir som förlängda pressavdelningar. Planerade läckor formar medieinnehållet.

Presskonferenser verkar inte heller rubba på politikens maktövertag över medierna. En svensk studie om presskonferenser på regeringsnivå visar att formerna för dessa har institutionaliserats och drar slutsatsen att presskonferensen är *politikernas arena* (Eriksson, Larsson & Moberg 2013: 23):

Det är ett forum för möten mellan politiker och journalister som på många sätt är gynnsamt för politikerna. Ansvarsutkrävandet är begränsat och de risker som politikerna utsätter sig för är relativt små. Vi drar därför slutsatsen att regeringens presskonferenser huvudsakligen är en arena för politikerna och att ansvarsutkrävandet sker någon annanstans.

Så medan det i forskningen har diskuterats att politikens ”medialisering” ökat journalistikens inflytande över politiken och anpassning till journalistikens och medias krav, visar utvecklingen snarare hur politiken fått ett övertag. Den har blivit en starkare part med ökade resurser och starkare institutioner till sitt förfogande. Politikerna är med och bestämmer vilken bild som ska ges av dem och av politiken. Detta belyser återigen förändrade relationer mellan journalistik och politik men i en omvänd riktning än den som framhävs i medialiseringsteorin.

Nämnas bör även att medan ministrar lätt kunde och kan kalla till en presskonferens uppstod nya fora i pressen, däribland i Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter. DN Debatt har från starten en ”elitorientering”; ”makthavare av olika slag såg snart chansen att komma till tals utan att bli avbrutna och tolkade av journalister” (Hadenius 2002: 419). DN Debatt blev en ledande arena för den offentliga debatten i Sverige, eller kanske snarare för de ledande politikerna. DN Debatt blev med tiden allt mer inflytelserikt. Debattartiklar som publiceras på DN Debatt får som regel stort genomslag genom att de citeras, återopas och numera även delas på sociala medier.

Tillbakablick – nya förutsättningar och maktförskjutningar

I ett historiskt perspektiv ser vi stora förändringar inom både medier och politik. Ett nytt medielandskap har växt fram. Det politiska landskapet har också ändrats mycket. I ”Sveriges historia 1965–2012”, den åttonde och sista delen av historieverket ”Sveriges historia”, beskriver Kjell Östberg och Jenny Andersson (2013) i det tematiska avsnittet om ”Medier i förändring” olika förskjutningar i medielandskapet och hur denna utveckling skedde parallellt med att journalisternas roll förändrades. De tog ett steg framåt genom journalistyrkets professionalisering, med den kritiskt granskande journalisten som ideal.

Men politiken hade alltjämt ett slags övertag. Det har också sitt intresse att Olof Lagercrantz (1990: 23–24), verksam vid Dagens Nyheter åren 1951–1975, i sin bok ”Ett år på sextioalet” ifrågasätter kraften i mediemakten:

Man påstår att media blivit mäktigare. Det kan diskuteras. I detta sekels början stod journalisten nere vid dörren och såg samhällets stöttepelare på podiet. Han var illa tåld och ordet murvel var ett användbart okvädingsord.

Journalisten hörde folket – vanliga människor – surra kring sig och såg de spefulla minerna när herrarna där uppe yttrade sig. Det var en nyttig skola. Journalisten undervisades att se underifrån – det nedre, avslöjande perspektivet.

För vart decennium har mediafolket tagit ett steg framåt i salen och därmed växte deras sociala respektabilitet. Snart var

journalisten framme vid podiet och rätt som det var satt han/hon däruppe, bänkad bredvid statsministern, överbefälhavaren och de andra högheterna. [---]

Blev journalisten mäktigare så? Sitter han inte i knät på någon och någon sitter i hans knä? Han smälter samman med etablissemanget och tvingas till samma hänsyn och samma lojaliteter som andra makthavare. Han hånler inte mer ty hånet skulle träffa honom själv. De frågor han ställer rör sig inom en allt snävare ram. Han är en fånge och hans makt är en inbillning, ty de som han skulle bevaka fruktar honom inte längre...

Det är sant: högställda huvuden rullar och mycket buller åstadkoms efter avslöjanden i pressen. Oftast är det fråga om läckor från maktsfär till maktsfär. Men förbindelsen nedåt är bruten. Pressen låter sig utnyttjas i det partipolitiska spelet...

Vad som också hände, vilket Östberg och Andersson (2013: 203) berör i sin temaartikel, är det ökade intresset från politikerna "att komma på talefot med medier." De första press- och informationsavdelningarna inrättades inom de politiska partierna. Statsministern fick sin första pressekreterare 1963 men de övriga statsråden fick först en bit in på 1970-talet egna informatörer: "Ån var det dock långt till vår tids spinndoktorer och politiska kommunikatörer." (Ibid).

