

prestationer
 tillräckliga
 mediepolitikområdet
 regeringen
 information
 myndigheterna
 kompletteras
 bedömning
 indikatorerna
 riksdagen
 resultatindikatorer
 verksamheter
 rapporten
 verksamhetsår
 medieområdet

mål mått



Resultatindikatorer för medieområdet





MYNDIGHETEN FÖR RADIO OCH TV

Box 33, 121 25 Stockholm-Globen
Telefon: 08-606 90 80
www.radioochtv.se

Dnr 12/00949



MÅTT & MÅL

Innehåll

1	Sammanfattning.....	4
2	Uppdraget och dess genomförande.....	7
2.1	Uppdraget.....	7
2.2	Genomförande.....	7
3	Myndigheterna på medieområdet.....	9
3.1	Myndigheten för radio och tv.....	9
	Granskningsnämnden för radio och tv.....	9
3.2	Presstödsnämnden.....	10
3.3	Talboks- och punktskriftsbiblioteket.....	10
	Taltidningsnämnden.....	11
	Punktskriftsnämnden.....	11
3.4	Statens medieråd.....	11
4	Närmare om myndigheternas uppgifter.....	13
4.1	Myndigheten för radio och tv.....	13
	Granskningsnämnden för radio och tv.....	14
4.2	Presstödsnämnden.....	15
4.3	Talboks- och punktskriftsbiblioteket.....	15
	Taltidningsnämnden.....	16
	Punktskriftsnämnden.....	16
4.4	Statens medieråd.....	16
5	Vad är en indikator?.....	18
6	De mediepolitiska målen.....	22
6.1	De riksdagsbundna målen ur ett medievetenskapligt perspektiv.....	23
6.2	Två perspektiv på medierna i demokratin.....	24
6.3	Närmare om att stödja yttrandefriheten.....	27
6.4	Närmare om att stödja mångfald.....	28
6.5	Närmare om att stödja tillgänglighet.....	31
6.6	Närmare om att stödja mediernas oberoende.....	33
6.7	Motverka skadliga inslag i massmedierna.....	34
6.8	Vår utgångspunkt för uppdraget.....	37
7	Vilka myndigheter styr mot vilka mål?.....	38
7.1	Stödja yttrandefriheten.....	38
7.2	Stödja mångfald.....	39
7.3	Stödja tillgänglighet.....	40
7.4	Stödja mediernas oberoende.....	40
7.5	Motverka skadliga inslag i massmedierna.....	41
7.6	Inte bara mediemyndigheterna som styr mot målen på medieområdet.....	42
	Justitiekanslern.....	42
	Konsumentverket.....	42
	Post- och telestyrelsen.....	43
8	Att operationalisera målen.....	44
8.1	Delmål för att stödja yttrandefrihet.....	45
8.2	Delmål för att stödja mångfald.....	48

8.3	Delmål för att stödja tillgänglighet	51
8.4	Delmål för att stödja mediernas oberoende	54
8.5	Delmål för att motverka skadliga inslag i massmedierna.....	57
9	Vi föreslår följande resultatindikatorer.....	61
9.1	Genomförbart och relevant.....	61
9.2	Stödja yttrandefriheten.....	62
9.3	Stödja mångfald	68
9.4	Stödja tillgänglighet.....	73
9.5	Stödja mediernas oberoende.....	78
9.6	Motverka skadliga inslag i massmedierna.....	82
10	Konsekvensanalys	87
10.1	Konsekvenser för myndigheterna.....	87
	Ekonomiska konsekvenser	88
10.2	Konsekvenser för regeringen och riksdagen	93
10.3	Konsekvenser för medborgarna och företagen.....	93
11	Tankar och förslag.....	94
11.1	Utvidgade myndighetsinstruktioner	94
11.2	Konkreta mål för myndigheterna	95
11.3	Översyn av målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna.....	95
11.4	Uppföljning	97
BILAGA	98
	PM. Riksdagsbundna måldefinitioner. Professor Lars Nord.....	98

1 Sammanfattning

Det finns en mängd åtgärder som Myndigheten för radio och tv, Presstödsnämnden, Statens medieråd och Talboks- och punktskriftsbiblioteket gör under ett verksamhetsår. Exempel på sådana åtgärder är att meddela tillstånd, fatta beslut enligt särskilda regelverk, framställa ett visst antal böcker, bevilja stöd i ett visst antal fall och sprida information. Genom att ta fram resultatindikatorer kan myndigheterna analysera om de valda åtgärderna var relevanta, gav den önskade effekten, var tillräckliga och utförda på bästa sätt. En indikator bidrar alltså till att mäta om verksamheten styr åt det önskvärda hållet. Värt att notera är dock att för en verksamhet som är styrd av ett detaljerat regelverk är utrymmet att välja åtgärder litet. Indikatorerna kan då användas för att visa effekten av regelverket.

En förutsättning för att resultatindikatorer ska fungera är att de bygger på klara, och så långt möjligt också entydiga, definitioner av de fem riksdagsbundna mediepolitiska målen, som är att stödja yttrandefrihet, mångfald, tillgänglighet, mediernas oberoende och att motverka skadliga inslag i massmedierna. Med bistånd från professor Lars Nord vid Mittuniversitet har vi tagit fram sådana definitioner.

Alla fyra mediemyndigheterna styr inte mot alla de fem mediepolitiska målen. Däremot styr alla myndigheterna mot flera av målen.

Riksdagens mål för mediepolitikområdet är vida. De behöver brytas ner i mer konkreta delmål för att fungera som styrning för myndigheternas

verksamheter. Vi har i vår operationalisering av målen utgått från sådana delmål som respektive myndighet kan påverka.

De resultatindikatorer vi föreslår fångar enligt vår mening upp det mest väsentliga i myndigheters respektive verksamheter i förhållande till de mediepolitiska målen. De har också ett tydligt medborgarperspektiv.

Vid sidan av de i rapporten identifierade indikatorerna finns andra och betydande verksamheter. Till det kommer andra intressen som inte alltid är möjliga att mäta fullt ut och som exempelvis kan ta sikte på intresset av att myndigheterna arbetar rättssäkert och effektivt. Bland annat av dessa skäl är det viktigt att inte enbart låta verksamheten styras och bedömas av resultatindikatorer.

Mediemyndigheterna bidrar enligt vår bedömning även till att uppfylla andra mediepolitiska mål än vad som uttryckligen angetts i respektive myndighetsinstruktion, vilket kan ge anledning att överväga om instruktionerna borde kompletteras. Det kan också finnas skäl för regeringen att överväga att i instruktionerna föra in konkretiserade delmål för verksamheterna. Vi föreslår vidare att det mediepolitiska målet om skadliga inslag i massmedierna ändras till att gälla skadlig mediepåverkan.

De 27 indikatorerna för medieområdet som vi föreslår framgår på följande sida.

	Resultatindikator
Stödja yttrandefrihet	1. Stilleståndsdagar i radio och tv
	2. Vägledning för programföretag
	3. Kunskap hos programföretag och allmänheten
	4. Utnyttjande av möjligheten att ta del av tillgängliggjorda litterära verk
	5. Antalet tidningstitlar
	6. Grundlagsskydd på Internet
Stödja mångfald	7. Programtjänster i marksänd tv och digital kommersiell radio
	8. Programbredd i public service
	9. Ägarbredd i marksänd tv och digital kommersiell radio
	10. Bredd av tidningstitlar
	11. Bredd i utbud av tillgängliggjorda litterära verk
	12. Taltidningsbredd
Stödja tillgänglighet	13. Täckningsgrad i radio och tv
	14. Upplevd tillgänglighet i radio och tv
	15. Standarder för radio och tv
	16. Spridning av dagstidningar
	17. Sätt att ta del av litterära verk
Stödja mediernas oberoende	18. Allmänhetens uppfattning om radio- och tv-mediernas oberoende
	19. Vägledning för programföretag
	20. Kunskap hos programföretag och allmänheten
	21. Vägledning om redaktionell självständighet inom dagspressen
	22. Självreglering hos mediebranscherna
Motverka skadliga inslag	23. Vägledning för programföretag
	24. Kunskap hos programföretag och allmänheten
	25. Begränsad åtkomst till skadliga inslag i biografilm
	26. Deltagande vid evenemang med mediekunnighetsprofil
	27. Mediekunnighet hos barn och unga

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Det särskilda uppdraget om resultatindikatorer för att följa upp de riksdagsbundna målen inom medieområdet anges i Myndigheten för radio och tv:s regleringsbrev för budgetåret 2012. Enligt uppdragsbeskrivningen ska Myndigheten för radio och tv dels ta fram förslag till resultatindikatorer, dels bedöma de föreslagna indikatorernas konsekvenser för de berörda myndigheterna.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med myndigheterna Presstödsnämnden, Statens medieråd och Talboks- och punktskriftsbiblioteket och redovisas senast den 31 oktober 2012 till Regeringskansliet.

2.2 Genomförande

Vi har haft regelbunden kontakt och genomfört flera träffar med Presstödsnämnden, Statens medieråd och Talboks- och punktskriftsbiblioteket. Därutöver har myndigheterna arbetat på varsitt håll med att bryta ner de riksdagsbundna målen i konkreta delmål och mått.

Sammanställningar har gjorts av respektive mediemyndighets operationaliserade delmål och tänkta resultatindikatorer. Utgångspunkterna för dessa har stämts av underhand med Ekonomistyrningsverket. Med Ekonomistyrningsverket har bland annat ett seminarium genomförts i syfte att genomlysas arbetet med att ta fram resultatindikatorer. Verket har också bidragit med metodisk hjälp att validera indikatorer, det vill säga att avgöra vad som bäst mäter våra resultat och hur mätningen lämpligen kan gå till.

Vidare har kontakter tagits med Myndigheten för kulturanalys, Handisam och Konsumentverket. Kontakten med Handisam har rört frågor om indikatorer som kan spegla resultaten av mediemyndigheternas arbete för att stödja tillgänglighet. Kontakterna med Konsumentverket och Myndigheten för kulturanalys har främst rört metodfrågor.

I syfte att få en vetenskaplig sammanställning och analys av de begrepp som ligger bakom de riksdagsbundna målen har professor Lars Nord vid Mittuniversitetet getts i uppdrag att ta fram en genomgång av hur vart och ett av de fem riksdagsbundna målen har belysts inom medievetenskapen och i viss utsträckning inom annan samhällsforskning. Uppdraget har inbegripit att definiera och analysera olika aspekter av begreppen.

3 Myndigheterna på medieområdet

3.1 Myndigheten för radio och tv

Myndigheten för radio och tv inrättades i samband med att den nya radio- och tv-lagen trädde ikraft den 1 augusti 2010 samtidigt som Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio och TV avvecklades. Myndigheten som har 25 anställda arbetar för ett öppet, innehållsrikt och ansvarsfullt medielandskap. Uppgiften är att besluta i frågor om tillstånd, tillsyn, avgifter och registrering som rör radio- och tv-sändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet. Även utgivningsbevis för databaser utfärdas av myndigheten. År 2011 avgjorde myndigheten 1 133 ärenden som rörde tillstånd, registrering och utgivningsbevis. Myndigheten för radio och tv har också ett tillsynsansvar över att de tillstånd som beviljas används av tillståndshavarna och att sändningarna bedrivs enligt tillståndsvillkoren. År 2011 avgjordes 43 tillsyns-ärenden. Myndigheten för radio och tv ska härutöver följa och sprida kunskap om medieutvecklingen till allmänheten.

Granskningsnämnden för radio och tv

Myndigheten för radio och tv ansvarar för att det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv kan utföra sina uppgifter.

Granskningsnämnden för radio och tv består av en ordförande och sex andra ledamöter. För ledamöterna finns ersättare till det antal regeringen

bestämmer. Minst en av ledamöterna eller ersättarna ska vara vice ordförande. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Alla radio- och tv-program som sänds av företag etablerade i Sverige ska följa reglerna i radio-och tv-lagen. De som har sändningstillstånd ska dessutom följa villkoren i dessa. Granskningsnämnden för radio och tv bedömer om program som har sänts följer de regler som ställs upp för sändningarna. Totalt avgjordes 1 895 granskningsärenden år 2011.

3.2 Presstödsnämnden

Presstödsnämnden har i uppgift att fördela det statliga stödet till dagstidningar. Målet är att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden i syfte att bidra till en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning i hela landet. Till sitt förfogande har nämnden ett kansli. Det består av fem personer som bland annat har till uppgift att bereda nämndens ärenden.

Presstödet består av två delar, driftsstöd och distributionsstöd. Driftsstödet är den största delen av presstödet och utgår till dagstidningar som uppfyller de krav som ställs i presstödsförordningen (1990:524). Under år 2011 fick 89 tidningar driftsstöd, vilket innebär att knappt hälften av landets dagstidningar har driftsstöd. Under år 2011 har driftsstöd utbetalats med sammanlagt 499,8 miljoner kronor. Presstödsnämnden ska årligen göra en sammanställning av hur tidningarna använt stödet och lämna in den till regeringen och Europeiska kommissionen. Distributionsstödet syftar till att främja samverkan mellan tidningar och att stimulera till så stor spridning av dagstidningar som möjligt. Totalt erhöll 135 tidningar 65,4 miljoner kronor i distributionsstöd under år 2011.

Presstödsnämnden följer också den ekonomiska utvecklingen, förändringar i tidningsägandet och övriga väsentliga förändringar inom dagspressen som kan påverka behovet av presstöd. Presstödsnämnden ger varje år ut publikationen *Dagspressens Ekonomi*.

3.3 Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Talboks- och punktskriftsbiblioteket har i uppdrag att i samverkan med andra bibliotek tillgodose de behov av litteratur som personer med läshandikapp har. Produktion och distribution av talböcker sker enligt den svenska talboksmodellen där Talboks- och punktskriftsbiblioteket och regionala och kommunala bibliotek samt högskolebibliotek samarbetar.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket deltar också i utvecklingen av ny teknik kring anpassade medier.

Myndighetens digitala bibliotek innehåller i dag nära 95 000 talböcker. Bibliotek med talbokstillstånd och låntagare som är registrerade för egen nedladdning får ladda ned talböcker ur det digitala biblioteket. Myndigheten har drygt 70 anställda.

Taltidningsnämnden

Taltidningsnämnden är ett särskilt beslutsorgan inom Talboks- och punktskriftsbiblioteket. Nämnden har till uppgift att förbättra tillgången till innehållet i dagstidningar för personer med funktionsnedsättning som gör att de inte kan tillgodogöra sig innehållet i en tryckt text eller hålla i en tidning. Taltidningsnämnden beslutar om stöd till dagstidningar som vill ge anpassad version av den tryckta upplagan. Nämnden svarar dessutom för utveckling, upphandling och utlån av de mottagare som behövs för att prenumeranter ska kunna ta del av taltidningen. Taltidningsnämnden finansieras via ett särskilt anslag. Vid utgången av 2011 utgavs sammanlagt 97 tidningstitlar som taltidning. Taltidningarna täcker i dag i det närmaste hela landet och mer än hälften av landets alla dagstidningar ges i dag ut även som taltidning. Nämnden följer kontinuerligt abonnentutvecklingen genom att löpande inhämta uppgifter om antalet abonnenter från dagstidningarna. Taltidningsnämnden består av högst nio ledamöter. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden utser inom sig en vice ordförande.

Punktskriftsnämnden

Punktskriftsnämnden är en statlig nämnd som är knuten till Talboks- och punktskriftsbiblioteket. Nämnden har till uppgift att främja och utveckla taktill läsning och punktskrift som skriftspråk för synskadade. Nämnden kan särskilt utarbeta riktlinjer för den svenska punktskriften, och medverka till internationellt samarbete inom området. Punktskriftsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. För varje ledamot finns en ersättare. Nämnden utser inom sig en vice ordförande.

3.4 Statens medieråd

Statens medieråd bildades den 1 januari 2011 med uppdrag att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten övertog Medierådets verksamhet samt Statens

biografbyrås granskning av film för offentlig visning avsedd för barn under 15 år. Samtidigt avvecklades Medierådet och Statens biografbyrå, och filmcensuren för vuxna avskaffades.

Uppdraget omfattar samtliga medieformer och myndigheten ska verka för en ökad mediekunnighet så att barn och unga bättre kan analysera, utvärdera och kreativt använda medier. Den primära målgruppen för kunskapsspridningen utgörs av lärare, fritidspedagoger och bibliotekarier och andra nära-barn-professionella. Statens medieråd har 17 medarbetare.

4 Närmare om myndigheternas uppgifter

4.1 Myndigheten för radio och tv

Regeringens instruktion i huvuddrag

Myndigheten för radio och tv ska enligt förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för radio och tv verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom radio och tv. Myndigheten ska även följa utvecklingen inom medieområdet och sprida kunskap om den till allmänheten. Myndigheten har vidare till uppgift att besluta om tillstånd, avgifter och registrering samt utöva tillsyn i frågor som rör tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv och ljudradiosändningar i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan myndighet. Myndigheten ska också besluta i frågor om utgivningsbevis.