I bokens sjätte och sista del analyserar Östberg och Andersson (2013: 427-428) politikens nya förutsättningar och maktförskjutningar i stat och samhälle. De konstaterar att politikens konstitutionella förutsättningar har förändrats, att frågan om förhållandet mellan riksdag och regering har diskuterats flitigt och att i vilken riktning detta förhållande har förändrats har tolkats på olika sätt. Medan vissa forskare menar att det har skett en förskjutning i relationerna mellan riksdag och regering till riksdagens förmån, har andra pekat på faktorer som begränsar riksdagens inflytande. Hit hör bland annat globalisering och en ökad invärdhet i EU. Dessutom har förutsättningarna för den ekonomiska politiken förändrats på ett för regeringen gynnsamt sätt, inte minst genom den nya budgetlagen som antogs på 1990-talet för att 2011 ersättas med en ny och utvidgad. Dessa ändringar stärker regeringens ställning och underlättar regerande i minoritet (Sterzel 2013: 171).³

EU-medlemskapet innebar en stor förändring. Den här utvecklingen mot en statsminister med ökad makt och ökad maktkoncentration till Statsrådsberedningen var dock på väg redan innan EU-inträdet. 1974 års regeringsform ger regeringsbildaren en stark ställning och statsråden är starkt beroende av sin chef. Allt sammantaget har det skett en hel del som – medvetet eller

3 Dessa budgetregler är ifrågasatta och det verkar som att en ny praxis håller på att ta form som gör det lättare för den politiska oppositionen att gå emot regeringens proposition.

omedvetet – underlättat för regeringsmakten och stärkt statsministerämbetet. I motsats till vad som ofta påstås har mer makt koncentrerats till statsministern. Som vi redan varit inne på talar statsvetare om en ”presidentialisering” av regeringschefen. Allt fler frågor avgörs av statsministern, allt fler frågor har en EU-koppling och regeringschefen är den centrala nationella EU-aktören (Johansson & Tallberg 2010). EU-dimensionen är därmed viktig för att förstå den ändrade maktbalansen i politiken.

De som framhåller ökad makt åt ”Rosenbad”, noterar Östberg och Andersson (2013: 428), framhåller att regeringen och Regeringskansliet har genomgått en påtaglig förstärkning under de senaste decennierna, att antalet politiska tjänstemän har ökat drastiskt och då även runt statsministern, och att deras inflytande har ökat. Östberg och Andersson (2013: 429) nämner i detta sammanhang att man ibland också har talat om ”att det skett en maktförskjutning till statsministerns förmån, ja, att statsministerämbetet genomgått en presidentialisering. Politikens medialisering och fokusering på en mindre grupp politiska ledare sägs ha underlättat en sådan utveckling.”⁴ De noterar att frågan blev särskilt aktuell under Göran Perssons regeringstid (1996–2006), att det hävdades att han tenderade att välja statsråd med svag egen politisk förankring och som därför kunde bli mer beroende av statsministern (även t.ex. Aylott 2005; Ruin 2007; Sundström 2009). Han fäste stor vikt vid förmåga att hantera medierna och den utåtriktade aktiviteten när han utsåg ministrar, vilket även hans företrädare Ingvar Carlsson gjorde (Premfors & Sundström 2007: 95). Och tidigare statsministrar likaså, får man förmoda. Med andra ord, statsministerns utnämningssmakt är viktig att beakta liksom mediemakten och dess inverkan på maktförhållanden inom regeringen.

Under Göran Perssons tid blev det uppenbart vem som bestämmer. När han ser tillbaka på sin relation med medierna under sin tid som statsminister lyfter han fram hur han tycker att förhållandet förändrats sett till vilken part som styr och har övertag över denna relation:

Det nya är att politiker med resurser förfogar mer över mediernas granskning än förut. Tidigare var det medierna som hade både idéerna och ställde frågorna, men nu är det mer sällan som de som granskar har idéerna och vet vad de ska fråga om /.../ Jag kunde möjligen gissa vilka frågor som skulle komma, men det gick ju aldrig riktigt att veta. Dagens statsminister vet nog till och med vilka frågor han ska få (citerat efter Eriksson, Larsson & Moberg 2013: 52).

4 Statsvetare som ifrågasatt eller avfärdat presidentialiseringstesen menar att man inte ska blanda ihop presidentialisering av statsministerämbetet och olika ledarskapsstil eller att ökat handlingsutrymme, till följd av internationalisering eller medialisering eller något annat, inte automatiskt innebär en presidentialisering av ämbetet (t.ex. Bäck m.fl. 2007; Daléus 2012).

Här kan vi lägga till ytterligare en dimension – en organisatorisk. Den organisationsreform som från 1 januari 1997 gjorde Regeringskansliet till en gemensam myndighet, med statsministern som högste chef, hade också en central kommunikativ aspekt. Ja, denna reform ”var ett i det närmaste nödvändigt villkor om man i förlängningen önskade en mer centraliserad mediehantering” (Erlandsson 2008: 346; även Erlandsson 2007). Ett knappt decennium senare sägs sammanläggningen ha lett till få konkreta resultat ”utöver en mer reglerad kommunikation med media” (Ibid). Studien visar preliminärt också att Regeringskansliets former för informationsgivning är formaliserade – i huvudsak ska all kontakt med media gå via pressekreterarna (Ibid).

Den allmänna centraliseringen inom Regeringskansliet påskyndades av denna institutionella reform. Men bortsett från de allmänna och tydliga strävandena att åstadkomma mer enhetlighet har information/kommunikation inte en särskilt framträdande plats i själva argumentationen kring denna reform (Regeringskansliet 1996). Desto mer framträdande var dessa aspekter när det några år senare tillsattes ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet – vilket resulterade i rapporten ”Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder” (Regeringskansliet 2003). Där föreslås bl.a. (s. 14) ”att resurserna och kompetensen i informationsfrågor samordnas och utnyttjas på ett effektivare sätt genom ett ökat samarbete mellan departementen och Information Rosenbad. Informationsplaneringen bör integreras i den årliga verksamhetsplaneringen och styras tydligare utifrån regeringens politiska prioriteringar.” En extern konsult (Gullers Grupp) föreslog en stärkt ställning för presschefen vid Statsrådsberedningen i ansvaret för samordningen av informationsverksamheten (s. 107, även s. 111).