Närmare om myndighetens uppgifter enligt instruktionen

Myndigheten ska pröva frågor om tillstånd att sända tv, sökbar text-tv, närradio, kommersiell radio, och radio – som inte är kommersiell radio eller närradio – under en begränsad tid.

Myndigheten ska vidare

- upprätta och föra register över dem som bedriver en sändningsverksamhet,
- godkänna sändningsbeteckningar,

- utöva tillsyn över verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen,
- utöva tillsyn enligt förordningen (1998:32) om standarder för sändning av radio- och tv-signaler,
- pröva frågor om överlåtelse, återkallelse och ändring av tillstånd att sända tv, sökbar text-tv, närradio och kommersiell radio,
- besluta om krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i fråga om tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv,
- förordna lokala kabelsändarorganisationer och besluta om återkallelse av sådana förordnanden,
- besluta om undantag från nätinnehavares skyldigheter enligt lagen,
- handlägga frågor om ledigt sändningsutrymme att sända kommersiell radio,
- pröva frågor om utgivningsbevis och föra register över sådan verksamhet,
- föra register över utgivare,
- meddela föreskrifter om standarder för sändning av radio- och tv-signaler och meddela vissa verkställighetsföreskrifter,
- handlägga frågor om särskild avgift, sändningsavgift och avgifter enligt övergångsbestämmelserna till radio- och tv-lagen (2010:696),
- samarbeta med behöriga myndigheter i andra EES-stater ifråga om överträdelser av vissa bestämmelser i allmänhetens intresse,
- följa innehållet i utländska ljudradio- och tv-sändningar som riktas mot den svenska allmänheten,
- publicera statistik och annan information om ägande- och branschstruktur, teknik, innehåll och ekonomiska förhållanden inom medieområdet,
- handlägga frågor om europeiska produktioner i tv-sändningar och beställ-tv, och
- sprida information om gällande regler och beslut av större vikt eller principiell betydelse till berörda aktörer och till allmänheten.

Granskningsnämnden för radio och tv

Granskningsnämnden för radio och tv övervakar genom granskning i efterhand om program som har sänts i tv eller ljudradio eller tillhandahållits i beställ-tv står i överensstämmelse med radio- och tv-lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Programmen granskas efter anmälan eller på initiativ av myndigheten. Nämnden bedömer dessutom årligen i efterhand, utifrån redovisningar från Sveriges Television

AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB, om bolagen har uppfyllt sina uppdrag i allmänhetens tjänst.

4.2 Presstödsnämnden

Regeringens instruktion i huvuddrag

Presstödsnämnden har enligt förordningen (2007:1199) med instruktion för Presstödsnämnden till uppgift att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden.

Närmare om myndighetens uppgifter enligt instruktionen

Inom ramen för uppgiften att värna mångfalden ska myndigheten

- pröva ansökningar om stöd enligt presstödsförordningen,
- följa och analysera utvecklingen inom dagspressen, och
- tillhandahålla uppgifter om dagstidningars spridning.

Myndigheten ska också bland annat rapportera till regeringen om den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper och förändringar i tidningsägandet samt följa upp kostnadsutvecklingen för tidningsdistributionen.

4.3 Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Regeringens instruktion i huvuddrag

Talboks- och punktskriftsbiblioteket har enligt förordningen (2010:769) med instruktion för Talboks- och punktskriftsbiblioteket till uppgift att i samverkan med andra bibliotek i landet arbeta för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana exemplar av litterära verk som de behöver för att kunna ta del av verken. Myndigheten har även till uppgift att förbättra tillgången till innehållet i dagstidningar för synskadade, personer med funktionsnedsättning som inte förmår hålla i eller bläddra i en tidning, afatiker och dyslektiker.

Närmare om myndighetens uppgifter enligt instruktionen

Myndigheten ska särskilt

- framställa, köpa in och överföra talböcker och punktskriftsböcker samt tillhandahålla dessa för försäljning,
- främja utvecklingen av nya medier för att öka tillgängligheten till litterära verk och dagstidningar för personer med funktionsnedsättning,

- förse högskolestuderande personer med funktionsnedsättning i form av läshandikapp med sådana exemplar av studielitteratur som de behöver för att kunna ta del av litteraturen,
- främja tillgången till punktskrift och taktilt illustrerade böcker för barn med funktionsnedsättning,
- via tillgängliga medier och i lämpligt format erbjuda synskadade personer kompletterande samhällsinformation i syfte att ge dem jämlika förutsättningar att följa utvecklingen i samhället,
- göra kulturtidskrifter tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, och
- främja teckenspråkig litteratur.

Taltidningsnämnden

Taltidningsnämnden är ett särskilt beslutsorgan för radio- och kassettidningar (taltidningar). Nämnden har till uppgift att

- genom informationsinsatser söka intressera tidningsföretag att starta utgivning av taltidningar,
- verka för att taltidningar distribueras med digital teknik och använder talsyntesteknik, särskilt vid start av nya taltidningar,
- verka för att abonnenter på taltidningar får utbildning och sådant stöd som underlättar för dem att tillgodogöra sig tidningarna och att sköta den tekniska utrustning som behövs för mottagningen, och
- följa och analysera utvecklingen av verksamheten med utgivning av taltidningar.

Punktskriftsnämnden

Punktskriftsnämnden har till uppgift att främja och utveckla taktill läsning och punktskrift som skriftspråk för synskadade. Nämnden ska särskilt

- utarbeta riktlinjer för den svenska punktskriften, och
- medverka till internationellt samarbete inom området.

På begäran av myndigheten ska nämnden ge råd och upplysningar till myndigheten i frågor som rör punktskrift och taktill läsning.

4.4 Statens medieråd

Regeringens instruktion i huvuddrag

Statens medieråd ska enligt förordningen (2010:1923) med instruktion för Statens medieråd verka för att stärka barn och unga som medvetna

medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten ska följa medieutvecklingen när det gäller barn- och unga samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation. Myndigheten ska fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt och som är avsedd att visas för barn under 15 år.

Närmare om myndighetens uppgifter enligt instruktionen

Statens medieråd ska inom sitt verksamhetsområde särskilt

- beakta och utveckla myndighetens expertroll,
- tillvarata forskning och annan kunskap,
- tillvarata barns och ungas egna erfarenheter,
- verka för mediebranschernas självreglering, och
- följa och delta i internationellt arbete.

5 Vad är en indikator?

Ekonomistyrningsverkets definition

Vårt uppdrag att ta fram resultatindikatorer för medieområdet kräver att termen indikator definieras. Det behöver också klargöras vilka förhållandena är mellan en indikator å ena sidan och begrepp som mål, resultat och uppgifter å andra.

Vi har i detta avseende tagit hjälp av Ekonomistyrningsverket som definierat de olika begreppen på det sätt som framgår av tabellen nedan.

Mål	utgör ett önskat framtida tillstånd
Resultat	uppstår då målet uppnås eller inte uppnås
Uppgifter	är de åtgärder som ska fullgöras för att målet ska nås
Indikatorer	är de observationer som antingen visar om resultat medfört att målet nåtts (effekter) eller Om uppgifterna genomförts (prestationer).

En indikator används som mått på förändring

En indikator syftar till att mäta resultatet av en förändring. De som tar fram en resultatindikator för sin verksamhet avgör vad den mäter, exempelvis kvalitet, ökning, minskning, försämring, förbättring, attitydförändring eller nytta. Enligt Ekonomistyrningsverkets definition används resultatindikatorer när ett resultat inte kan mätas på ett entydigt sätt. Verkets mening är vidare att en resultatindikator bara mäter en avgränsad del av ett mål. Det innebär dels att en indikator inte ger en heltäckande bild, dels att

den inte i sig ger förklaring till en förändring i en viss riktning. Orsaken till en viss förändring kan kräva tilläggsinformation.

Så används begreppet indikator här

Inom ramen för detta uppdrag har vi valt att låta resultatindikator i första hand påvisa *effekten* av en viss åtgärd (jfr tabellen ovan). I några fall är dock indikatorn mer utformad som ett mått på om uppgifterna genomförts (prestationer). Vi återkommer till detta i kapitel 9 *Vi föreslår följande indikatorer*.

Var hämtas en indikator?

Resultatindikatorer tas med fördel fram av data som redan finns tillgängliga inom respektive myndighet. För att kunna mäta vissa aspekter kan dock data behöva inhämtas externt, exempelvis genom att ställa frågor till olika målgrupper i en enkät om upplevd förändring. Det kan också vara så att relevant data finns tillgänglig, inte hos myndigheten själv, men väl hos andra myndigheter, institutioner eller aktörer på marknaden.

Vad är det som ska mätas?

Det finns en mängd åtgärder som myndigheterna på medieområdet gör under ett verksamhetsår. Exempel på åtgärder är att meddela tillstånd, fatta beslut enligt särskilda regelverk, framställa ett visst antal böcker, bevilja stöd i ett visst antal fall och sprida information. Dessa typer av insatser finns i stor utsträckning beskrivna i myndigheternas instruktioner och insatserna redovisas i årsredovisningar. De ger dock i sig själva inte svar på frågan i vilken mån insatserna bidragit till att uppfylla de politiska målen för medieområdet.

För att få svar på frågan om de mediepolitiska målen nås, om verksamheten styr i rätt riktning och om verksamheten är relevant, behövs resultatindikatorer som mäter mot målen. Ytterst handlar det då om de riksdagsbundna målen, men närmast de konkretiserade delmål som vi definierat inom ramen för våra respektive verksamheter.

Vad tjänar indikatorerna till?

Genom mått som visar i vilken utsträckning ett delmål har uppnåtts, kan myndigheterna analysera om de valda åtgärderna var relevanta, gav den önskade effekten, var tillräckliga och utförda på bästa sätt. En indikator bidrar till att mäta om verksamheten styr åt det tänkta hållet.

Ett väl fungerande arbete med resultatindikatorer ger uppdragsgivaren – regeringen – goda möjligheter att bedöma om myndigheterna arbetar i rätt

riktning. Förutom att vara ett verktyg i den interna styrningen i myndigheterna är fördelen med att arbeta med resultatindikatorer också att det blir tydligt vad myndighetens verksamhet bidrar till och vilken utvecklingspotential som finns. Det står vidare klart för den egna personalen vad det dagliga arbetet leder till för resultat. Det senare borde enligt vår uppfattning kunna ha en positiv inverkan på engagemang och delaktighet hos personalen. Om den egna arbetsinsatsens betydelse för helheten synliggörs, ger det enligt vår mening i sig en drivkraft och inspiration.

Ett uppdrag till Ekonomistyrningsverket år 2012

I regleringsbrevet för år 2012 fick Ekonomistyrningsverket i uppdrag att beskriva och analysera hur resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder kan användas för att följa upp regeringens politik inom olika områden.

I uppdraget till Ekonomistyrningsverket ingår att:

1. ge exempel på hur indikatorer eller andra bedömningsgrunder kan utformas utifrån de av riksdagen beslutade målen inom respektive utgiftsområde,
2. analysera fördelar och nackdelar med att använda indikatorer eller andra bedömningsgrunder som metod för uppföljning av måluppfyllelse,
3. ge exempel på vilka styreffekter som valet av indikatorer eller andra bedömningsgrunder kan ge upphov till,
4. beskriva metoden för och ge exempel på hur effekter av vidtagna åtgärder kan särskiljas från andra externa effekter till följd av exempelvis omvärldsförändringar. Exempelen ska även belysa hur situationer kan hanteras där utvecklingen går i fel riktning i förhållande till målen,
5. analysera och föreslå gemensamma indikatorer för vissa statliga funktioner, till exempel tillsyn, om detta bedöms vara lämpligt utifrån ett styrperspektiv, samt
6. ge exempel på hur andra länder använder resultatindikatorer för att följa upp effekterna av de åtgärder som vidtas inom olika politikområden.

De delar av uppdraget som avser punkterna 1-3 redovisades den 23 maj 2012. Ekonomistyrningsverket föreslår i den redovisningen att fokus på utveckling av resultatindikatorer i regeringens redovisning bör ligga på de beslutsunderlag som behövs för att uppfylla kraven i budgetlagen på hög effektivitet och god hushållning. Det behövs då ett systematiskt arbete,

verksamhet för verksamhet, för att utveckla ett fungerande "nät" av resultatindikatorer. Dessa bör kunna vara uppdelade eller utformade så att de dels ger stabilitet över tid men även möjlighet att fånga upp olika variationer och avvikelser. Uppgiften är i första hand att, med utgångspunkt i respektive utgiftsområdes mål, organisera hållbara beredningsprocesser för att sammanställa relevanta kombinationer av resultatindikatorer. Ett arbete som enligt Ekonomistyrningsverkets mening bör vara ordentligt integrerat i den ordinarie budgetprocessen. Där ska verksamhet och ekonomi kunna kopplas samman samtidigt som verksamhetsanpassning och genomslag för politiska ställningstaganden och prioriteringar får genomslag i val, utformning och tolkning av indikatorer. Slutredovisningen har vid tidpunkten för denna rapport ännu inte lämnats in till regeringen.

6 De mediepolitiska målen

Vårt förslag till definitioner

Målet för mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadliga inslag i massmedierna (prop. 2008/09:1, utg. omr. 17, bet. 2008/09:KrU1, rskr. 2008/09:92).

Med **yttrandefrihet** avses rätten för alla att fritt sprida information och åsikter i medierna och rätten för alla att på lika villkor fritt ta del av, eller avstå från att ta del av, denna information och dessa åsikter i medierna.

Med **mångfald** avses en variation av medier, eller publicistiska målsättningar hos ett fåtal medier, som innebär att ett varierat utbud erbjuds som är möjligt att ta del av på lika villkor för flera olika publikgrupper.

Med **tillgänglighet** avses det faktiska tillgängliggörandet av medieutbudet i olika kanaler som når hela publiken, oavsett funktionsnedsättningar, med så få inskränkningar som möjligt, och publikens faktiska tillgång till medier på lika villkor och med så få ekonomiska, geografiska och sociala hinder som möjligt.

Med **oberoende** avses medier som står fria från inre och yttre påtryckningar vad gäller det redaktionella innehållet och som på lika villkor erbjuder sin publik en balanserad och opartisk rapportering utan hänsyn till inflytelserika samhälls- och företagsintressen.

Med att **motverka skadliga inslag** i massmedierna avses de åtgärder som genom förbud, kritik, upplysning eller information minskar förekomsten av medieinnehåll som är eller kan antas vara skadliga för merparten av mediekonsumenterna eller särskilt utsatta grupper av dessa.

6.1 De riksdagsbundna målen ur ett medievetenskapligt perspektiv

En förutsättning för att resultatindikatorer på medieområdet ska fungera är att de bygger på klara, och så långt möjligt också entydiga, definitioner av de fem riksdagsbundna mediepolitiska målen. Några närmare definitioner av begreppen togs inte fram i anslutning till det att riksdagen beslutade om målen. Mot den bakgrunden har vi uppdragit åt professor Lars Nord vid Mittuniversitetet att analysera och diskutera definitionerna av mediemålen ur ett medievetenskapligt perspektiv. Hur används begreppen inom medievetenskapen? Är begreppen entydiga eller finns det flera dimensioner?

Professor Lars Nords sammanställning av definitioner och tankar kring olika aspekter av begreppen återfinns i promemorian Riksdagsbundna måldefinitioner. Den återges i sin helhet, inklusive referenser, i *bilaga*.

I det följande återges utdrag ur Lars Nords analys. Den inleds med hans redogörelse för på vilket sätt fyra av de fem riksdagsbundna målen stärker demokratin som system (avsnitt 6.2 Två perspektiv på medierna i

demokratin). Härfter följer utdrag ur Lars Nord's analys av respektive mål ur ett vetenskapligt perspektiv. Under rubriken *6.8 Vår utgångspunkt för uppdraget* ger vi några ytterligare kommentarer till de medepolitiska målen.

De definitioner av de mediepolitiska målen som redovisas i rutan ovan har, men någon liten justering, tagits fram av professor Lars Nord. Vår bedömning är att hans definitioner, som tagits fram mot bakgrund av hur begreppen används inom medievetenskapen, är relevanta, väl fungerande och lämpliga att använda i myndigheternas verksamheter. Vi föreslår därför att definitionerna bör läggas till grund för det fortsatta arbetet med resultatindikatorer inom medieområdet.

6.2 Två perspektiv på medierna i demokratin

De riksdagsbundna mediemålen är i grunden att betrakta som delmål för att nå det övergripande målet att stärka demokratin som system. Det är lätt att se att vidsträckt yttrandefrihet, största möjliga mångfald och tillgänglighet samt oberoende medier utan skadliga inslag kan vara av stor betydelse för den demokratiska utvecklingen. Dessa mål kan dock knappast ses som exklusiva självändamål, utan är värda att sträva efter framförallt eftersom de fungerar som verkningsfulla villkor för att garantera demokratins kvalitet i termer av fri opinionsbildning och ett väl fungerande offentligt samtal mellan jämlika parter.