Organisationen för kommunikation är fortsatt en central aspekt i strävandena att effektivisera Regeringskansliet. 1 januari 2020 inordnades departementens kommunikationsverksamhet i det gemensamma RK Kommunikation. Syftet är, nu som förut, att göra denna verksamhet och departementens arbete mer enhetligt. Samtidigt sker en vidareutveckling av myndigheten när det gäller bland annat digitalisering.

Med andra ord, det är mycket som händer i riktning mot centralisering. Logiken är följande. Samtliga företräder *ett* regeringskansli och *en* regering där statsråden förväntas ”tala med en röst” vilket kräver samordning för att utåt ge en bild av en sammanhållen regering med ett samlat budskap (Johansson & Raunio 2019, 2020). Ministrar ska stå för regeringen och dess politik.

Denna strävan efter gemensamt agerande på medieområdet är kanske den största förändringen i regeringsarbetet under senare decennier. Dessutom kan den fortlöpande politiska samordningen vara centraliseringsdrivande. Den har

ökat kraftigt. Statsrådsberedningens kraftigt ökade roll i samordningen och dess utbyggnad har inneburit en ökad kontroll av olika aktiviteter. Exempelvis ska ett politiskt utspel i tal eller media beredas med Samordningskansliet om det innehåller ”för regeringen ny politik” och koordineras normalt av presschefen och pressekreterare (Regeringskansliet 2014: 6).⁵

Den politiska samordningen, centralstyrd från Statsrådsberedningen, handlar framför allt om det politiska innehållet men har också en kommunikativ aspekt då det handlar om hur detta innehåll ska framläggas. Ibland sker naturligtvis ”avstämningar” mellan statssekreteraren i Samordningskansliet och presschefen (intervju 16/12 2016).

Och sedan regeringsskiftet 2014 är samtliga pressekreterare anställda vid Statsrådsberedningen. Deras chef är presschefen som är en central person som arbetar nära statsministern. Under ledning av presschefen äger dagliga möten rum med pressekreterarna på Statsrådsberedningen. Presschefen har hand om den övergripande samordningen för medierationerna.

Det är Statsrådsberedningen som – genom förvaltningschefens kansli – står som utfärdare av kommunikationspolicyn för Regeringskansliet (2012). Enligt kommunikationspolicyn så har Statsrådsberedningen det yttersta samordningsansvaret för både intern och extern kommunikation, och kommunikationen ska samordnas med stöd av kommunikationschefen i Regeringskansliet. Vidare sägs att kommunikationschefen vid behov ska bereda frågor med den politiska ledningen i Statsrådsberedningen.

Resurserna för Regeringskansliets kommunikationsverksamhet har växt. Och mitt i alltihop har statsministerns kansli fortsatt att växa. Det som hänt är i huvudsak nödvändigt. Statsministern behöver hjälp för att hantera alla frågor och fungera både internt i Regeringskansliet och externt i förhållande till omgivningen. Enligt författningen styr regeringen riket. Utövandet av regeringsmakten sker först och främst genom statsministerns maktutövning.

Trenden är tydlig: Det är en pågående centralisering till statsministerns kansli, där samordningen av regeringens kommunikation äger rum. Trenden har växt i kraft och är här för att stanna. Trenden är internationell. En tydlig trend i parlamentariska demokratier är förstärkningen av resurserna kring regeringschefer både institutionellt och personellt. Det rör sig om förstärkningar av organisation och strukturer för samordning och kommunikation. Hur ska detta förklaras?

5 Den här promemorian från 2014 bygger på den promemoria från januari 2007 som togs fram av den dåvarande statsministerns statssekreterare. Medan titeln ”presschef” kontinuerligt använts på Utrikesdepartementet introducerades den i Statsrådsberedningen först 1991 och var på förslag att behållas i Allan Larssons förarbete inför ett maktskifte 1994 men återinfördes först med Jan Larsson år 2000.

Förklaringar – om nödvändigheten av centraliserad regeringskommunikation

Den utveckling som skissats ovan mer än antyder att medierna är viktiga för regeringar.

Det finns flera orsaker till detta. En första förklaring har att göra med framväxten av en celebritetskultur och politikens *personifiering* (t.ex. Möller 2016: 192–193). I samtal med Erik Fichtelius (2007: 436) beskriver Göran Persson en tid som är ”ohyggligt personfixerad”; ”det här med att statsministerrollen blir alltmer presidentiell. Ta bara en sådan enkel sak som att det knappast går att få medierna att acceptera att något annat statsråd ska kommentera en händelse. Det måste vara statsministern.”

Som vi sett bidrog en rad faktorer till utvecklingen mot den mer presidentiella statsministerroll som Göran Persson kritiserades för att driva längre än någon annan. Utvecklingen mot en mer ”presidentiell” regeringschef med en starkt ställning med starkare maktbas förstärktes genom EU-inträdet. Den nya grundlagens bestämmelser i kombination med Sveriges medlemskap i EU har stärkt statsministerns ställning. Allt mera makt är koncentrerad till statsministern.

Den ökade personifieringen inom politiken, den mediala personfixeringen, verkar gälla alla länder. Politikens personifiering är en följd av moderna PR-tekniker i kombination med en kommersialisering av journalistiska praktiker i de globala medierna, vilket hänger ihop med celebritetskulturens framväxt (Wheeler 2013). För politikerna blir medierna samtidigt ett slags kollektiv elit- och maktresurs.

Politikerna är starkt beroende av att synas och höras. Samspelet med media är därför ett viktigt inslag i ett politikerliv. I relation till den politiska makten erbjuder medierna ”symboliskt kapital”, såsom uppmärksamhet, status, prestige. Vilket i sin tur kan stärka enskilda politikernas politiska kapital eller maktkapital. I ”On Television” framhåller Pierre Bourdieu (2011: 69–70) hur regeringar kan påverka medierna och den exceptionella ”symboliska makt” som statsauktoriteter har att definiera, genom sina handlingar, sina beslut och sitt inträde i det journalistiska fältet (intervjuer, presskonferenser osv.), den journalistiska dagordningen och den hierarki av betydelse som tilldelas händelser.

Medierna bidrar till att legitimera makten. De bidrar till en förstärkning av ”politiskt kapital” genom den uppmärksamhet politiska makthavare får och som i hög grad sker på deras villkor. Självfallet kan effekten också vara det omvända, ett minskat ”politiskt kapital”, men det dominerande mönstret är ändå att politiker ges många möjligheter att synas och höras och på så vis försöka stärka sin ställning. Samtidigt, givetvis, kan både mediemakten och regeringsmakten vinna på denna legitimering.

I direkt interaktion med journalisten bekräftar politikern övertaget genom sättet att svara på frågor. Dessutom kan politikern styra situationen i

en tv-sänd intervju. Medieforskaren Mats Ekström (2006) undersöker politikens villkor inom ramen för "mediesamhället" genom en interaktionistisk analys av nyhetsintervjuer, med intervjun som "maktrelation". I sin studie behandlar Ekström (2006: 85) iscensatta intervjuer:

Även om intervjuerna innehåller kritiska frågor, behandlas/tilltalas de intervjuade oftast som välunderrättade, betydelsefulla och auktoritativa representanter för en samhällsinstitution. Dessa iscensatta intervjuer kan i själva verket tolkas som en symbol för de inblandade institutionernas makt. Journalistiken visar upp sin roll som auktoritativ och officiell nyhetskälla. Politikerna ges makt att tala med auktoritet i en exklusiv situation.

Nyhetsintervjuerna med statsministrarna bygger på en kombination av kritiskt ifrågasättande och tillskrivande av auktoritet. Intervjupersoner tillskrivs trovärdighet, exempelvis när statsministrarna får kommentera och bedöma det internationella politiska läget (Ekström 2006: 86). Politikerna framställs som auktoriteter och nyhetsjournalistiken som samhällets auktoritativa nyhetskälla och frågorna kan i den meningen fungera legitimerande för både journalistiken och politiken på samma gång (Ekström 2006: 86). I nyhetsintervjun finns således såväl inbyggda konflikter som gemensamma intressen. Och över tid utvecklas en ny relation mellan politik och journalistik. Ekström (2006: 87) understryker att intervjuens utveckling inte kan reduceras till en entydig maktförskjutning från politik till journalistik, och visar att makten över samtalet inte är given på förhand: "Nyhetsintervjuerna präglas i stor utsträckning av politikens och journalistikens uttalade överenskommelser och gemensamma intressen av en kommunikativ situation som ger makt och exklusiva positioner i offentligheten." Således handlar det om journalistik och politik i samarbete (Ekström 2006: 263–266). Medan relationen mellan journalistik och politik ofta analyseras som en kamp, är det "lika mycket en fråga om samarbete inom ramen för väl etablerade överenskommelser" (Ekström 2006: 227).

Jag uppfattar regeringschefens institutionella ställning som definierad av ett huvudsakligt förhållande: maktbalansen inom exekutiven, mellan regeringschefen och andra ministrar. Medierna genererar ett funktionellt tryck på tilldelning av resurser till regeringschefer. Detta tryck översätts till institutionell förändring, vilken stärker exekutivens centrum. Effekten av denna förskjutning är en betydande ökning av regeringschefers makt. För att fånga denna effekt definierar jag funktioner och institutioner brett som innefattandes både formella och informella praktiker, normer, regler och procedurer. Den institutionella ansatsen är tvådimensionell genom att rymma både en makroinstitutionell analys av bredare sociala strukturer och institutioner i samhället, staten och politiken, samt en mikroinstitutionell analys av processen bakom sociala relationer och roller inom institutioner.

Därmed kan medierna förväntas ha en påverkan på exekutivens organisation, särskilt koncentrationen av resurser till regeringschefens kansli. Eftersom medierna kräver konstant kommunikation och vänder sig till regeringschefsnivå är det troligt att regeringsomfattande samordningsmekanismer, ansvar och resursallokering inom exekutiven ska göra likadant. Exekutiven blir under tryck att bli mer samordnad. Och när man väl slagit in på denna väg är det sannolikt att makten inte ska flyttas nedåt igen. Det handlar om makt och personal i regeringschefens kansli, om en oberoende resurs.