Uppfattningar om mediernas önskvärda roller i demokratin bör ses från två övergripande perspektiv: ett medieproduktionsperspektiv (som utgår från det befintliga utbudet av medier) och ett konsumtionsperspektiv (som utgår från den möjliga användningen av medier). Detta dualistiska demokrati-perspektiv på medierna innebär att det är viktigt att samtidigt beakta både mediernas egen frihet och medieanvändarnas jämlikhet. Medierna ska kunna erbjuda sitt innehåll så fritt som möjligt för alla medborgare, men detta innehåll ska också vara möjligt att ta del av på så lika villkor som möjligt för så många medborgare som möjligt.

De två utgångspunkterna om mediefrihet och mediejämlighet får båda anses vara grundläggande förutsättningar för demokratiskt fungerande medier. Båda dessa två grundläggande förutsättningar kring mediernas frihet och jämlikhet kan studeras utifrån begreppen yttrandefrihet, mångfald, tillgänglighet och oberoende. Dessa fyra begrepp utgör således medel för att uppnå de demokratiska mediemålen och kan alla dels studeras utifrån ett frihets- eller utbudsperspektiv, som tar sikte på vilket medieinnehåll som

produceras och hur detta sker, dels studeras utifrån ett jämlikhets- eller efterfrågeperspektiv som fokuserar på det medieinnehållet som konsumeras och hur detta sker.

Det femte riksdagsbundna målet, att motverka skadliga inslag i massmedierna, avviker från övriga mer generella mål genom sin policykaraktär.

Följande tabell visar två perspektiv på de riksdagsbundna mediemålen.

	MEDIEPRODUKTIONSKRAV	MEDIEKONSUMTIONSKRAV
Yttrandefrihet	Medierna kan fritt sprida innehåll	Alla kan på lika villkor ta del av ett fritt spritt innehåll
Mångfald	Många medier med olika typer av innehåll erbjuds	Alla kan på lika villkor ta del av många medier med olika typer av innehåll
Tillgänglighet	Medierna erbjuds brett i kanaler och på plattformar	Alla kan på lika villkor och med minimala restriktioner ta del av medierna i kanaler och på plattformar
Oberoende	Medierna står fria från staten och privata intressen	Alla kan på lika villkor ta del av opartiskt innehåll i medierna

Av de riksdagsbundna mediemålen kan yttrandefriheten i högre grad än de övriga betraktas som ett randvillkor för mediernas demokratiska funktion, snarare än som ett kvalitativt mått på hur de uppträder och verkar. De fyra begreppen står dock inte isolerade från varandra, utan är i hög grad relaterade till varandra. I grunden handlar yttrandefriheten i ett medieperspektiv om den fria opinionsbildningen och friheten att uttrycka sig, men i praktiken är denna mediernas yttrandefrihet också nära knuten till tillgängliggörandet av information och opinion i kanaler och distributionsvägar som ger möjligheter för allmänheten att ta del av den. På samma sätt är yttrandefriheten inte isolerad från mångfald eller oberoende. En frånvaro av varierade åsikter i medierna eller en brist på självständig nyhetsförmedling innebär rimligen att yttrandefrihetens principer inte uppfylls i praktiken.

Yttrandefriheten i medierna har därför två grundläggande och övergripande perspektiv: dels rätten för alla som vill sprida budskap att göra det, dels rätten för alla som vill ta del av budskap att göra det. Utifrån dessa

perspektiv finns flera möjliga intressekonflikter. Ett samhälle kan erbjuda alla möjligheten att ta del av budskap som grundas på yttrandefriheten, samtidigt som inte alla budskap är möjliga att yttra. Omvänt kan toleransen vara stor vad gäller spridandet av budskap, medan de faktiska möjligheterna att del av dessa budskap har avgörande begränsningar. Yttrandefriheten förutsätter därför att både sändare och mottagare av budskap har frihet utan inskränkningar. Yttrandefriheten i medierna bygger på mediernas möjligheter att sprida budskap fritt och mediepublikens möjligheter att ta emot – och även sprida vidare – budskap fritt.

Mångfalden i medierna kan på samma sätt betraktas både ur ett produktions- och ur ett konsumtionsperspektiv. En yttrandefrihet som bara utnyttjas för att sprida en enda uppfattning i, eller ett enda perspektiv på, samhällliga frågor är i praktiken otillräcklig för att svara mot demokratiska krav. I den pluralistiska demokratin erbjuder medierna en mångfald av nyheter och åsikter i sitt utbud till medborgarna. Nyhetsförmedlingen är inte konform, och opinionsbildningen tillåter olika åsikter att komma fram. Så långt det är praktiskt möjligt ska den lika tillgången också innebära att ingen diskriminering av vissa åsikter eller uppfattningar förekommer i medieutbudet utan att detta kännetecknas av opartiskhet och oberoende. Mångfalden vad gäller mediernas innehåll innebär att inte alla medier springer åt samma håll i ett nyhetsförlopp utan gör olika prioriteringar och vinklingar när det gäller aktuella händelser. Allt i syfte att göra det möjligt för medborgarna att på likvärdiga villkor jämföra olika verklighetsbilder i medierna.

I ett mediekonsumtionsperspektiv innebär mångfaldskravet att det inte heller förekommer några avgörande restriktioner vad gäller medborgarnas lika tillgång till medier och möjligheter att så långt praktiskt möjligt ta del av alternativa åsikter i dessa medier. Mediernas mångfaldskrav innebär att inga särskilda fördelar ska tillkomma mäktiga samhällsintressen vare sig vad gäller mediernas utbud eller vad gäller möjligheten att ta del av medier. Den lika tillgången till medier innebär att olika samhällsintressen och värderingar ska beredas lika plats i medierna och att inget otillbörligt gynnande ska ske av vissa offentliga eller kommersiella intressen gentemot andra. Däremot följer inte av kravet att den konkreta medieproduktionen och det journalistiska innehållet i alla enskilda situationer måste präglas av absolut balans av intressen eller ämnen. Medierna ska vara en möjlig plattform för alla, men inte nödvändigtvis återspegla alla upptänkliga intressen och uppfattningar i alla sammanhang.

Kravet på tillgänglighet innebär att medierna ska tillhandahållas på lika villkor för alla medborgare och till samma pris för samma tjänster som

erbjuds. Tillgänglighetskravet innebär att ekonomiska, geografiska eller tekniska hinder för att sprida medieinnehållet minimeras och att ett likartat utbud erbjuds alla utan inskränkningar. Tillgängligheten kan dock i likhet med de övriga begreppen betraktas också utifrån ett mottagarperspektiv. Möjligheten för medborgarna att jämlikt kommunicera via medierna och att ta del av denna kommunikation på ett rättvist och universellt sätt är central för demokratin och den fria informationsförmedlingen och opinionsbildningen.

Oberoendet vad avser mediernas innehåll kommer på samma sätt till uttryck både vad gäller medieproduktionen och mediekonsumtionen. När det gäller medieproduktionen finns en mycket stark länk till yttrandefriheten som bygger på det faktum att oberoendet är en viktig faktor för att möjliggöra en sann och saklig rapportering. En oberoende produktion av medieinnehåll i förhållande till olika inflytelserika grupper i samhället är av avgörande betydelse för ett fritt informationsflöde. Men det är samtidigt viktigt att medborgare har en reell möjlighet att ta del av detta oberoende medieutbud i tillgängliga kanaler. Den oberoende rapporteringen ökar sannolikheten för att medieinnehållet ska vara opartiskt och balanserat och behandlar olika källor på ett likvärdigt sätt till gagn för den offentliga debattens kvalitet.

6.3 Närmare om att stödja yttrandefriheten

Huvudreglerna för den generella yttrandefriheten återfinns i regeringsformen, medan mediernas yttrandefrihet regleras i de medieberoende grundlagarna tryckfrihetsförordningen för tryckta skrifter och yttrandefrihetsgrundlagen för radio, tv, film och vissa andra medier.

Med yttrandefrihet avses i den svenska regeringsformen "friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor" (regeringsformen 2 kap. 1 § 1 p.). Yttrandefriheten i den svenska grundlagen ska också ses i relation till informationsfriheten, som på motsvarande sätt garanterar medborgarnas rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt ta del av andras tankar, åsikter och känslor (regeringsformen 2 kap. 1 § 2 p.). Yttrandefriheten och informationsfriheten kan därför ses som två sidor av samma mynt, rätten att fritt meddela budskap och rätten att fritt ta emot budskap. Yttrandefriheten ses internationellt som en mänsklig rättighet som bör garanteras för alla. Den syftar också på allmänhetens rätt att ta del av den information av allmänt intresse som produceras av myndigheter eller andra offentliga organ.

I ett medievetenskapligt perspektiv anses yttrandefriheten i vid mening vanligen omfatta allas lika rätt att fritt uttrycka tankar och åsikter och sprida dessa, ta avstånd från andra tankar och åsikter samt allas lika möjlighet att ta del av all information som sprids i samhället. I denna mer utbyggda definition uppmärksammas alltså inte bara rätten att yttra sig själv och den lika rätten att kunna del av allt som meddelas, utan också rätten att inte dela andras uppfattningar när sådana offentligt kommer till uttryck.

Ett absolut krav för att uppfylla yttrandefrihetens villkor är att det råder en frånvaro av censur, auktorisation eller andra offentliga förhandskontroller av medieinnehållet. I övrigt är dock yttrandefriheten knappast i någon demokratisk stat absolut och helt utan inskränkningar, utan möter också krav på begränsningar vad gäller till exempel samhällsintresset, skyddet av den egna nationens säkerhet eller skyddet för enskilda individer. Yttrandefriheten vad gäller medierna grundas därför inte främst på den totala avsaknaden av begränsningar i lag för medierna, utan stöds snarast av aktiva insatser genom lagstiftning och mediepolitik för att främja tillgång, utbud och mångfald.

Yttrandefriheten kan i relation till medierna till en del beskrivas som en "negativ frihet", det vill säga en frihet från restriktioner, inskränkningar och censur eller i mer långtgående mening också en frihet från statlig inblandning i styrningen av medierna. Den minst lika centrala dimensionen "positiv frihet" handlar i stället mer om friheten att agera, att uttrycka sig fritt, att fritt ta del av och sprida vidare information och uppfattningar, det vill säga den faktiska effektiviteten vad avser medborgarnas möjligheter att ha sina egna uppfattningar och vidareförmedla dem på olika sätt i samhället. Yttrandefriheten innebär både en frihet från begränsningar och påtryckningar och en frihet att ta del av alla tankar och uppfattningar och sprida dem vidare.

6.4 Närmare om att stödja mångfald

Begreppet mångfald handlar i grunden om graden av skillnader i det som analyseras. Mångfalden är i detta sammanhang större ju fler skillnader som kan konstateras i det som analyseras. Mångfald i en demokrati kan knappast betraktas som ett självändamål, utan är snarare eftersträvansvärd därför att den sannolikt gör det lättare att åstadkomma demokratiskt önskvärda mål som politiskt deltagande, upplyst självförståelse och fri opinionsbildning. Mångfaldsbegreppet är demokratiskt centralt också eftersom det är nära

kopplat till de reella möjligheterna till samhällsförändringar i den pluralistiska demokratin, i form av maktväxling, öppen kamp mellan konkurrerande eliter och acceptans av alternativa verklighetsbeskrivningar.

Begreppet mångfald kan i mediastudier framförallt relateras till begreppen tillgänglighet, frihet, valfrihet, förändring och jämlikhet. Begreppet har därmed ett mycket nära samband med de riksdagsbundna målen om yttrandefrihet, tillgänglighet och oberoende. Mångfald relaterar också till de centrala demokratiska mediefunktionerna information, granskning, debatt och underhållning och medverkar väsentligt till att dessa funktioner möjliggörs på ett rimligt sätt i det samlade medieutbudet. Mångfald bildar också en normativ motvikt till begrepp som monopol, likformighet, konformism och samförstånd.

I mediesammanhang kan mångfalden i stort granskas och empiriskt studeras utifrån tre olika perspektiv: för det första vad gäller ägarstruktur och kontroll över medierna (strukturell mångfald), för det andra beträffande innehållet och hur det produceras och förmedlas, samt slutligen i ett publikperspektiv; både med avseende på hur publiken är sammansatt och vilket innehåll den faktiskt tar del av.

För att garantera största möjliga mångfald vad gäller mediestrukturen är det först och främst väsentligt att uppnå en mångfald vad gäller den samlade ägarstrukturen, och att motverka korsägande av medier som står i motsatsställning till allmänintresset och riskerar att på sikt dominera i opinionsbildningsprocessen. Den innehållsmässiga mångfalden handlar om att en stor variation av ämnen och åsikter finns representerade i utbudet, att motstridiga uppfattningar i aktuella frågor redovisas och att minoritetsintressen finns representerade på ett rimligt sätt.

Den kanske vanligaste uppdelningen i den allmänna mångfalddiskussionen kring medierna rör dock de tämligen vedertagna begreppen yttre (extern) och inre (intern) mångfald. Den yttre mångfalden beskriver här behovet av att slå vakt om det största möjliga antalet fria medier med den största möjliga spännvidden av nyheter och åsikter som kan erbjudas publiken. Enligt ett vanligt synsätt gagnas den yttre mångfalden av att det existerar så många olika medier som möjligt. Konkurrens mellan olika medier ses på detta sätt som den bästa garantin för mångfalden. Allt medan den inre mångfalden snarast fångar allsidigheten i det faktiska medieinnehåll som publiken kan ta del av, alldeles oavsett hur många olika medier det finns. Ur detta senare perspektiv kan mångfalden bäst garanteras genom att ett mindre antal, men ekonomiskt och journalistiskt starkare, medier finns kvar

på marknaden och förmår att på egen hand klara de viktigaste medieuppgifterna, som att ge relevant samhällsinformation och granska makthavare. På samma sätt antas dessa starkare medier också ta sitt publicistiska ansvar för den fria opinionsbildningen genom att bereda plats för ett stort antal åsikter.

I allmänhet finns skäl att anta att dessa båda mångfaldsbegrepp korrelerar med varandra, och att mångfalden i utbudet per automatik blir större ju fler konkurrerande medier som existerar och kämpar om publikens uppmärksamhet. Även om ett sådant antagande är högst rimligt, går det dock inte att utesluta situationer på ekonomiskt svaga mediemarknader där flera medier endast förmår erbjuda ett billigt producerat och tämligen konformt innehåll. På samma sätt är det tänkbart att finna andra mediemarknader där få eller helt dominerande medier prioriterar ett varierat och högkvalitativt utbud. Ägarstrukturen i termer av extern mångfald (många olika ägare) är teoretiskt sätt en betydelsefull faktor för att garantera ett allsidigt medieutbud, men det saknas övertygande entydiga empiriska belegg för klara samband mellan ägarstrukturer i medierna och mångfald i medieutbudet.

De två mångfaldsperspektiven yttre och inre mångfald har i praktiken i Sverige också kommit att kopplas samman med olika mediepolitiska synsätt och utgångspunkter för olika medier. En reglerande och mer interventionistisk presspolitik har traditionellt fokuserat mest på behovet av yttre mångfald, och därför sökt stimulera tillkomsten och bibehållandet av många tidningar i syfte att bevara en mångfald av aktörer på pressmarknaden. En mer liberal presspolitik har snarare tagit fasta på enskilda tidningars egna drivkrafter och egenintresse av att erbjuda sin publik ett varierat innehåll med utgångspunkt i medborgarnas behov och intressen. När det gäller etermediepolitiken är dock perspektiven snarast omvända: en liberal radio- och tv-politik pekar på behovet av yttre mångfald, avreglering och konkurrens. Allt medan en mer reglerande tar sin utgångspunkt i att public service-mediernas inre mångfald är en bärande princip för en radio och tv i allmänhetens tjänst.

Liksom övriga analyserade begrepp här kan mångfalden också granskas utifrån både sändar- och mottagarperspektiv. Mångfalden i det förstnämnda fallet handlar ytterst om att ju fler kommunikationskanaler som finns och med det mest varierade innehållet, desto större potentiell mångfald finns för publiken. Mångfaldskravet innebär också att medierna, både till struktur och innehåll, bör spegla det rådande samhällsskickets värderingar och intressen på ett mer eller mindre proportionellt sätt. Det strukturella perspektivet tar sikte på mediasystemets förmåga att producera ett allsidigt journalistiskt

utbud med både informativa och granskande dimensioner. I detta ligger också att spegla mångfalden i hela landet och den variation som finns hos befolkningen.

Mångfalden ur ett användarperspektiv handlar om den variation i nationella, regionala och lokala medier som finns på olika plattformar och i olika distributionsformer, variationerna i de publikgrupper dessa medier vänder sig till och när, och den relevans som finns för olika samhällsintressen, etniska minoriteter eller olika kulturella identiteter. Denna mångfald kan beskrivas både i "absoluta" eller "relativa" termer. I det första fallet är utgångspunkten att alla som har ett budskap att förmedla får exakt samma tid att göra det (som till exempel i valbevakningen) och att alla nationella språkgrupper erbjuds ett liknande utbud. I det andra fallet handlar det mer om en proportionell och rimlig representation där målet är att i stort, om än inte i alla detaljer, avspegla befintliga samhällsstrukturer på ett relevant sätt. Medierna bör också fungera som en forumfunktion för olika åsikter och uppfattningar om samhället. Slutligen bör medierna erbjuda publiken ett relevant och allsidigt urval av innehåll som möter denna publiks behov och intressen, och erbjuder publiken en möjlighet att delta både som konsumenter och producenter av innehåll.

I senare analyser av mångfaldsbegreppet betonas också fler aspekter än mångfalden av medier och medieinnehållets mångfald. Här har också framhållits behovet av mångfald vad avser mediekontrollen i distributionsleden (så inte allt medieutbud är i händerna på en dominant leverantör av digitala plattformar, eller "flaskhalsar" i systemet kontrollerade av privata företag), mångfald vad gäller användandet av källor och kommentatorer i medierna och mångfald vad gäller publikens "media literacy", det vill säga förtroendet med olika medieformat och minimala effekter av digitala klyftor vad gäller användning av digitala medier på nya plattformar.

6.5 Närmare om att stödja tillgänglighet

Begreppet tillgänglighet relaterar i en kommunikationsprocess antingen till de aktiva insatser sändaren av ett budskap gör via olika kanaler för att nå en vald publik (tillgängliggörandet), eller till publikens reella möjligheter att ta del av ett visst budskap eller en viss kommunikationskanal (tillgången). Begreppet tillgänglighet har också en nära koppling till begreppet mångfald eftersom det förra i praktiken huvudsakligen hänger samman med graden av öppenhet i kommunikationsprocesser eller system vilket i sin tur möjliggör tillgängliggörande av fler röster i medielandskapet, inte minst vad gäller

avvikande budskap eller aktörer med begränsad makt och materiella resurser. På samma sätt vilar också yttrandefrihetens grundvalar på tillgängligheten vad gäller att sprida och ta emot information i medierna.

I ett medieperspektiv innebär tillgängliggörandet ett krav på att medierna erbjuder ett innehåll för alla som önskar ta del av det. Mer specifikt kan det handla om att välja plattformar för distributionen med hänsyn tagen till publikens efterfrågan och önskemål, dess faktiska tillgång till olika distributionsformer och utrustning eller dess befintliga kunskaper för att kunna tillgodogöra sig innehållet på ett rimligt sätt. Tillgängliggörandet i en vidare demokratisk bemärkelse kan också sägas innebära att medierna visar en särskild vilja att uppmärksamma och tillgängliggöra nya idéer och uppfattningar och göra tillgängligt olika röster i samhället som annars kan ha särskilt svårt att komma till uttryck.

Tillgängligheten på mottagarsidan kan huvudsakligen betraktas ur två olika perspektiv: dels en "passiv tillgång" till medier som innebär att medborgarna har tillgång till medierna i den traditionella egenskapen av konsumenter, med minimala distributions- och marknadsrestriktioner, och utan andra ekonomiska hinder eller problem i form av brist på utbildning eller teknikkunnande. Med "aktiv tillgång" till medier avses i stället mer långtgående krav vad gäller möjligheten att framträda som källa eller aktör i medierapporteringen eller i övrigt ha möjlighet att själv producera medieinnehåll.

Synen på begreppet tillgänglighet varierar i mediepolitiken, liksom vad gäller mångfalden, också mellan mer marknadsinriktade medieperspektiv och mer public service-orienterade förhållningssätt. I det förra förutsätts helt enkelt att inga inskränkningar är nödvändiga för att vidmakthålla tillgängligheten av medier på en "idéernas marknadsplats". Människor väljer i stället individuellt och aktivt de medier de önskar och tar del av deras innehåll allt efter tycke, intresse och smak. Allt medan det senare perspektivet betonar allas rätt till information, alldeles oavsett förmågan att ta del av den, inte minst på grund av ekonomiska förhållanden. I detta perspektiv behöver därför tillgängligheten garanteras med offentliga åtgärder vid sidan av marknadsmekanismerna, genom till exempel direkta subventioner av medier eller särskilda regler och lagar för skatter och avgifter på medieområdet.

6.6 Närmare om att stödja mediernas oberoende

Oberoende som mediebegrepp relaterar inom medievetenskapen framförallt till två olika analytiska nivåer: dels till att medierna som institutioner ska stå fria från staten och andra inflytelserika aktörer och maktcentra i samhället, dels till att medierna som organisationer står fria gentemot medieägare, ledning och andra ekonomiska intressenter, som till exempel annonsörer. Det generella kravet på oberoende medier motiveras inte minst av granskningsuppgiften i demokratin: att vara, och uppfattas vara, en självständig granskare av andra maktcentra i samhället, i synnerhet statsmakterna och näringslivet, förutsätter att inga starka band eller beroenden finns till den eller dem som ska granskas.

Mediernas oberoende på organisationsnivån handlar huvudsakligen om behovet av att minimera inflytandet över det redaktionella innehållet och dess produktionsvillkor. För privatägda medier hänger oberoendet i hög grad samman med relationen till de befintliga intäktsmodellerna, vilka olika källor för intäkter som finns och om någon intäkt dominerar stort och har avgörande betydelse för verksamheten. Om så är fallet riskerar hänsyn till dessa intäkter, och den eller de som står bakom dem, att skapa ett beroende som inte gynnar den fria informationsförmedlingen eller den journalistiska granskningen. I fråga om allmänfinansierade medier kan i stället frågan om oberoendet framförallt kopplas till relationen till statsmakterna; finansieringsmodell, politisk styrning och uppdragsdefinitioner. Ett alltför starkt beroende av politiska beslut om verksamhetens inriktning och omfattning kan också här vara hämmande för nyheter och debatt. Samtidigt är det inte så enkelt som att privatägda mediers oberoende bara hotas på organisationsnivån och allmänfinansierade medier utsätts för tryck endast på den institutionella nivån. Privata medier, som dagstidningar, erhåller i vissa fall statliga subventioner som kan skapa beroendesituationer, och journalister i public service-medier kan mycket väl känna ett tryck från ägargrupperingar och verkställande ledning att producera ett viss redaktionellt innehåll.

Oberoendet handlar till en del om att de som arbetar i medieföretagen ska kunna verka fritt utan otillbörliga inre och yttre påtryckningar. Journalister ska inte heller behöva riskera repressalier för det de publicerar och det ska självfallet inte heller existera någon självcensur inom medierna av rädsla för att inte vara till lags. Ett något mer vittgående krav som inte minst brukar åberopas av journalisternas organisationer är att medierna också ska ha

tillräckliga redaktionella resurser för att kunna fatta självständiga publicistiska beslut.

Om oberoendet ur ett medieproduktionsperspektiv framförallt utgår från fria mediernas möjligheter att i en demokrati kunna leverera ett innehåll utan påtryckningar från mäktiga intressen, handlar publikens möte med detta innehåll om huruvida de fria mediernas faktiska utbud också står fritt från partiskhet i samband med att det publiceras och uppfattas som objektivt av merparten av den publik som tar del av det. Medieinnehållets kvalitet i detta avseende handlar därför till stor del om kraven på objektivitet. Objektiviteten baseras främst på två egenskaper: neutralitet och saklighet i förhållanden till det ämne som är aktuellt samt opartiskheten vad avser formen för denna presentation. Balansen kräver att ingen part gynnas eller missgynnas och den neutrala presentationen innebär att ord-, ljud- eller bildval inte bidrar till en tendentiös eller politiserande framställning. När det gäller opartiskheten menas i allmänhet att en framställning i medierna måste vara balanserad. Därmed avses att de olika parter som har intressen i en sak blir företrädare i rapporteringen och att deras uppfattning om det aktuella skedet faktiskt återspeglas i återgivningen av händelsen eller förloppet. Om olika uppfattningar finns om ett förlopp ska dessa olika uppfattningar också återges.

6.7 Motverka skadliga inslag i massmedierna

Det femte riksdagsbundna mediemålet avviker på flera sätt från de fyra första. För det första genom att det femte målet har en negativ formulering riktad mot åtgärder för att förhindra att ett visst innehåll i medierna når en publik, medan de övriga målen talar om värden som ska främjas till gagn för mediernas demokratiska funktioner. Den avgörande skillnaden är emellertid att de fyra första målen utgår från centrala och generella medie- och kommunikationsvetenskapliga begrepp, medan det femte målet mer har formen av specifik policydeklaration.

Detta förhållande är förstas en grundläggande komplikation om analysen av målen som här görs utifrån ett medievetenskapligt perspektiv. I stort saknas här vedertagna angreppssätt och tolkningar även om det är rimligt att i väsentliga delar härröra målet till FN:s barnkonvention och skyddet för barn och unga mot skadligt innehåll. Därför kommer diskussionen i denna del att baseras på en rationell begreppsanalys utan koppling till tidigare forskning. Allt i ett försök att så förutsättningslöst som möjligt problematisera och diskutera det aktuella målet.

Vad menas med att motverka?

Frågan om att motverka de skadliga inslagen i medierna kan inbegripa en uppsjö av metoder, alltifrån lagstiftning och förhandsgranskning av visst medieinnehåll som omöjliggör dess publicering till upplysning och information som fäster uppmärksamheten på möjliga risker till följd av viss mediekonsumtion, som till exempel våldsvideor eller sexsajter. Det finns en rik arsenal av möjliga metoder att motverka förekomsten av vissa inslag i medierna, men de balanserar ofta mellan den tidigare diskuterade yttrandefrihetens grundläggande princip om att fritt sprida budskap av olika slag och bedömningen av att vissa sådana budskap skulle vara särskilt skadliga för att få spridas, alternativt spridas utan att information ges om hur skadliga de är. Motverkandet av skadliga inslag behöver inte stå i motsättning till yttrandefrihetens grundlagsfästa villkor, till exempel vad avser röjandet av uppgifter som hotar rikets säkerhet eller leder till skövling av fridlysta växter. Mer problematiskt blir motverkandet om det exempelvis är fråga om medieinnehåll som kan innebära hälsorisker eller uppmuntrar till totalitära politiska uppfattningar. Det kan vara samhällsproduktivt att bekämpa och bemöta sådana budskap, men frågan är om det mest effektivt sker genom restriktioner vad avser medieutbudet.

Vad menas med skadliga?

Den andra frågan som måste avgöras är hur skadligheten ska definieras och av vem. Blir ett medieinnehåll skadligt för att tillräckligt många faktiskt far illa av det, för att det finns en sannolik risk att tillräckligt många ska göra det, eller för att tillräckligt många anser att det finns en skadlighet med dessa medieinslag? Graden av skadlighet och privilegiet att bedöma om skadlighet föreligger torde i de flesta fall kunna bli föremål för omfattande diskussion och alternativa tolkningar. Det går att tänka sig att skadligheten ska kunna beläggas empiriskt, men forskningen kring mediernas effekter är i allmänhet behäftad med flera metodologiska svårigheter. Dels är det generellt svårt att kartlägga medieeffekter om inte studierna bygger på en experimentell design och andra möjliga förklaringsfaktorer kan uteslutas. Dels är medieeffekter knappast generella utan rymmer betydande individuella variationer varför det är svårt att dra slutsatser kring hur skadligt ett visst medieinnehåll är på individnivå.

Vad menas med inslag?

Den tredje frågan handlar om begreppet inslag. Vad är den analysenhet i medieinnehållet som ska motverkas eftersom den är skadlig? Den enstaka

artikeln eller radio- och tv-programmet? Hela den webbsajt som har en länk till hur man billigt producerar en egen sprängladdning eller beställer anabola steroider? Eller hela den tv-kanal som varje kväll uteslutande sänder thaiboxningsmatcher? Om svaret är den mindre analysenheten kan frågan ställas om det spelar någon roll hur många som tar del av detta inslag. En mindre skadlig nyhet i kvällspressen kan ställa till mer skada än en mer skadlig nyhet på en kulturtidskrifts sajt. Vem gör bedömningen av vad som är ett skadligt inslag, och görs den bedömningen efter innehållet eller var innehållet publiceras?

Vad menas med massmedier?

Den fjärde och sista frågan berör begreppet massmedier. Begreppet har i stort försvunnit från den moderna medievetenskapliga diskussionen eftersom digitalisering, konvergens och den fragmenterade medieanvändningen gjort det mer befogat att uppmärksamma de allt mer individualiserade medievanorna i ett ständigt expanderande medieutbud. Självklart finns fortfarande medier som vänder sig till en stor publik, men den generella tendensen är att de blir allt färre och att publikens förhållningssätt till dessa medier blir allt mer individuellt. Allt fler ser på tv på datorn när de vill eller tar del av kvällstidningsrubrikerna i mobilen vid olika tillfällen. I detta sammanhang är det dock mest intressant att fråga sig var gränsen går mellan massmedier och övriga medier. Ska de skadliga inslagen motverkas om de finns på en internetportal eller i ett digitalt nyhetsbrev? Och återigen, vem gör gränsdragningen i det snabbt föränderliga mediasystemet?

Sammanfattningsvis är målet att motverka skadliga inslag i massmedierna säkerligen högst vällovt och också funktionellt vid sidan av de mer övergripande främjandemålen. Samtidigt innebär det femte målet stora svårigheter vad gäller definitioner av centrala begrepp och fruktbara avgränsningar. Till en del står också målet i kontrast till andra mål, vad gäller till exempel yttrandefrihet. Det reser frågor om de fem målens inbördes prioriteringsordning, vilket till stor del hänger samman med den uppenbara kontrasten mellan generella främjandemål baserade på centrala mediepolitiska begrepp och den specifika policy-formuleringen i det femte delmålet. Denna omständighet gör också det sista målet svårare att formulera på ett kärnfullt sätt.

6.8 Vår utgångspunkt för uppdraget

Den sammanställning som professor Lars Nord har tagit fram på vårt uppdrag utgör enligt myndighetens mening en gedigen – och samtidigt kärnfull och lättöverskådlig – redogörelse för hur begreppen yttrandefrihet, mångfald, tillgänglighet och oberoende används och analyserats inom medievetenskapen. De definitioner av begreppen som Lars Nord tagit fram ligger därför till grund för vårt resonemang i det följande om vilka mediemyndigheter som styr mot vilka mål och hur målen kan operationaliseras, det vill säga brytas ner till konkreta delmål. Vi kommer i dessa avsnitt, som tillägg till det Lars Nord har lyft fram i sin redogörelse för målet om tillgänglighet, särskilt resonera kring den aspekten av tillgänglighet som innebär att personer med funktionsnedsättningar ska kunna ta del av media på samma villkor som personer utan funktionsnedsättningar.

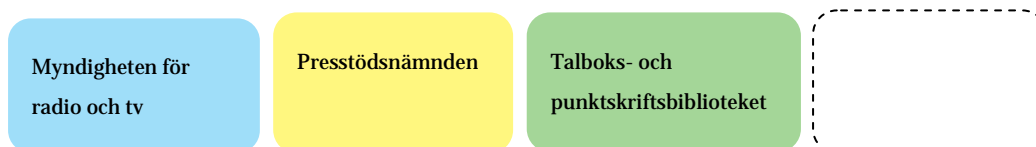
Den analys som Lars Nord gör av det mediepolitiska målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna utgår inte från medievetenskapen eftersom målet inte där har tolkats och analyserats på det sätt som de första fyra mediemålen har genomlysts. Lars Nord för i stället ett mer allmänt resonemang om detta mål. Vi utvecklar resonemanget ytterligare något och redovisar nedan under rubriken *8 Att operationalisera målen* vad vi menar kan rymmas inom det mediepolitiska målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna.

7 Vilka myndigheter styr mot vilka mål?

De färgsatta rutorna nedan utvisar vilka myndigheter som enligt vår mening direkt eller indirekt bidrar till uppfyllelsen av respektive mediepolitiskt mål. Uppdelningen bygger dels på vad som uttryckligen har angetts som mål i respektive myndighets instruktion, men också på de mål myndigheterna mot bakgrund av sina respektive uppgiftsbeskrivningar i instruktionerna kan anses styra mot.

Alla fyra mediemyndigheter styr inte mot alla de fem mediepolitiska målen. Däremot styr alla myndigheterna mot flera mål. Det finns således inte något mediepolitiskt mål som endast en myndighet på medieområdet bidrar till.