En drivkraft bakom den här utveckling är behovet för politikens centrum att kontrollera informationen och kommunikationen i mer komplexa processer. I flera länder ser vi en förstärkning – genom en förstärkt kapacitet att samordna och kontrollera politiken – av exekutivens centrum, av regeringschefernas kanslier. En annan drivkraft är det ökade centraliseringstrycket då regeringarna har att hantera utmaningen att "tala med en röst". Om denna teoretiska logik korrekt fångar de villkor under vilka medier kan öka regeringschefers makt så kan denna effekt förväntas gälla överallt.

Den institutionella ansatsen kan kompletteras med en funktionell ansats. Den framhåller efterfrågebehov och specialisering. Överallt verkar det som om den nationella exekutiven har uppgraderat sin kommunikationsfunktion, huvudsakligen på grund av det funktionella tryck som medierna har skapat. Mer precist, medierna har skapat ett funktionellt tryck för tilldelningen av resurser till regeringschefer. Som kausal mekanism innefattar resurser anpassning av exekutivens procedurer och praktiker till medias funktionella förutsättningar, med konsekvenser för maktbalansen inom exekutiven. Relationerna bygger på närvaron av en funktionalistisk logik.

Detsamma gäller effekter av EU. Regeringschefernas roll stärks i EU (Johansson & Tallberg 2010). Det pågår en "presidentialisering". Utvecklingen har förstärkts genom inträdet i EU. Nu finns det en koppling mellan EU – internationalisering – och mediefaktorn genom att just statsministern blir särskilt framträdande i nationell och internationell mediebevakning. Det gäller löpande men alldeles särskilt under perioder av EU-ordförandeskap.

Johansson och Tallberg (2010) understryker att den förändrade maktbalansen är strukturell. Det handlar om strukturell makt och institutionell kontext. Det utesluter inte att statsministerns personlighet eller personliga ambitioner har sin betydelse. Presidentialiseringen av politiken bygger på de mediala drivkrafterna vilka förstärker personifieringen av politiken. Förklaringarna är kompletterande snarare än varandra uteslutande.

Forskningen om "presidentialisering" lyfter fram en rad kontingenta och strukturella förklaringar vilka just ska uppfattas som kompletterande (Poguntke & Webb 2005; Johansson & Tallberg 2010). Kontingenta förklaringar innefattar faktorer som ska ha stärkt regeringschefers ställning, men dessa förklaringar är till sin natur mer kortsiktiga och kontextbundna. Hit hör regeringschefens

personlighet, att vissa regeringschefer ledarskapsstil förklarar deras dominans på den inrikespolitiska scenen. Tony Blair är ett exempel, Göran Persson ett annat. En annan förklaring är den *inrikespolitiska kontexten* där vissa regeringschefer särskilt mäktiga ställning kan tillskrivas den specifika majoritetssituation de verkar i. Regeringschefer som leder enpartiregeringar i majoritet kan förväntas ha en mer dominant ställning än regeringschefer som antingen leder en minoritetsregering eller är beroende av andra partier för att i koalition med dessa uppnå majoritet. Strukturella förklaringar fokuserar på långsiktiga, djupgående trender i stat, samhälle och politik som hävdas gynna regeringschefernas ställning. Hit hör *politikens internationalisering* som medför att styrningen av globaliseringen genom mellanstatliga förhandlingar skiftar makt till de aktörer som har exklusivt tillträde till dess arenor, däribland regeringschefer. Dessutom får regeringar ett informationsövertag över parlamenten. Ytterligare en strukturell förklaring är *statens tillväxt* vilken stärker regeringscheferna till följd av krav på central samordning då staten blir mer komplex och fragmenterad. Istället för spridning av auktoritet innebär expansionen av statsfunktioner och ökad sektoriell specialisering att exekutivmakten stärks, enligt detta synsätt. Förklaringar som lyfter fram *logic of modern mass media* betonar i vilken utsträckning särskilt televisionen skapar ett fokus på personligheterna i politiken istället för på program och frågor. Denna utveckling gynnar regeringschefer vilka naturligt hamnar i fokus för medieuppmärksamheten och ofta själva förstärker denna utveckling genom att odla personliga "images" skraddarsyddas för moderna medier. Slutligen, förklaringar som framhåller *nedbrytningen av traditionella sociala skiljelinjer* ("cleavages") betonar hur politiken har blivit mer ledarcentrerad då sociala gruppers identiteter och väljares lojaliteter har försvagats. Därmed har politiska partier omvandlats från medlemsorganisationer till kampanjorganisationer med partiledarna i centrum.

I denna forskning finns det en stark tendens att hänvisa till media eller kommunikation – *logic of modern mass media* och *changing structure of mass communication*, särskilt den växande och förändrade betydelsen av elektroniska medier – utan att precisera vad det är med denna faktor som stärker regeringschefer (Poguntke & Webb 2005). Dessutom brukar forskningen uppehålla sig vid de sätt på vilka medier tillhandahåller arenor för regeringschefer och låter dem främja sig själva och bestämda politiska agendor (Mughan 2000).

I linje med min argumentation går mediernas inverkan på förstärkningen av regeringschefernas makt längre än så. Medietrycket kräver att regeringschefer besitter ytterligare oberoende resurser. Allra viktigast, det utsträcker sig till bestående institutionella förändringar. Det bidrar till att omfördela makt bland politiska aktörer till förmån för politiska ledare och deras medarbetare i exekutivmaktens centrum. Där har regeringschefernas medierådgivare blivit betydelsefulla, men hur vet vi ganska lite om. Denna funktion har

blivit institutionaliserad. Regeringschefer, som naturligt får uppmärksamhet i medier, är beroende av dessa rådgivare. De kan också ha en centraliseringseffekt inom exekutivmakten. Även i Sverige har statsministern utrustat sig med medierådgivare, jämte andra slags rådgivare.