7.1 Stödja yttrandefriheten

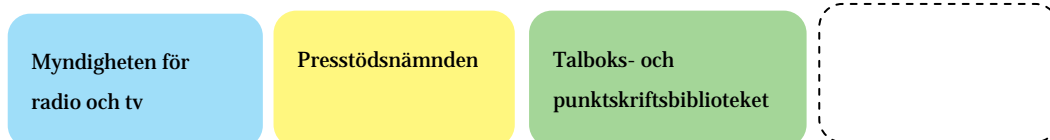


Det är endast i Myndigheten för radio och tv:s instruktion som yttrandefrihet särskilt anges som ett mål för verksamheten. Det kommer till uttryck på så sätt att myndigheten ska "verka" för yttrandefrihet. Det gör myndigheten

genom att bland annat meddela tillstånd för radio- och tv-sändningar. Mot bakgrund av de resonemang professor Lars Nord fört ovan om att det i begreppet yttrandefrihet även bör inkluderas möjligheten att ta del av medieinnehållet, bidrar enligt vår mening även Presstödsnämndens och Talboks- och punktskriftsbibliotekets verksamheter till målet. Presstödsnämnden på så sätt att de ekonomiska stöd som beviljas skapar möjligheter för tidningar att nå ut med sitt budskap. Talboks- och punktskriftsbibliotekets verksamhet bidrar likaså till en distribution till en vidare krets än vad som annars hade varit möjligt. Dessa båda verksamheter kan därmed sägas tillförsäkra såväl en yttrande- som en informationsfrihet.

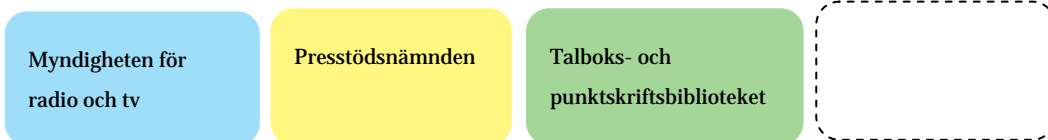
Till målet att stödja yttrandefriheten hör enligt vår bedömning även att se till att marknaden är väl förtrogen med de regler som ställs upp. Ett mål för Myndigheten för radio och tv:s verksamhet är, i synnerhet genom den innehållsgranskning som det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv svarar för, att informera marknadsaktörer om var gränsen går för yttrandefriheten.

7.2 Stödja mångfald



Målet att bidra till mångfald på medieområdet kommer till uttryck i instruktionerna för Myndigheten för radio och tv och Presstödsnämnden. Det framgår att Myndigheten för radio och tv ska "främja möjligheterna till" mångfald, vilket sker bland annat genom tillståndsgivning. Presstödsnämnden har enligt sin instruktion till uppgift att "värna" mångfalden, vilket sker genom att bland annat pröva ansökningar och drifts- och distributionsstöd. Genom att på olika sätt ge personer med funktionsnedsättning tillgång till bland annat litterära verk och tidningar bidrar även enligt vår mening Talboks- och punktskriftsbiblioteket till att uppfylla målet att stödja mångfalden.

7.3 Stödja tillgänglighet



Uppdrag om tillgängliggörande återfinns i instruktionerna för Myndigheten för radio och tv och Talboks- och punktskriftsbiblioteket. Myndigheten för radio och tv ställer exempelvis krav på leverantörer av medietjänster att nå ett visst geografiskt område och att tillgängliggöra tjänster genom olika tekniska hjälpmedel. Myndigheten utövar vidare tillsyn över kravens efterlevnad. Myndighetens beslutsorgan granskningsnämnden för radio och tv har i uppgift att följa upp motsvarande skyldigheter om tekniska hjälpmedel som regeringen har beslutat om för de tre bolag som verkar i allmänhetens tjänst, nämligen Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

Talboks- och punktskriftsbibliotekets verksamhet bygger på tillgängliggörande av tidningar, böcker, kurslitteratur och andra litterära verk för personer med funktionsnedsättningar.

Presstödsnämnden prövar ansökningar om distributionsstöd och bidrar härigenom till att dagstidningar når ut till prenumeranter. På så sätt bidrar också Presstödsnämnden enligt vår mening till att uppfylla målet att stödja tillgänglighet.

7.4 Stödja mediernas oberoende



Målet att stödja mediernas oberoende är inte infört i någon av de fyra mediemyndigheternas instruktioner. Enligt vår mening bidrar dock Myndigheten för radio och tv, Presstödsnämnden och Statens medieråd i olika avseenden till uppfyllandet av målet.

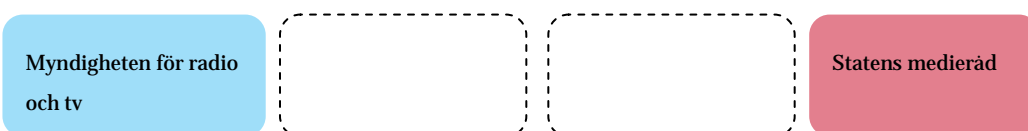
Granskningsnämnden för radio och tv:s uppdrag fullföljs genom efterhandsgranskning av sändningar och bedömningar av om leverantörer av medietjänster följer de regler som är tillämpliga för sändningarna. Nämnden

bevakar att kravet på opartiskhet följs och att det redaktionella innehållet i sändningar inte innehåller smygklam eller på annat sätt otillbörligen påverkats av kommersiella intressen.

Presstödsnämnden stödjer ett redaktionellt oberoende från staten genom att inte värdera innehållet i de dagstidningar som tar del av stödet. Presstödsnämnden kan också sägas värna oberoendet redaktioner emellan.

Att verka för självreglering bidrar, enligt vår bedömning, till att stärka aktörer inom medieområdet att ta ansvar fullt ut för sina tjänster och att göra sig oberoende från staten. Statens medieråd har ett uttryckligt uppdrag att verka för mediebranschernas självreglering.

7.5 Motverka skadliga inslag i massmedierna



Inom ramen för detta uppdrag att ta fram resultatindikatorer på medieområdet har vi valt att ha en vid tolkning av begreppet skadliga inslag som inbegriper granskningsnämnden för radio och tv:s övervakning av innehållet i sända program när det bland annat gäller våldsskildringar och pornografiska bilder.

Statens medieråds verksamhet rör huvudsakligen att stärka barn och unga och att se till att barn inte utsätts för skadlig mediepåverkan, bland annat genom information och åldersgränser för biografilm.

Vår bedömning är att såväl Myndigheten för radio och tv:s verksamhet – genom granskningsnämndens uppdrag – som Statens medieråds verksamhet bidrar till att uppfylla målet att motverka skadliga inslag. Det finns dock en diskrepans mellan det mediepolitiska målet och den styrning som Statens medieråd ges i regeringens instruktion till myndigheten. Skillnaden består i att det riksdagsbundna målet omfattar skadliga inslag medan myndighetens instruktion handlar om skadlig mediepåverkan. Vi återkommer till detta under rubriken *11 Tankar och förslag*.

7.6 Inte bara mediemyndigheterna som styr mot målen på medieområdet

De fyra myndigheterna på medieområdet svarar inte ensamma för bidrag till uppfyllelsen av mediepolitikens riksdagsbundna mål. Redan de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundlagarna verkar mot dessa mål i betydande utsträckning. Tryckfrihetsförordningen genom att behandla rätten att yttra sig och sprida information framför allt genom tryckta skrifter, och yttrandefrihetsgrundlagen som ger rätten att offentligt uttrycka sig i radio, tv och andra sändningar som sker med hjälp av elektroniska vågor.

Vissa aspekter av de mediepolitiska målen följs upp av andra myndigheter än de fyra på medieområdet. Följande exempel får illustrera detta.

Justitiekanslern

Stödja yttrandefrihet

Justitiekanslern har bland annat till uppgift att vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten och kan väcka åtal när det handlar om hets mot folkgrupp, förtal och andra tryck- och yttrandefrihetsbrott. I linje med det resonemang vi fört ovan om att granskningsnämnden sätter ramarna för yttrandefriheten inom sitt verksamhetsområde, bedriver Justitiekanslern en verksamhet som tydliggör var gränsen för yttrandefriheten går.

Motverka skadliga inslag

Om en leverantör av medietjänster vid upprepade tillfällen sänder våldsskildringar eller pornografi på ett sådant sätt att det finns betydande risk att barn kan se programmen kan Justitiekanslern ingripa. Härigenom motverkas ytterligare publicering av skadliga inslag.

Konsumentverket

Stödja mediernas oberoende

Konsumentverket/Konsumentombudsmannen kan ingripa mot vilseledande reklam och marknadsföring. Vidare bevakar myndigheten att annonser som är redaktionellt maskerade märks som annonser. Myndighetens arbete leder till att leverantörer av medietjänster stärks i sitt oberoende från annonsörer och andra utomstående finansiärer. Detta bland annat genom att leverantörer av medietjänster har ett tydligt argument för att säga nej till annonsering som de inte anser önskvärd, men kan känna en ekonomisk press att ändå acceptera.

Motverka skadliga inslag

Verket har tillsynsansvar över reglerna om alkohol- och tobaksreklam samt reklam riktad till barn. I den vida tolkning av begreppet skadligt som vi gör i detta sammanhang, ingår också dessa typer av kommersiella budskap.

Post- och telestyrelsen

Stödja yttrandefrihet och tillgänglighet

Post- och telestyrelsen är den myndighet som bevakar områdena elektronisk kommunikation och post. Begreppet elektronisk kommunikation inkluderar telekommunikationer, it och radio. Post- och telestyrelsen verkar för att alla i Sverige ska ha tillgång till kommunikationstjänster inom dessa områden och att radiospektrumet används effektivt. Myndigheten ansvarar vidare för att behov hos personer med funktionsnedsättning tillgodoses. Genom dessa verksamhetsområden stödjer Post- och telestyrelsen såväl yttrandefriheten som tillgängligheten till elektronisk media.

8 Att operationalisera målen

Riksdagens mål för mediepolitikområdet är vida. De behöver brytas ner i mer konkreta mål för att fungera som styrning för myndigheternas verksamheter.

Följande konkreta eller operationaliserade mål som vi har lyft fram är inte på något sätt uttömmande. Det går att resonera kring fler delmål som för sig eller tillsammans bidrar till de högre mediepolitiska målen. Vi har dock valt att inom ramen för detta uppdrag begränsa antalet. Det har vi gjort i syfte att fokusera på de delmål som vi anser tydligast styr mot de riksdagsbundna målen.

Vi har vidare utgått från delmål som respektive myndighet kan påverka. Att ta fram mål och ytterst mäta sådana faktorer som är intressanta, men som myndigheterna inte har något inflytande över, har därför inte gjorts i denna rapport.

8.1 Delmål för att stödja yttrandefrihet

Yttrandefrihet

Med **yttrandefrihet** avses rätten för alla att fritt sprida information och åsikter i medierna och rätten för alla att på lika villkor fritt ta del av, eller avstå från att ta del av, denna information och dessa åsikter i medierna.

Vi föreslår att det riksdagsbundna målet om att stödja yttrandefrihet bryts ner i följande konkreta delmål.

- Befintligt sändningsutrymme för tillståndspliktiga radio- och tv-sändningar används.
- Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
- Personer med läs- och andra funktionsnedsättningar kan ta del av information, böcker, tidskrifter och tidningar.
- Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden.
- Grundlagsskydd präglar verksamhet på Internet.

Befintligt sändningsutrymme för tillståndspliktiga radio- och tv-sändningar används

Yttrandefriheten bygger på en frihet att i tal, skrift eller bild uttrycka tankar, åsikter och känslor, såväl som en rätt att fritt kunna inhämta och ta emot sådana uttryck. Vi har därför formulerat ett delmål för Myndigheten för radio och tv som innebär att befintligt fysiskt utrymme för sådan informationsspridning och inhämtning utnyttjas maximalt. Det gäller

specifikt sådant sändningsutrymme för radio och tv som är begränsat och därför kräver tillstånd av regeringen eller av Myndigheten för radio och tv. Delmålet avser också myndighetens förordnanden av lokala kabelsändarorganisationer. Ett förordnande ger tillgång till en gratis kanal i varje kabelnät inom en kommun och syftar till att ge mindre aktörer möjlighet att sända program i kabelnät.

Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis

Ett absolut krav för att uppfylla yttrandefrihetens villkor är att det råder en frånvaro av censur, auktorisation eller andra offentliga förhandskontroller av medieinnehållet. Såsom professor Lars Nord lyfter fram i sin genomgång av det mediepolitiska målet är dock yttrandefriheten knappast i någon demokratisk stat absolut och helt utan inskränkningar utan möter också krav på begränsningar vad gäller särskilda skyddsvärda intressen. De tillståndsvillkor som sätts upp för innehållet i sändningar och den tillsynsverksamhet som bedrivs genom granskningsnämnden för radio och tv:s efterhandsgranskning av tv, radio, text-tv och beställ-tv utgör enligt vår mening sådana exempel där yttrandefriheten har skyddsvärda gränser. Enligt vår uppfattning utgör därför kunskap om nämndens praxis ett konkret delmål i syfte att nå det mediepolitiska målet att stödja yttrandefriheten. Kunskapsmålet bör gälla såväl programföretagen som konsumenterna av medietjänster.

Personer med läs- och andra funktionsnedsättningar kan ta del av information, böcker, tidskrifter och tidningar

Att var och en fritt kan inhämta och ta emot information är centralt för yttrandefriheten. Därför bör ett delmål vara att personer med läs- och andra funktionsnedsättningar ska kunna ta del av litterära verk, tidningar, kurslitteratur m.m. Talboks- och punktskriftsbibliotekets verksamhet stödjer härigenom yttrandefriheten.

Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden

Yttrandefriheten och informationsfriheten kan ses som två sidor av samma mynt. Genom att sträva efter att dagspress erbjuds i så stor omfattning som möjligt menar vi att Presstödsnämndens verksamhet bidrar till såväl yttrandefrihet som informationsfrihet.

Grundlagsskydd präglar verksamhet på Internet

Till yttrandefriheten kan frågan om utgivningsbevis för databaser räknas. Genom att utgivningsbevis utfärdas av Myndigheten för radio och tv ikläder sig den ansvarige utgivaren inte bara ett ansvar för det egna materialet, utan tar också på sig ansvaret att kontrollera inlägg och kommentarer som utomstående för in. Den som väljer att yttra sig på en grundlagsskyddad webbplats har rätt att vara anonym. Det innebär att myndigheter inte får efterforska namn och att journalister inte får avslöja meddelarens identitet. Den som yttrar sig i ett grundlagsskyddat medium på internet har således en större yttrandefrihet än den som yttrar sig på annan plats.

8.2 Delmål för att stödja mångfald

Mångfald

Med **mångfald** avses en variation av medier, eller publicistiska målsättningar hos ett fåtal medier, som innebär att ett varierat utbud erbjuds som är möjligt att ta del av på lika villkor för flera olika publikgrupper.

Vi föreslår att det riksdagsbundna målet om att stödja mångfald bryts ner i följande konkreta delmål.

- Det finns en bredd och variation i programtjänster på radio- och tv-området.
- Det finns en bredd och variation i utbudet i public service.
- Det finns en bredd och variation i ägande på radio- och tv-området.
- Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden för att en variation av ämnen och åsikter i nyhetsförmedling och opinionsbildning ska finnas representerade.
- Personer med läs- och andra funktionsnedsättningar erbjuds en bredd och variation av tillgängliggjorda verk.
- Tidningsföretag startar utgivning av taltidningar.

Det finns en bredd och variation i programtjänster på radio- och tv-området

Vi bedömer att programtjänster som innehållsmässigt är fördelade inom olika kategorier i högre grad sammantaget kan bidra till mångfald än om

programtjänsterna har samma tema. Enligt vår mening är därför ett rimligt konkretiserat mål för Myndigheten för radio och tv att de marksända programtjänster som erbjuds på radio- och tv-marknaden inte är likriktade.

Det finns en bredd och variation i utbudet i public service

Regeringen ställer upp villkor för radio- och tv-sändningar i allmänhetens tjänst. Dessa villkor innehåller bland annat krav på mångfald och spegling av hela landet. Myndigheten för radio och tv kan inte direkt påverka mångfalden i public service genom att ställa upp särskilda villkor för programtjänsterna. En indirekt påverkan sker dock genom att granskningsnämnden för radio och tv bedömer de årliga public service-redovisningarna och att eventuella slutsatser i det sammanhanget om en minskad bredd och mångfald i public service-bolagens utbud kan leda till att regeringen meddelar förändrade villkor i bolagens sändningstillstånd.

Det finns en bredd och variation i ägande på radio- och tv-området

Myndigheten för radio och tv kan påverka ägarbredden vad gäller marksänd tv och digital kommersiell radio till viss del genom att vid tillståndsgivningen beakta att sändningsutrymmet tas i anspråk av flera av varandra ägarmässigt oberoende programföretag. Myndigheten kan också förena ett sådant tillstånd med villkor som innebär att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet inte får ändras mer än i en begränsad omfattning.

Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden för att en variation av ämnen och åsikter i nyhetsförmedling och opinionsbildning ska finnas representerade

Genom att meddela beslut om driftsstöd bidrar Presstödsnämnden till att ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på dagspressmarknaden. Bredden av titlar ska värna en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning. Presstödsnämnden ska bedöma att en tidning är en dagstidning enligt presstödsförordningen, vilket bland annat innebär att den därmed är självständig från andra publikationer. Nämnden får inte ta hänsyn till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor.

Personer med läs- och andra funktionsnedsättningar erbjuds en bredd och variation av tillgängliggjorda verk

Talboks- och punktskriftsbiblioteket kan på olika sätt erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till ett rikt urval av verk, litteratur och tidningar och på så vis bidra till målet att stödja mångfalden.

Tidningsföretag startar utgivning av taltidningar

Genom ekonomiskt stöd från Taltidningsnämnden skapas förutsättningar för tidningsföretag att ge ut taltidningar. För att bidra till mångfalden bör ett delmål för Talboks- och punktskriftsbiblioteket därför vara att tidningsföretag startar sådan utgivning.

8.3 Delmål för att stödja tillgänglighet

Tillgänglighet

Med **tillgänglighet** avses det faktiska tillgängliggörandet av medieutbudet i olika kanaler som når hela publiken, oavsett funktionsnedsättningar, med så få inskränkningar som möjligt, och publikens faktiska tillgång till medier på lika villkor och med så få ekonomiska, geografiska och sociala hinder som möjligt.

Vi föreslår att det riksdagsbundna målet om att stödja tillgänglighet bryts ner i följande konkreta delmål.

- Radio- och tv-sändningar kan tas emot i hela Sverige.
- Utbudet inom radio och tv tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning.
- Inom EU fastställda gemensamma standarder för sändning och mottagning av radio och tv tillämpas.
- Tillgängligheten till dagstidningar är god i hela landet.
- Personer med läs- och annan funktionsnedsättning har tillgång till de medier de behöver på ett sätt som passar dem.

Radio- och tv-sändningar kan tas emot i hela Sverige

Myndigheten för radio och tv meddelar tillstånd som kan förenas med krav på att radio- eller tv-sändningarna ska nå hela eller en viss del av landet. Ett delmål för Myndigheten för radio och tv när det gäller tillgänglighet bör enligt vår mening vara att radio och tv är tillgängligt överallt. Det inbegriper

att det geografiskt sett ska vara möjligt att ta del av medietjänster var mottagaren än bor i landet. Till denna geografiska aspekt kan läggas att mottagningen ska vara av god kvalitet.

Utbudet inom radio och tv tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning

Att alla ska kunna del av det som tillhandahålls eller sänds ut innebär att medietjänster ska vara anpassade för olika målgrupper. Behoven hos personer med funktionsnedsättning bör enligt vår mening prioriteras särskilt. Myndigheten för radio och tv beslutar om krav på olika tekniker för att tillgängliggöra tv-sändningar, beställ-tv och sökbar text-tv för funktionsnedsatta personer. Ett delmål för Myndigheten för radio och tv bör vara att utbudet inom radio och tv tillgängliggörs för dessa personer.

Inom EU fastställda gemensamma standarder för sändning och mottagning av radio och tv tillämpas

Myndigheten för radio och tv meddelar föreskrifter om standarder för sändning av radio- och tv-signaler. Ett delmål för Myndigheten för radio och tv bör vara att det finns en väl fungerande marknad som tillhandahåller relevant utrustning för mottagningen av radio och tv. Utan en fungerande marknad kan sändningarna inte anses vara tillgängliga för alla överallt.

Tillgängligheten till dagstidningar är god i hela landet

Presstödsnämnden beslutar om distributionsstöd till dagstidningar. Med tillgänglighet på dagspressmarknaden menar vi att tidningstitlar sprids på ett sådant sätt i landet att så många som möjligt har tillgång till dagspress. Presstödsnämnden kan påverka själva spridningen av tidningarna genom beviljande av distributionsstöd, som bygger på samdistribution av dagstidningar. Även driftsstödet utgör dock en förutsättning för många tidningar att nå ut till sina läsare, varför båda stödformerna kan sägas ha en effekt på delmålet.

Personer med läs- och annan funktionsnedsättning har tillgång till de medier de behöver på ett sätt som passar dem

Talboks- och punktskriftsbiblioteket erbjuder bland annat tillgängliggjorda verk. För det fall allt inte alltid kan tillgängliggöras för alla, bör verk, tidningar och böcker tillgängliggöras på det sätt som målgrupperna anser är mest relevant. Att stödja tillgänglighet bör när det kommer till Talboks- och

punktskriftsbibliotekets verksamhet därför innebära att användarnas behov ska mötas i så stor utsträckning som möjligt. Till behoven räknas också utveckling av produktion och distribution.

8.4 Delmål för att stödja mediernas oberoende

Mediernas oberoende

Med **oberoende** avses medier som står fria från inre och yttre påtryckningar vad gäller det redaktionella innehållet och som på lika villkor erbjuder sin publik en balanserad och opartisk rapportering utan hänsyn till inflytserika samhälls- och företagsintressen.

Vi föreslår att det riksdagsbundna målet om att stödja mediernas oberoende bryts ner i följande konkreta delmål.

- Programföretagen är oberoende från såväl staten som från olika intressen.
- Programföretagen är oberoende från otillbörlig påverkan av annonsörer och andra finansärer.
- Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
- Det redaktionella oberoendet hos dagstidningar värnas.
- Självreglering råder inom mediebranscherna.

Programföretagen är oberoende från såväl staten som från olika intressen

Kravet på opartiskhet i ett programföretags sändningstillstånd är centralt för att tillförsäkra att medierna står fria från stat och andra maktcentra och inte tar ställning i kontroversiella frågor. Detta krav träffar i dagsläget de tre programföretag som verkar i allmänhetens tjänst, nämligen Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB. Det kan

te sig som något underligt att se den statliga tillsynen genom granskningsnämnden för radio och tv som ett sätt att värna mediernas oberoende i förhållande till staten. Genom granskningsnämndens övervakning av att kravet på opartiskhet efterlevs, säkerställs dock att bolagen inte tar ställning i kontroversiella frågor, behandlar kontroversiella ämnen ensidigt eller på annat sätt agerar partiskt i sin programverksamhet. Inom ramen för kravet på opartiskhet är bolagen också fria att kritiskt granska makten och att kommentera och debattera aktuella frågor.

För andra leverantörer av medietjänster än public service-bolagen ställs inte något krav på opartiskhet och det råder för dessa därmed en obegränsad frihet att rapportera på ett kritiskt, okritiskt eller partiskt sätt.

Programföretagen är oberoende från otillbörlig påverkan av annonsörer och andra finansiärer

Ett oberoende från otillbörlig ekonomisk påverkan, genom annonsörer eller andra finansiärer, ligger enligt vår uppfattning inom målet för mediernas oberoende. Det lagstadgade förbudet mot otillbörligt kommersiellt gynnande i det redaktionella materialet gäller för all radio, tv, text-tv och beställ-tv och övervakas av granskningsnämnden för radio och tv.

Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis

Utöver de delmål som redovisats ovan, bör ett mål för Myndigheten för radio och tv vara att verka för att programföretagen och allmänheten är väl förtrogna med granskningsnämndens praxis och därmed de ramar som gäller i detta avseende för programföretagens sändningsverksamhet. Genom en ökad medvetandegrad om praxis avseende otillbörlig kommersiell påverkan i det redaktionella innehållet samt kravet på opartiskhet, stärks programföretagens oberoende.

Det redaktionella oberoendet hos dagstidningar värnas

Något formellt krav motsvarande opartiskhetskravet ställs inte på tidningsbranschen. Därmed kan tidningar exempelvis styras av olika politiska inriktningar utan att det möter något hinder för att få presstöd. Presstödsnämnden får inte värdera tidningsinnehållet, vilket innebär att möjligheten för en tidning att få presstödet inte är avhängigt innehållet i tidningen. Det förhållandet i sig kan sägas garantera ett slags redaktionellt oberoende från staten.

Med oberoende kan också förstås självständighet gentemot andra aktörer inom samma bransch. Presstödsnämnden gör en helhetsbedömning i samband med ansökan om driftsstöd avseende bland annat ägaranknytning, organisation, utgivarskap, spridningsområde, marknadsföring, samarbete och redaktionellt arbete samt likheter avseende namn, utseende och layout. Syftet är att bedöma en tidningstitels självständighet gentemot en annan existerande tidningstitel, särskilt när ett tidningsföretag ger ut flera tidningstitlar. Mot denna bakgrund föreslår vi ett delmål för Presstödsnämnden som innebär att det redaktionella oberoendet hos dagspressen värnas.

Självreglering råder inom mediebranscherna

Självreglering är ett begrepp som används för att beskriva vad som sker när en bransch utan inblandning från staten reglerar verksamheten genom överenskommelser inom branschen. Det uttryckliga uppdraget som Statens medieråd har att verka för mediebranschernas självreglering kan därför enligt vår mening sägas stödja branschernas oberoende gentemot staten.

Statens medieråd delar inte denna bedömning utan anser att det är missvisande att se Statens medieråds uppdrag att verka för mediebranschernas självreglering som ett led i att stödja mediernas oberoende. Statens medieråd menar att uppdraget snarare är ett led i att skydda barn från skadlig mediepåverkan.

8.5 Delmål för att motverka skadliga inslag i massmedierna

Motverka skadliga inslag

Med att **motverka skadliga inslag** i massmedierna avses de åtgärder som genom förbud, kritik, upplysning eller information minskar förekomsten av medieinnehåll som är eller kan antas vara skadliga för merparten av mediekonsumenterna eller särskilt utsatta grupper av dessa.

Vi föreslår att det riksdagsbundna målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna bryts ner i följande konkreta delmål.

- Sändningar av våldsinslag och pornografi förekommer inte på sådant sätt att barn kan ta del av dessa i tv och beställ-tv.
- Uppmaningar till olagliga eller farliga/olämpliga beteenden förekommer inte i radio- och tv-sändningar.
- Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
- Skadliga inslag förekommer inte i biograffilm tillåten för barn under 15 år.
- Barn och unga, föräldrar och nära-barn-professionella har kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan.

I professor Lars Nords promemoria problematiseras det mediepolitiska målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna ur en ”rationell

begreppsanalys” snarare än ur ett medievetenskapligt perspektiv eftersom Lars Nord funnit att det saknas vedertagna angreppssätt och tolkningar. Det är varken givet vad som definieras som skadligt, vad som ska anses utgöra inslag och hur begreppet massmedier bör användas.

Vad menas med skadligt?

Inom ramen för detta uppdrag att ta fram resultatindikatorer på medieområdet har vi valt att ha en vid tolkning av begreppet skadliga inslag. Tolkningen vi gör av begreppet skadliga inslag inbegriper såväl Myndigheten för radio och tv:s verksamhet – genom granskningsnämnden för radio och tv:s uppdrag – som Statens medieråds verksamhet.

När det gäller den verksamhet som Statens medieråd bedriver kan enligt vår mening exempelvis våldsscener i biografilm eller i dataspel räknas till skadliga inslag.

Granskningsnämnden för radio och tv:s övervakning av bland annat våldskildringar och pornografiska bilder sker enligt radio- och tv-lagen och utifrån sändningstillstånd med krav på hänsyn till mediets genomslagskraft. Genom förarbetsuttalanden och nämndens praxis har vissa typer av sändningar utkristalliserats vars innehåll kräver särskild varsamhet eftersom innehållet kan skrämra, uppmuntra till farligt beteende, eller på annat sätt vara skadligt för publiken. Någon utvärdering eller kontroll av om sändningarna faktiskt allvarligt skrämmer någon eller inverkar menligt på någons fysiska eller mentala hälsa görs inte.

Vad som anses skadligt kan variera över tid. Gemensamt för de ämnen och frågor som nämnts ovan för de båda myndigheterna är att de till sin natur typiskt sett kan vara skadliga, skrämmande eller ha en negativ påverkan. I det enskilda fallet inom ramen för granskningsnämndens verksamhet kan emellertid till exempel en nyhetsrapportering eller ett granskande reportage ha ett innehåll som inte alls tangerar de ovan redovisade ämnena, men som ändå är skadligt i någon mening för en eller flera individer. En sådan situation kan uppkomma genom att uppgifter i programmet innebär ett intrång i den berörda personens eller personernas integritet. I ett sådant fall är skadan så att säga subjektiv, snarare än skadlig ur ett objektiva perspektiv. Inom ramen för detta uppdrag har vi inte inkluderat privatlivsintrång i vad som typiskt sett får anses utgöra ”skadliga inslag”.

Sändningar av våldsinslag och pornografi förekommer inte på sådant sätt att barn kan ta del av dessa i tv och beställ-tv

Granskningsnämnden för radio och tv övervakar att det inte förekommer sändningar av våldsinslag och pornografi på ett sådant sätt att barn kan ta del av dessa i tv eller beställ-tv. Den granskningen utgår dels från radio- och tv-lagens bestämmelse om ingående våldsskildringar och pornografi, dels från bestämmelsen i sändningstillstånd om hänsyn till radions respektive televisionens särskilda genomslagskraft. Radio- och tv-lagens bestämmelse om våldsskildringar och pornografi har stöd i EU-direktiv som stadgar att medlemsstaterna ska säkerställa att tv-sändningar inte inkluderar program som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga, särskilt program som innehåller pornografi eller meningslöst våld.

Bestämmelsen om mediets genomslagskraft träffar våldsskildringar och avancerade sexuella framställningar som inte är så påträngande som de som nämnts ovan, men som ändå inte bör sändas då det finns risk att barn tar del av innehållet. Nämnden granskar också inslag som kan tänkas uppmuntra barn att ta efter farliga beteenden.

Uppmaningar till olagliga eller farliga/olämpliga beteenden förekommer inte i radio- och tv-sändningar

Granskningsnämnden för radio och tv kontrollerar att det inte förekommer uppmuntran till användning eller förhålligande av droger i sändningar som står i strid med bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft. Dit hör också sändningar med exempelvis uppmaningar till brott eller farliga beteenden i barnprogram.

Det kan i sammanhanget nämnas att Myndigheten för radio och tv har i uppdrag att samarbeta med behöriga myndigheter i andra EES-stater ifråga om överträdelse av vissa bestämmelser i allmänhetens intresse. Dessa bestämmelser gäller för svenskt vidkommande särskilt alkoholreklam och reklam riktad till barn. Dessa båda företeelser övervakas av Konsumentverket (se ovan under rubriken *7 Inte bara mediemyndigheterna som styr mot målen på medieområdet*). Genom en så kallad samarbetsregel är det dock Myndigheten för radio och tv som får agera när reklam riktad till barn eller alkoholreklam förekommer i sändningar till Sverige från annan EES-stat.

Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis

Utöver de delmål som redovisats ovan, bör ett mål för Myndigheten för radio och tv vara att verka för att programföretagen är väl förtrogna med granskningsnämndens praxis och att även allmänheten har kännedom om de ramar som gäller för programföretagens sändningsverksamhet. Genom en ökad medvetandegrad även hos barn och föräldrar om nämndens praxis avseende våld, pornografi och andra skadliga inslag kan risken för att barn ser den typen av sändningar minska. En kunskap hos programföretagen kan vidare bidra till en medvetenhet kring tabulagningen av program.

Skadliga inslag förekommer inte i biografilm tillåten för barn under 15 år

Statens medieråds verksamhet rör huvudsakligen att stärka barn och unga och att se till att barn inte utsätts för skadlig mediepåverkan. Myndigheten fastställer åldersgränser för biografilm som är avsedd att visas för barn under 15 år. Genom fastställandet av åldersgränser begränsas åtkomsten till skadliga inslag.

Barn och unga, föräldrar och nära-barn-professionella har kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan

I Statens medieråds uppdrag ingår att sprida information och ge vägledning i fråga om mediepåverkan. Det är rimligt, enligt vår mening, att formulera delmål som innebär att barn och ungdomar, föräldrar, skolpersonal med flera ska ha kännedom om vad som kan utgöra problematiskt innehåll och på vilket sätt ett innehåll kan påverka den unga individen. Särskilt angeläget bör vara att få barnen och ungdomarna att känna sig så upplysta och stärkta att de har förmåga att fatta sina egna konsumtionsbeslut där de både kan välja och aktivt välja bort.

Genom att på olika platser och med olika "verktyg" nå unga medieanvändare, kan Statens medieråd informera och medvetandegöra målgruppen så att den stärks i sin medieanvändning.

9 Vi föreslår följande resultatindikatorer

9.1 Genomförbart och relevant

Följande delmål och resultatindikatorer fångar enligt vår mening upp stora delar av Myndigheten för radio och tv:s, Presstödsnämndens, Talboks- och punktskriftsbibliotekets och Statens medieråds respektive verksamheter i förhållande till de mediepolitiska målen. De speglar kärnverksamheterna.

Myndigheternas verksamheter spänner över flera områden med den gemensamma nämnaren att det finns en allmänhet som har nytta av myndigheternas åtgärder. Det har därför varit centralt för oss att anlägga ett tydligt medborgarperspektiv i valet av indikatorer.

Värt att notera är att en verksamhet som i hög grad är styrd av ett detaljerat regelverk i liten utsträckning kan påverka inriktningen och därmed effekterna av verksamheten. Det är då snarare relevant att se indikatorer för resultat och effekter som grund för en analys och uppföljning av regelverkets utformning.

9.2 Stödja yttrandefriheten

Resultatindikator 1 Stilleståndsdagar i radio och tv

Delmål:

Befintligt sändningsutrymme för tillståndspliktiga radio- och tv-sändningar används.