Resurser är den kausala mekanism jag vill lyfta fram för att förklara maktförskjutningen. Min förklaring är funktionell. Det är ett argument för att det slags tryck som uppstår kräver funktionell specialisering, vilken kommer till uttryck genom organisering och professionalisering. Denna funktionella logik handlar därmed om att möta de behov som finns. Fram växer specialiserade funktioner vilka helt enkelt är nödvändiga för att fullgöra vissa uppgifter.

Nödvändigheten av just kommunikationsfunktionen förstärks genom trycket från medier och driver fram ett behov av gemensamt agerande inuti regeringsapparaten. Överallt, verkar det som, har regeringar uppgraderat sin kommunikationsfunktion och huvudsakligen med anledning av det funktionella tryck medier genererar och som bidragit till delegering av resurser till regeringschefer. Som kausal mekanism innefattar resurser anpassning av procedurer och praktiker i regeringen till de funktionella förutsättningarna för medier, med konsekvenser för maktbalansen inom regeringen. Relationerna inom exekutiven bygger på närvaro av en funktionalistisk logik.

Samtidigt som jag betonar det funktionella tryck som medierna genererar och som har tilldelat omfattande resurser och institutionell förstärkning av statsministrar kan vi inte utesluta att medierna dessutom kan ha stärkt statsministrar genom andra logiker. Exempelvis kan medieexponeringen i samband med möten med politiska ledare i andra länder, såsom vid återkommande toppmöten i EU, omsättas till ett slags *politiskt kapital* som kan användas i intrikespolitisk maktutövning. Det kan finnas en sådan effekt och den stärker i så fall argumentet för att även internationaliseringen i allmänhet och särskilt EU-toppmötena stärker statsministrars makt (Johansson & Tallberg 2010). Samtidigt är denna logik i grunden annorlunda än det funktionella, teoretiska argument som fokuserar på aktörernas anpassning till det yttre trycket snarare än på hur de handlar för att påverka utvecklingen eller just går tillväga för att omsätta "politiskt kapital" i handling. Ett sådant mer aktörsorienterat, rationallistiskt perspektiv innebär att ta tillvara funktionella incitament.

Under alla omständigheter är statsministerämbetets förändring i hög grad förbunden med utvecklingen inom medier och kommunikation. Det innebär att vilken regering och vilken statsminister som helst måste hantera dessa centrala uppgifter. Det innebär inte att personerna saknar betydelse i sammanhanget. Olika statsministrar har olika starkt intresse för det mediala, såsom tv-framträdanden, och av att odla en image.

Sammanfattningsvis, den funktionella förklaringen till förstärkningen av i synnerhet regeringsmaktens centrum har att göra med politikens nya villkor och utmaningar. Hit hör bl.a. den ökade pressen på statsministern och pressen från

medierna. Det ökade behovet av stöd till statsministern i Statsrådsberedningen påverkas av media genom den ökade och ändrade bevakningen. Utbyggnaden som successivt ägt rum av organisationen runt statsministern har varit *en nödvändig utveckling* för att statsministern skulle kunna utöva sitt ämbete på ett ändamålsenligt sätt. Verkligheten tvingar fram denna institutionella förändring.

Slutsats

Mediemakten stärker regeringsmakten, ja, men särskilt statsministermakten och bidrar därmed till en omfördelning av makt inom regeringen. Det sker genom genomgripande institutionella förändringar. I synnerhet de utökade resurserna för samordning och kommunikation har inneburit en förskjutning av makt till regeringsmaktens centrum.

På så vis har statsministerns makt ökat.

Förklaringen är funktionell – det finns helt enkelt nödvändiga skäl att tilldela resurser och göra en institutionell förstärkning av exekutivmaktens centrum. En förändring har skett på så vis att kraven på ett gemensamt agerande har vuxit. Sammantaget leder det till att centrum måste vidta åtgärder för att få kontroll över kommunikationen och vad som sänds ut från regeringen och dess kansli. Behovet av samordning är en stark drivkraft bakom centraliseringen.

Det går därmed att skönja en aspekt som är viktigt för att kunna bedöma mediemaktens betydelse för regeringsmakten. Likt många andra organisationer har regeringen uppenbarligen styrt upp sitt informationsflöde för att inte blotta brister och oenigheter. Det rör sig om en hårt kontrollerad mediestrategi. Strategin kan förstås i ljuset av ökad mediebevakning och även med tanke på att det är en koalitionsregering. Den har också sin logik i en tid där tempot i politiken ökat vilket medierna bidragit till. Sålunda har Statsrådsberedningen stärkt sitt grepp över kommunikationen, med mer av samordning och styrning från detta maktens centrum.

Hur djup är denna förvandling? Den är djup, men frågan kan inte besvaras definitivt. Vi är mitt uppe i en pågående utveckling. Analysen bygger på vad vi idag vet. Imorgon har makten kanske förskjutits. Maktförhållanden kan kastas om. När centraliseringen tilltar får också motkrafterna ny styrka. Makt och motmakt. Men de underliggande krafterna bakom centraliseringen i regeringens kommunikationsverksamhet är bestående.

Medierna som indikator på presidentialisering får nog sägas ha underskattats, åtminstone relativt sett, i den svenska statsvetenskapliga forskningen. Andra indikatorer har lyfts fram, särskilt rekryteringen av statsråd. Många statsvetare verkar också önska sig att riksdagen ska vara den centrala platsen för det politiska samtalet och beslutsfattandet. Frågan om presidentialisering är inte avgjord men, enligt mig, mera realitet än illusion. Givetvis spelar de politiska styrkeförhållandena en stor roll, såsom förutsättningarna att bilda

regeringar och de begränsningar som följer av koalitionsregerandets förutsättningar. Hur väl regeringschefer lyckas hävda sig under sådana förhållanden beror på en rad omständigheter och däribland på personerna, inte bara på ämbetets presidentialisering.

Vi ser en rad viktiga förändringar. Vad gör dessa med demokratin? Är mediernas beroende av den politiska makten ett problem för demokratin? Givetvis kan den här typen av maktasymmetrier vara problematiskt ur en demokratisk synpunkt. Risken med att den professionella journalistiken får minskat inflytande är att det gör det lättare för andra mäktiga aktörer att påverka eller skapa den offentliga bilden av politiken. Om de politiska makthavarna enkelt kan manipulera vad som via medierna påverkar medborgarnas åsikter och värderingar kan det skada demokratin. Vi ser att centraliseringen har gått långt i Sverige. Och långsiktigt kan det här få negativa konsekvenser för demokratin.

Efterord

När jag började skriva den här artikeln hade coronapandemin ännu inte brutit ut. Det är därför på sin plats med ett efterord där jag kortfattat reflekterar över hur coronakrisen har inverkat på maktrelationerna.

Krisen har på många sätt visat på kommunikationens stora betydelse och då inte minst för statsministerns symboliska ledarskap. Kravet att statsministern ska träda fram ökar. Han har kritiserats för sin kommunikation. Han har kritiserats för att vara alltför frånvarande eller rentav osynlig, för att vara svårtillgänglig för journalister, för att selektivt ge någon särskild journalist företräde, och för att gömma sig bakom myndigheterna, fr.a. Folkhälsomyndigheten. Det påstods att han inte vill ställa upp på intervjuer eller i direktsända utfrågningar utan istället vill tala direkt till folket vilket han också gjorde. Trots kritiken ökade förtroendet för statsminister Stefan Löfven kraftigt under våren för att sedan vika när den svenska strategin blev mer ifrågasatt och mediegranskningen blev mer kritisk.

Statsministern, med kommunikatörer tätt intill sig, har som alltid att avväga hur kommunikationen ska gå till och i vilken utsträckning den ska delegeras till andra i regeringen eller till andra myndigheter. Det är något av en balansakt. Om statsministern och regeringen delegerat kriskommunikationen kan den sedan återta den, när som helst och precis som i sin övriga kommunikation. I slutändan har den politiska nivån det politiska ansvaret för vad som sägs och görs, eller för vad som inte sägs eller inte görs, och för eventuella misslyckanden för vilka det politiska priset kan bli högt. Statsministerns politiska kapital kan öka eller minska beroende på om han eller politiken i allmänhetens ögon betraktas som misslyckad. Och det avgörs i stor utsträckning av mediebildens. Om medierna framställer det som att regeringen, statsministern tappat kontrollen då kan det så klart inverka på förtroendet.

Samtidigt fick medier och journalister kritik för att vara alltför okritiska i granskningen av regeringens och myndigheternas arbete, för att mera återge än värdera. Det talades rentav om journalistiskt misslyckande. Journalister kritiserades för att åtminstone stundtals, t.ex. på regeringens och statsministerns presskonferenser, vara för hovsamma. Det efterlystes en betydligt mer kritisk hållning som ett led i den demokratiska uppgiften att ställa politikerna till svars. Där blir medierna viktiga. Sätillvida utgör omstrukturering av medierna med ytterligare nedskärningar på redaktionerna ett allvarligt tecken i tiden. Med minskade resurser blir det svårare att ordentligt genomlysa olika ärenden. Det kan naturligtvis finnas intresse, även från enskilda myndigheter, att hindra medierna från att få tillgång till handlingar och information.

Även om krisen långt ifrån varit någon promenad i parken för statsministern så har presskonferenserna som regel inte bjudit på några överraskningar. Detta är hårt kontrollerade tillställningar. Talet om osynlighet till trots, statsministern höll många pressträffar, periodvis praktiskt taget varje vecka och då ofta tillsammans med något annat statsråd eller med någon annan myndighetschef.

Sammantaget är min bild av den här kriskommunikationen att statsministern och dennes medarbetare fortsatt har kontroll över informationsflödet och kommunikationen. Men en säker slutsats avseende frågan om mediemakten stärkt regeringsmakten och statsministermakten under den här tiden kräver vidare analys. Allteftersom krisen fortsätter blir det nödvändigt att även förhålla sig till frågan om förhållandet mellan mediemakten och regeringsmakten. Likaså att undersöka regeringens och andra politiska aktörers kommunikationsstrategier, något som ofta saknas i analyser av makt och maktrelationer i den svenska demokratin.