Definition av måttet	Den tidsrymd som uppstår då tillstånd för radio och tv – som är möjliga att lysa ut – inte är utlysta.
Skala	Tiden mäts i antalet dagar. Det bästa värdet är noll dagar. Ju färre dagar som utlysbara tillstånd är outnyttjade desto bättre.
Bidrar till delmålet	Befintligt sändningsutrymme för tillståndspliktiga radio- och tv-sändningar används.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Myndigheten för radio och tv meddelar tillstånd för radio- och tv-sändningar när ledigt frekvensutrymme finns. Genom tillsynsinsatser kan också outnyttjade tillstånd återkallas och utlysas på nytt. Myndigheten förordnar vidare lokala kabelsändarorganisationer.

Att mäta antalet dagar på det sätt som är beskrivet ovan är applicerbart på tillstånd för bland annat tv-sändningar i marknätet. När det kommer till exempelvis närradio är måttet *dagar* inte relevant. I stället kan måttet utgöra *sändningsområden* där närradio inte sänds, men skulle kunna göra det. Olika sändningsformer kräver således olika resultatmått.

En förutsättning för måttet är att endast den yta/det område som vid tidpunkten för mätningen är möjlig att lysa ut, tas med i beräkningen. Vad som är teoretiskt möjligt att lysa ut kan skilja sig från vad som i praktiken är möjligt.

Att vi inte valt att föreslå antalet meddelade tillstånd som ett resultatmått är att kravet på tillstånd i sig utgör en inskränkning i yttrandefriheten. För varje meddelat tillstånd är det någon som stängs ute från den möjligheten att sända i och med att utrymmet i etern är begränsat.

Resultatindikator 2 Vägledning för programföretag

Delmål:

Kunskap finns om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.

Definition av måttet	Antalet vägledande beslut av granskningsnämnden för radio och tv. Fördelningen fällande och friande beslut av granskningsnämnden för radio och tv.
Skala	Många praxisskapande beslut ger större vägledning och vice versa.
Bidrar till delmålet	Kunskap finns om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv övervakar innehållet i radio- och tv-sändningar. Genom den praxis nämndens avgöranden skapar ges programföretagen riktlinjer för sin programverksamhet. Det föreslagna måttet tar sikte på samtliga vägledande beslut, såväl de beslut som innebär att programföretag har överträtt de regler och villkor som gäller för sändningsverksamheten, som beslut som innebär att det granskade innehållet är förenligt med reglerna.

Resultatindikator 3

Kunskap hos programföretag och allmänheten

Delmål:

Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.

Definition av måttet	I vilken grad myndigheten har bidragit till att öka kunskapen hos programföretagen och allmänheten om granskningsnämndens praxis.
Skala	Det första redovisningsåret utgör referensår. <ul style="list-style-type: none">• X procent av tillfrågade programföretag uppger sig ha kännedom om granskningsnämndens praxis innebär god kunskapsnivå.• Andelen fällningar i granskningsnämnden som avser upprepade förseelser av en och samma aktör. Noll (0) är det bästa värdet.• Antalet studiebesök/år• Antalet föreläsningar/år• Antalet publikationer/år• Besöksstatistik på webben
Bidrar till delmålet	Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

För att mäta kunskapsnivån hos programföretagen och allmänheten om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis behöver frågor ställas till dessa. Det kan ske i en riktad enkät och/eller i en webbenkät.

Ytterligare ett mått på kunskapsnivå är att mäta fällningar i granskningsnämnden som avser upprepade förseelser av en och samma aktör. På så vis ges en bild av vilka och hur många programföretag som inte rättat sig efter granskningsnämndens beslut. Det förhållandet att nämndens beslut leder till upprepade fällningar betyder dock inte nödvändigtvis att programföretaget i

fråga inte har kunskap om nämndens praxis. Resultatet får därför tolkas med försiktighet.

För att det ska bli intressant att värdera Myndigheten för radio och tv:s informationsinsatser i förhållande till kunskapsnivån, bör även mått som avser sådana åtgärder tas fram. I det avseendet är det relevant att mäta såväl kunskapen hos programföretagen som hos allmänheten. Det skulle kunna vara så att kunskapen ökar hos programföretag och allmänhet trots minskade informationsinsatser. Eller tvärtom, att kunskapsnivån sjunker trots ett ökat antal insatser. Sambanden är intressanta att värdera.

De informationsinsatser som kommer i fråga när det gäller information till programföretagen är främst publicering av beslut på webben, andra informationstexter på webben om regelverk och praxis, publikationer, och studiebesök. När det gäller information till allmänheten genomförs vid sidan av sådana insatser även föreläsningar vid universitet och högskolor.

Resultatindikator 4 **Utnyttjande av möjligheten att ta del av tillgängliggjorda litterära verk**

Delmål:

Personer med läs- och andra funktionsnedsättningar kan ta del av information, böcker, tidskrifter och tidningar.

Definition av måttet	I vilken utsträckning personer med funktionsnedsättning tar del av information, böcker, tidskrifter och tidningar som tillgängliggjorts för dem.
Skala	Första redovisningsåret bör vara referensår. Ju större ökning av nedladdningar, lån etc. desto större informationsfrihet.
Bidrar till delmålet	Personer med läs- och andra funktionsnedsättningar kan ta del av information, böcker, tidskrifter och tidningar.
Redovisande myndighet	Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Kommentar

Talboks- och punktskriftsbiblioteket arbetar för att personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana särskilda och anpassade exemplar av litterära verk som användarna behöver för att kunna ta del av verken. Olika

mått som visar på graden av utnyttjande bör tas fram för olika typer av tjänster så som exempelvis talböcker, punktskriftsböcker, taltidningar och teckenspråkig litteratur.

Genom att mäta bland annat förändring i användning, ändrat lånebeteende och skillnader i beställningar ges en bild av i vilken utsträckning informationsfriheten utnyttjas. Det kan också finnas skäl att dela upp måtten på behovsstyrda upplagor å ena sidan och de upplagor som bestäms av myndigheten själv å andra. Till den behovsstyrda verksamheten hör kurslitteratur som beställs av studenter via högskolebiblioteken, lästjänsten och punktskriftstjänsten. Talboksproduktionen var under år 2011 till 70 procent styrd av inläsningsförslag som kom till myndigheten. Resterande 30 procent avgjorde myndigheten själv.

Resultatindikator 5 **Antalet tidningstitlar**

Delmål:

Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden.

Definition av måttet	Antalet tidningstitlar på dagspressmarknaden med driftsstöd.
Skala	Första redovisningsåret bör vara referensår. Förändringen mäts i antalet titlar.
Bidrar till delmålet	Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden.
Redovisande myndighet	Presstödsnämnden

Kommentar

Presstödsnämnden prövar ansökningar från dagstidningar om presstödet. Enligt vår mening hör yttrandefrihet och mångfald så nära samman avseende utbudet av tidningar på dagspressmarknaden, att måttet tjänar båda syftena när det utvisar i vilken grad ett bredd dagspressutbud erbjuds hushållen i Sverige. Se kommentar till resultatindikator 10 nedan.

Resultatindikator 6 Grundlagsskydd på Internet

Delmål:

Grundlagsskydd präglar verksamhet på Internet.

Definition av måttet	Antalet utfärdade utgivningsbevis.
Skala	Första redovisningsåret bör vara referensår. Ju större ökning av antalet utfärdade utgivningsbevis desto fler som omfattas av grundlagsskydd.
Bidrar till delmålet	Grundlagsskydd präglar verksamhet på Internet.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Den fysiska eller juridiska person som publicerar på Internet kan få grundlagsskydd genom att ansöka om ett utgivningsbevis hos Myndigheten för radio och tv. Ju fler sådana utgivningsbevis som utfärdas desto fler som omfattas av reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen om bland annat förbud mot censur och efterforskning av källor.

Den delen av Myndigheten för radio och tv:s uppdrag som avser att registrera databaser som tillhandahålls av så kallade traditionella massmedieföretag kan sägas ligga vid sidan av det mediepolitiska målet att stödja yttrandefriheten i och med att grundlagsskyddet där är automatiskt. Därmed kan inte myndigheten påverka antalet databasanmälningar på samma sätt som antalet ansökningar om utgivningsbevis.

9.3 Stödja mångfald

Resultatindikator 7

Programtjänster i marksänd tv och digital kommersiell radio

Delmål:

Det finns en bredd och variation i programtjänster på radio- och tv-området.

Definition av måttet	Bredd och variation när det gäller programtjänster för tv i marknätet samt för digital kommersiell radio i relation till vad som efterfrågas.
Skala	<ul style="list-style-type: none">• Ett visst minsta antal programtjänster per kategori• Hur publiksiffror fördelas över olika programtjänster och över tid
Bidrar till delmålet	Det finns en bredd och variation i programtjänster på radio- och tv-området.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Inom ramen för Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning beaktas olika typer av programtjänster för marksänd tv och digital kommersiell radio. Genom en bredd och variation i dessa tjänster nås en mångfald. Det vore naturligtvis möjligt att mäta antalet leverantörer av medietjänster inom olika kategorier. Ur ett publikperspektiv nås emellertid inte en bredd och variation per automatik genom ett stort antal leverantörer. De föreslagna resultatindikatorerna avser därför i stället att mäta fördelningen av programtjänster mellan olika kategorier. Exempel på sådana kategorier i marknätet är tjänster med ett bredare/allmänt inriktat innehåll och tjänster med en särskild inriktning såsom natur, vetenskap, film och sport. I fråga om digital kommersiell radio kan kategorierna bestå av exempelvis pratrado, olika musikstilar, sport och nyheter.

Målsättningen är att nå en så stor spridning över kategorierna som möjligt. Samtidigt måste utbudet, och i detta fall mångfalden, rimligen spegla publikens behov. Genom att inhämta uppgifter om publiksiffror kan myndigheten mäta om fördelningen mellan olika programtjänster följer efterfrågan.

Resultatindikator 8 Programbredd i public service

Delmål:

Det finns en bredd och variation i public service.

Definition av måttet	Fördelningen informations- respektive underhållningsinriktat innehåll samt programbredd i Sveriges Radios, Sveriges Televisions och Sveriges Utbildningsradios utbud.
Skala	Det första året är referensår. Samma eller större bredd per år är lika med mångfald i utbudet.
Bidrar till delmålet	Det finns en bredd och variation i public service.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Radio- och tv-lagen och villkor i sändningstillstånden för public service-bolagen reglerar innehållet i dessa sändningar. Ett sätt att mäta bredden och variationen i utbudet i public service är att ta fram breddindex och fördelningen mellan informations- respektive underhållningsinriktat innehåll. En sådan mätning kräver djuplodande utbudsstudier. I dag har Institutionen för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet, JMG, under ledning av professor Kent Asp i uppdrag av Myndigheten för radio och tv att årligen göra sådana vetenskapliga analyser. Mångfalden i programutbudet fastställs genom att ju fler typer av program som en programtjänst uppvisar i sitt utbud, desto större bredd. I JMG:s tidigare studier har 147 olika typer av program utgjort den mängd som antagits vara teoretiskt relevant att urskilja i ett mångfaldsperspektiv. Dessa har fördelats inom informationsinriktade program, underhållningsinriktade program och sportprogram. Mångfald i programutbudet kan kanske mätas utifrån ett lägre antal programtyper, men JMG:s tidigare studier får tjäna som exempel på mätmetoden. Breddindex anger, också det enligt JMG:s utbudsstudier, förhållandet mellan det totala antalet programtyper och det antal typer av program som finns i den studerade programtjänstens utbud.

Resultatindikator 9

Ägarbredd i marksänd tv och digital kommersiell radio

Delmål:

Det finns en bredd och variation i ägande på radio- och tv-området.

Definition av måttet	Antalet ägare inom digital kommersiell radio respektive inom marksänd tv.
Skala	<ul style="list-style-type: none">• Ett upprätthållande av befintlig ägarbredd i marksänd tv utgör bredd och variation i ägandet. Det innebär att minst lika stor bredd som i dag är godtagbart.• Första redovisningsåret bör vara referensår för digital kommersiell radio. Ju fler ägare desto större bredd.
Bidrar till delmålet	Det finns en bredd och variation i ägande på radio- och tv-området.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Frågan om ägarskap aktualiseras särskilt vid Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning för marksänd tv och digital kommersiell radio. Sett till frågan om ägarskap isolerat skulle ett större antal ägare leda till en större bredd och det skulle av det skälet vara relevant att utforma indikatorn enbart med den utgångspunkten. Hänsyn måste emellertid också tas till programtjänsternas innehåll, varför befintlig ägarbredd föreslås tjäna som utgångspunkt/nollvärde i det för marksänd tv ovan angivna måttet. Med hänsyn till att den första tillståndsomgången för digital kommersiell radio äger rum under hösten 2012 bör dock resultatet av den tillståndsomgången vara utgångspunkt för mätningen av ägarbredd inom sådan radio.

Resultatindikator 10 Bredd av tidningstitlar

Delmål:

Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden för att en variation i ämnen och åsikter i nyhetsförmedling och opinionsbildning ska finnas representerade.

Definition av måttet	Antalet tidningstitlar på dagspressmarknaden med driftsstöd.
Skala	Första redovisningsåret bör vara referensår. Ju fler titlar desto större bredd.
Bidrar till delmålet	Ett brett utbud av tidningstitlar erbjuds på den svenska dagspressmarknaden för att en variation i ämnen och åsikter ska finnas representerade.
Redovisande myndighet	Presstödsnämnden

Kommentar

Presstödsnämnden prövar ansökningar från dagstidningar om presstöd. Visserligen kan nämnden inte påverka innehållet i tidningarna. Ett stort utbud av dagstidningar på marknaden talar dock enligt vår bedömning för en bredd och variation i innehållet. Se kommentar till resultatindikator 5 ovan.

Resultatindikator 11 Bredd i utbudet av tillgängliggjorda litterära verk

Delmål:

Personer med läs- och annan funktionsnedsättning erbjuds en bredd och variation av de tillgängliggjorda verken.

Definition av måttet	Beståndsutvecklingen i relation till nedladdningsstatistik och annan efterfrågan.
Skala	<ul style="list-style-type: none">Ju större ökning av antalet tillgängliggjorda verk desto större mångfald.Efterfrågan mäts i nedladdningar och lån. Bredd och

	variation utgörs av minst nuvarande nivå på efterfrågan.
Bidrar till delmålet	Personer med läs- och annan funktionsnedsättning erbjuds en bredd och variation av de tillgängliggjorda verken.
Myndighet	Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Kommentar

Talboks- och punktskriftsbiblioteket påverkar till viss del vilka litterära verk som tillgängliggörs för funktionsnedsatta personer, i övrigt är utgivningen behovsstyrd. I båda fallen får en ökning av tillgängliggjorda verk ses som en ökad bredd och variation i utbudet. Genom att också inhämta uppgifter om nedladdningsstatistik och annan efterfrågan kan myndigheten mäta om hela utbudet styrs av efterfrågan.

Resultatindikator 12 Taltidningsbredd

Delmål:

Tidningsföretag startar utgivning av taltidningar.

Definition av måttet	Antalet tidningsföretag som erbjuder taltidning.
Skala	Första redovisningsåret bör vara referensår. Ökat antal tidningar som erbjuder taltidning innebär ökad mångfald.
Bidrar till delmålet	Tidningsföretag startar utgivning av taltidningar.
Redovisande myndighet	Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Kommentar

Det särskilda beslutsorganet Taltidningsnämnden söker genom informationsinsatser intressera tidningsföretag att starta utgivning av taltidningar. En ökad andel tidningsföretag som ger ut taltidning talar enligt vår bedömning för en större bredd och variation för användarna.

9.4 Stödja tillgänglighet

Resultatindikator 13

Täckningsgrad i radio och tv

Delmål:

Radio- och tv-sändningar kan tas emot i hela Sverige.

Definition av måttet	Andelen av Sverige som den aktuella sändningsverksamheten täcker.
Skala	<ul style="list-style-type: none">Första redovisningsåret bör vara referensår. Ju större täckning för den aktuella sändningsverksamheten desto större tillgänglighet.God geografisk täckning råder när berörda aktörer har 100 procent av den möjliga täckningen så som den har definierats i sändningstillstånden.
Bidrar till delmålet	Radio- och tv-sändningar kan tas emot i hela Sverige.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Myndigheten för radio och tv har inom ramen för sin tillståndsgivning möjlighet att ställa upp villkor om att sända till hela eller till viss del av landet. Villkoret formuleras som ett täckningskrav i sändningstillståndet. Frågan om aktörerna fullt ut har uppnått den möjliga täckningen i enlighet med kraven i sändningstillståndet får avgöras efter tillsynsinsatser.

Resultatindikator 14

Upplevd tillgänglighet i radio och tv

Delmål:

Utbudet inom radio och tv tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning.