Referenser

- Asp, Kent, 1986. *Måktiga massmedier: Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Asp, Kent & Bjerling, Johannes, 2014. *Mediekratin: Mediernas makt i svenska val*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Aylott, Nicholas, 2005. "President Persson' – How Did Sweden Get Him?", s. 162–189 i Poguntke, Thomas & Webb, Paul (red.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre, 2011. *On Television*. Cambridge: Polity.
- Bäck, Hanna, Persson, Thomas, Vernby, Kåre & Westin, Lina, 2007. *Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv*, SOU 2007:42, Grundlagsutredningens rapport III.
- Daléus, Pär, 2012. *Politisk ledarskapsstil: Om interaktionen mellan personlighet och institutioner i utövandet av det svenska statsministerämbetet*. Stockholm Studies in Politics 146.
- Ekecrantz, Jan, 1975. *Makten och informationen*. Lund: Studentlitteratur.

- Ekman, Mattias & Widholm, Andreas, 2015. "Politicians as media producers: Current trajectories in the relation between journalists and politicians in the age of social media", *Journalism Practice* 9(1), s. 78–91.
- Ekström, Mats, 2006. *Politiken i mediesamhället: Om nyhetsintervjuer och fotojournalistik*. Malmö: Liber.
- Elensky, Torbjörn, 2019. "Inte bara nätets fel att det gått troll i debatten". *Svenska Dagbladet*, Under strecket, 2019-03-12.
- Eriksson, Göran, Larsson, Larsåke & Moberg, Ulla, 2013. *Politikernas arena: En studie om presskonferenser på regeringsnivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlandsson, Magnus, 2007. *Striderna i Rosenbad: Om trettio års försök att reformera Regeringskansliet*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlandsson, Magnus, 2008. "Regeringskansliet och medierna: Den politiska exekutivens resurser och strategier för att hantera och styra massmedier", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 110(4), s. 335–349.
- Fichtelius, Erik, 2007. *Aldrig ensam, alltid ensam: Samtalen med Göran Persson 1996–2006*. Stockholm: Norstedts.
- Furhoff, Lars, 1974. *Makten över medierna*. Lund: Bo Cavefors Bokförlag.
- Hadenius, Stig, 2002. *Dagens Nyheters historia: Tidningen och makten 1864–2000*. Stockholm: Bokförlaget DN.
- Johansson, Karl Magnus, Malling, Milda & Nygren, Gunnar, 2019. "Sweden: A professionally symbiotic relationship", s. 97–123 i Johansson, Karl Magnus & Nygren, Gunnar (red.), *Close and Distant: Political Executive–Media Relations in Four Countries*. Göteborg: Nordicom.
- Johansson, Karl Magnus & Nygren, Gunnar (red.), 2019a. *Close and Distant: Political Executive–Media Relations in Four Countries*. Göteborg: Nordicom.
- Johansson, Karl Magnus & Nygren, Gunnar, 2019b. "Även svenska medier styrs alltmer effektivt av politiken". *Dagens Nyheter*, DN Debatt, 2019-02-03.
- Johansson, Karl Magnus & Raunio, Tapio, 2019. "Government communication in a comparative perspective", s. 127–148 i Johansson, Karl Magnus & Nygren, Gunnar (red.), *Close and Distant: Political Executive–Media Relations in Four Countries*. Göteborg: Nordicom.
- Johansson, Karl Magnus & Raunio, Tapio, 2020. "Centralizing Government Communication? Evidence from Finland and Sweden", *Politics & Policy* 48(6), s. 1138–1160.
- Johansson, Karl Magnus & Tallberg, Jonas, 2010. "Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change", *West European Politics* 33(2), s. 208–236.
- Lagercrantz, Olof, 1990. *Ett år på sextioalet*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Meyer, Thomas med Hinchman, Lewis, 2002. *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*. Cambridge: Polity.
- Mughan, Anthony, 2000. *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*. Basingstoke: Palgrave.
- Möller, Tommy, 2016. *Politiskt ledarskap*. Andra upplagan. Malmö: Liber.
- Nygren, Gunnar & Niemikari, Risto, 2019. "Media logics as parts of the political toolkit: A critical discussion on theories of mediatisation of politics", s. 197–220 i Johansson, Karl Magnus & Nygren, Gunnar (red.), *Close and Distant: Political Executive–Media Relations in Four Countries*. Göteborg: Nordicom.

- Poguntke, Thomas & Webb, Paul (red.), 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Regeringskansliet, 1996. Regeringskansliets organisation m.m. Statsrådsberedningen. (SB1996/3633/SB). 1996-05-13.
- Regeringskansliet, 2003. *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder*.
- Regeringskansliet, 2012. Kommunikationspolicy för Regeringskansliet. Statsrådsberedningen, Förvaltningschefens kansli. 2012-10-25.
- Regeringskansliet, 2014. Den politiska samordningen. Statsrådsberedningen, Statssekreteraren. Promemoria. 2014-11-10.
- Ruin, Olof, 2007. *Statsministern: Från Tage Erlander till Göran Persson*. Stockholm: Gidlunds.
- Scherman, Jan, 2018. "Proffsen, medierna och politiken", *Resumé*, Nr 5, juni 2018.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. Statsrådsberedningen. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Sterzel, Fredrik, 2013. *Finansmakten i författningen*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Sundström, Göran, 2009. "'He Who Decides': Swedish Social Democratic Governments from a Presidentialisation Perspective", *Scandinavian Political Studies* 32(2), s. 143–170.
- Wheeler, Mark, 2013. *Celebrity Politics: Image and Identity in Contemporary Political Communications*. Cambridge: Polity.
- Östberg, Kjell & Andersson, Jenny, 2013. *Sveriges historia 1965–2012*. Stockholm: Norstedts.