Definition av måttet	Användarnas uppfattning om kraven på tillgänglighetstjänster faktiskt bidrar till tillgänglighet.
Skala	Om X procent av användarna har graderat befintliga krav som relevanta och med rätt prioritet kan god tillgänglighet anses råda. En lägre procentsats innebär en sämre tillgänglighet och att kraven kan behöva justeras.
Bidrar till delmålet	Utbudet inom radio och tv tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Myndigheten för radio och tv ställer krav på programföretag att tillgängliggöra sina programtjänster för personer med funktionsnedsättning genom olika tekniker. Dessa krav ska enligt vår bedömning i största möjliga utsträckning styras av användarnas behov. Myndighetens möjlighet att påverka målet om att den upplevda tillgängligheten ska vara god, är att utveckla kravmallen för tillgänglighetstjänster.

För att bäst kunna besvara frågan om vad som tillgodoser användarnas behov behöver användarna själva tillfrågas. En idé är att det instiftas en panel med representanter för olika grupper med funktionsnedsättningar som kan värdera och gradera olika befintliga tillgänglighetstjänster. Ett mått som bygger på enskilda personers subjektiva värderingar är emellertid inte helt problemfritt. Dels kan det exempelvis vara svårt att mäta över tid eftersom sammansättningen av personer i en panel inte är konstant. Det riskmomentet måste dock ställas mot det faktum att det är svårt att på annat sätt få reda på om utbudet tillgodoser målgruppens behov. I syfte att skapa en så väl sammansatt och fungerande panel som möjligt kan det vara av värde att samråda med Handisam.

Ett alternativ – eller komplement – till en panel är någon form av användarenkät. En sådan enkät skulle kunna rikta sig till en större grupp användare.

När det gäller digital kommersiell radio – för vilken tillstånd nu för första gången utlyses – kan målsättningen vara att det ska finnas minst en (1) typ av tillgänglighetstjänst representerad bland de som erhåller sändnings-tillstånd, och att det vid den nästkommande tillståndspanoroden behöver vara en ökning av antalet tillståndshavare som erbjuder sådana tjänster för att nå målet om att stödja tillgänglighet.

Resultatindikator 15

Standarder för radio och tv

Delmål:

Inom EU fastställda gemensamma standarder för sändning och mottagning av radio och tv tillämpas.

Definition av måttet	Standardiserad teknik för mottagning av radio och tv.
Skala	Regelverket ska följas till 100 procent. Mått utgörs av utfallet av stickprov och tillsyn efter klagomål. Det bästa värdet är 100 procent efterlevnad hos grossister och detaljister.
Bidrar till delmålet	Inom EU fastställda gemensamma standarder för sändning och mottagning av radio och tv tillämpas.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Myndigheten för radio och tv meddelar, utifrån EU-krav, föreskrifter om standarder för sändning av radio- och tv-signaler. Kontrollen av att föreskrifterna följs utförs genom kontakter med branschen och intressenter samt årliga stickprov. Ett eventuellt ökat antal klagomål kan intensifiera stickprovskontrollen.

Resultatindikator 16

Spridning av dagstidningar

Delmål:

Tillgänglighet till dagstidningar är god i hela landet.

Definition av måttet	Morgondistributionens spridning inom olika områden.
Skala	Upplageutvecklingen och antalet titlar i olika områden. Ju större upplaga och fler titlar desto större tillgänglighet.
Bidrar till delmålet	Tillgänglighet till dagstidningar är god i hela landet
Redovisande myndighet	Presstödsnämnden

Kommentar

Genom att mäta antalet titlar och distribuerade upplagor i givna områden över tid, kan Presstödsnämnden värdera vilken betydelse distributionsstödet haft för spridningen av dagstidningar i landet. En lägre spridning kan bero på sjunkande upplagor vilket i sin tur kan ha påverkats av flera faktorer.

Resultatindikator 17

Sätt att ta del av litterära verk

Delmål:

Personer med läs- och annan funktionsnedsättning har tillgång till de medier de behöver på ett sätt som passar dem.

Definition av måttet	Bästa sättet för personer med funktionsnedsättning att ta del av litterära verk.
Skala	En bred användarundersökning ger information om ett noll-tillstånd för upplevd tillgänglighet.
Bidrar till delmålet	Personer med läs- och annan funktionsnedsättning har tillgång till de medier de behöver på ett sätt som passar dem.
Redovisande myndighet	Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Kommentar

För att Talboks- och punktskriftsbiblioteket bäst ska få svar på frågan om personer med läsnedsättning får tillgång till litterära verk på det sätt som bäst passar dem, bör användarna själva tillfrågas. Det kan ske genom en panel eller genom en användarenkät. De osäkerhetsfaktorer som lyfts ovan, i anslutning till resultatindikator 14 om upplevd tillgänglighet på radio- och tv-området, gör sig gällande även i fråga om upplevd tillgänglighet av Talboks- och punktskriftsbibliotekets verksamhet.

9.5 Stödja mediernas oberoende

Resultatindikator 18

Allmänhetens uppfattning om radio- och tv- mediernas oberoende

Delmål:

Programföretagen är oberoende från staten och andra intressen samt från otillbörlig påverkan av annonsörer och andra finansiärer.

Definition av måttet	I vilken grad publiken anser att radio och tv är oberoende från staten och utomstående finansiärer.
Skala	En gradering av förtroendet enligt följande. <ul style="list-style-type: none">• Mycket stort• Ganska stort• Varken stort eller litet• Ganska litet• Mycket litet• Ingen uppfattning
Bidrar till delmålet	Programföretagen är oberoende från staten och andra intressen samt från otillbörlig påverkan av annonsörer och andra finansiärer.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Det särskilda beslutsorganet granskningsnämnden för radio och tv övervakar att innehållet i sändningar är förenligt med kravet på opartiskhet i fråga om public service, och med förbudet mot otillbörligt kommersiellt gynnande för samtliga svenska programföretag. För att mäta uppfattningen hos publiken om i vilken grad den uppfattar oberoendet i radio och tv, behöver frågor ställas direkt till allmänheten. Det kan ske inom ramen för en enkätundersökning, exempelvis en sådan som SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomför på årlig basis. SOM-institutets riksundersökning omfattar ett urval av 3 000 personer mellan 16 och 85 år.

Resultatindikator 19

Vägledning för programföretag

Delmål:

Programföretagen är oberoende av staten och andra intressen samt från otillbörlig påverkan från annonsörer och andra finansiärer.

Definition av måttet	Antalet vägledande beslut som rör främst kravet på opartiskhet, regler om sponsring och otillbörligt kommersiellt gynnande. Fördelningen fällande och friande beslut av granskningsnämnden för radio och tv.
Skala	Många praxisskapande beslut ger större vägledning och vice versa.
Bidrar till delmålet	Programföretagen är oberoende av staten och andra intressen samt från otillbörlig påverkan från annonsörer och andra finansiärer.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Den kommentar som lämnas ovan i anslutning till resultatindikator 2 gäller även här.

Resultatindikator 20

Kunskap hos programföretag och allmänheten

Delmål:

Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.

Definition av måttet	I vilken grad myndigheten har bidragit till att öka kunskapen hos programföretagen och allmänheten om granskningsnämndens praxis.
Skala	Det första redovisningsåret utgör referensår <ul style="list-style-type: none">X procent av tillfrågade programföretag uppger sig ha kännedom om granskningsnämndens praxis innebär god kunskapsnivå.

	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen fällningar i granskningsnämnden som avser upprepade förseelser av en och samma aktör. Noll (0) är det bästa värdet. • Antalet studiebesök/år • Antalet föreläsningar/år • Antalet publikationer/år • Besöksstatistik på webben
Bidrar till delmålet	Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Den kommentar som lämnas ovan i anslutning till resultatindikator 3 gäller även här.

Resultatindikator 21 Vägledning om redaktionell självständighet inom dagspressen

Delmål:

Det redaktionella oberoendet hos tidningar värnas.

Definition av måttet	Vägledning för tidningsföretag om bedömningen av självständigheten hos redaktioner.
Skala	<ul style="list-style-type: none"> • Ju fler praxisskapande beslut desto större vägledning. • Ju fler informationsinsatser desto större vägledning
Bidrar till delmålet	Det redaktionella oberoendet hos tidningar värnas.
Redovisande myndighet	Presstödsnämnden

Kommentar

Inom ramen för Presstödsnämndens prövning av driftsstöd sker en helhetsbedömning av den redaktionella självständigheten. Ett beviljande av driftsstöd innebär att en ansökande redaktion har prövats och godkänts i fråga om sin redaktionella självständighet. Utöver beslut i Presstödsnämnden ges redaktionerna vägledning genom information om bedömningsgrunderna vid kontakterna med myndigheten.

Den föreslagna indikatorn bygger på en mätning av bland annat antalet praxisskapande beslut. Utrymmet för Presstödsnämnden att påverka antalet beslut är emellertid litet och indikatorn visar därför främst på regelverkets funktion.

Resultatindikator 22 **Självreglering hos mediebranscherna**

Delmål:
Självreglering råder inom mediebranscherna.

Definition av måttet	Utvecklingen av respektive mediebranschs egna ingripanden/åtgärder/riktlinjer.
Skala	Första redovisningsåret är referensår. Ju fler egna riktlinjer och åtgärder hos respektive mediebransch desto högre grad av självreglering.
Bidrar till delmålet	Självreglering råder inom mediebranscherna.
Redovisande myndighet	Statens medieråd

Kommentar

Statens medieråd ska enligt sin instruktion verka för mediebranschernas självreglering inom sitt verksamhetsområde. Genom att mäta förändring och utveckling inom mediebranscherna i fråga om vidtagna åtgärder och framtagna riktlinjer m.m, kan Statens medieråds insatser för att verka för självreglering riktas till branscherna på olika sätt.

9.6 Motverka skadliga inslag i massmedierna

Resultatindikator 23 Vägledning för programföretag

Delmål:

Sändningen av våldsinslag och pornografi förekommer inte på sådant sätt att barn kan ta del av dessa i tv och beställ-tv.

Uppmaningar till olagliga eller farliga och olämpliga beteenden förekommer inte i radio- och tv-sändningar.

Definition av måttet	Antalet vägledande beslut som rör främst våldsskildringar, och mediets genomslagskraft. Fördelningen fällande och friande beslut av granskningsnämnden för radio och tv.
Skala	Många praxisskapande beslut ger större vägledning och vice versa.
Bidrar till delmålet	Sändningen av våldsinslag och pornografi förekommer inte på sådant sätt att barn kan ta del av dessa i tv och beställ-tv. Uppmaningar till olagliga eller farliga/olämpliga beteenden förekommer inte i radio- och tv-sändningar.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Den kommentar som lämnas ovan i anslutning till resultatindikator 2 gäller även här.

Resultatindikator 24

Kunskap hos programföretag och allmänheten

Delmål:

Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.

Definition av måttet	I vilken grad myndigheten har bidragit till att öka kunskapen hos programföretagen och allmänheten om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
Skala	Det första redovisningsåret utgör referensår. <ul style="list-style-type: none">• X procent av tillfrågade programföretag uppger sig ha kännedom om granskningsnämndens praxis innebär god kunskapsnivå.• Andelen fällningar i granskningsnämnden som avser upprepade förseelser av en och samma aktör. Noll (0) är det bästa värdet.• Antalet studiebesök/år• Antalet föreläsningar/år• Antalet publikationer/år• Besöksstatistik på webben
Bidrar till delmålet	Programföretagen och allmänheten har kunskap om granskningsnämnden för radio och tv:s praxis.
Redovisande myndighet	Myndigheten för radio och tv

Kommentar

Den kommentar som lämnas ovan i anslutning till resultatindikator 3 gäller även här.

Resultatindikator 25

Begränsad åtkomst till skadliga inslag i biografilm

Delmål:

Skadliga inslag förekommer inte i biografilm tillåten för barn under 15 år.

Definition av måttet	Antalet granskade filmer i förhållande till antalet inlämnade filmer.
Skala	100 procent av de inlämnade filmerna ska ha granskats innan de visas offentligt.
Bidrar till delmålet	Skadliga inslag förekommer inte i biografilm tillåten för barn under 15 år.
Redovisande myndighet	Statens medieråd

Kommentar

Statens medieråd fastställer åldersgränser för film som ska visas offentligt och som är avsedd att visas för barn under 15 år. Den föreslagna indikatorn bygger på en mätning av antalet granskade filmer. Eftersom Statens medieråd inte påverkar antalet filmer som lämnas till myndigheten, visar indikatorn egentligen bara på en regeltillämpning.

Resultatindikator 26

Deltagande vid evenemang med mediekunnighetsprofil

Delmål:

Barn och unga, föräldrar och nära-barn-professionella har kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan.

Definition av måttet	Statens medieråds deltagande vid evenemang med mediekunnighetsprofil och mängden publicitet.
Skala	Minst samma antal deltagande vid evenemang och publicering/omnämning i media som föregående år.

Bidrar till delmålet	Barn och unga, föräldrar och nära-barn-professionella har kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan.
Redovisande myndighet	Statens medieråd

Kommentar

Att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare är Statens medieråds kärnuppgift. Av det skälet är det relevant att mäta i vilken grad myndigheten medverkar vid olika för uppgiften relevanta evenemang, i vilken utsträckning Statens medieråds deltagande och verksamhet uppmärksammas medialt samt vilka förändringarna är i fråga om dessa insatser. Ett ökat deltagande från myndighetens sida och en ökad publicitet talar för en ökad kunskap hos barn och unga om skadligt innehåll och mediepåverkan.

Resultatindikator 27

Mediekunnighet hos barn och unga

Delmål:

Barn och unga, föräldrar och nära-barn-professionella har kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan.

Definition av mättet	Mediekunnighetsverktyg framtagna av Statens medieråd och/eller i samverkan med andra aktörer samt upplevd kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan.
Skala	Fler verktyg än föregående är talar för ökad mediekunnighet. Upplevd mediekunnighet enligt följande. <ul style="list-style-type: none"> • Mycket stor • Ganska stor • Varken stor eller liten • Ganska liten • Mycket liten • Ingen uppfattning
Bidrar till delmålet	Barn och unga, föräldrar och nära-barn-professionella har kunskap om skadligt innehåll och mediepåverkan.
Redovisande myndighet	Statens medieråd

Kommentar

Verktyg är ett brett samlingsbegrepp som används inom Statens medieråd. Med verktyg menas ett arbetsredskap som kan användas av någon eller flera

av myndighetens målgrupper, och är per definition något som kan produceras och distribueras. Det kan till exempel vara pedagogiskt material i tryckt form (broschyr, rapport), webbaserat informationsmaterial, en film eller en blogg. Syftet med ett verktyg anknyter på olika vis till det övergripande målet att medvetandegöra, sprida information, öka kunskapen eller ge vägledning kring frågor hos Statens medieråd.

För att mäta i vilken grad dessa verktyg/insatser lett till ökad mediekunnighet behöver de unga och de nära-barn-professionella som befinner sig i barnens och ungdomarnas närhet tillfrågas. Det kan ske genom en panel eller genom användarenkäter till exempelvis föräldrar, skolor och bibliotek. De osäkerhetsfaktorer som lyfts ovan, i anslutning till resultatindikator 14 om upplevd tillgänglighet på radio- och tv-området, gör sig gällande även i fråga om ett mått på mediekunnighet hos barn och unga och nära-barn-professionella.

10 Konsekvensanalys

10.1 Konsekvenser för myndigheterna

I vårt uppdrag ingår att bedöma de föreslagna indikatorernas konsekvenser för mediemyndigheterna.

Verksamhetskonsekvenser

Vår förhoppning är att de definitioner och överväganden som har lyfts fram i rapporten kan tydliggöra mediepolitiken och leda till effektivare verksamheter inom de fyra mediemyndigheterna. Genom att konkretisera delmål som bidrar till de högre mediepolitiska målen kan myndigheterna lättare och tydligare styra verksamheterna i önskvärd riktning.

Med resultatindikatorer tror vi dessutom att det blir lättare att lämna relevant information om myndigheternas verksamheter och knyta valda åtgärder och resultat under året på ett tydligt sätt till de uppställda målen. Indikatorerna kan med andra ord bidra till bättre redovisningar från myndigheterna, vilket ytterst skapar en tydlighet när det kommer till vilken nytta som myndigheterna gör.

Det förtjänar dock att återigen lyfta fram det förhållandet att en resultatindikator bara mäter en avgränsad del av ett mål och att orsaken till en

förändring kan kräva tilläggsinformation. Vi har i detta arbete dessutom endast utgått från sådana förhållanden som myndigheterna kan påverka och valt att begränsa antalet resultatindikatorer till de vi anser har den tydligaste kopplingen till de mediepolitiska målen. Vid sidan av de i rapporten identifierade indikatorerna finns dock många andra resultat av betydelse i verksamheterna. Till det kommer andra intressen som inte alltid är möjliga att mäta fullt ut och som exempelvis kan ta sikte på intresset av att vi som myndigheter arbetar rättssäkert, effektivt och med ett tydligt medborgarperspektiv. Indikatorerna bör därför användas med försiktighet när man bedömer myndigheternas verksamheter. Inte minst är det viktigt att vara observant på att ett alltför omfattande fokus på indikatorerna kan vara hämmande för myndigheternas utvecklings- och innovationsarbete. Det finns också en risk att viktiga resultat som inte omfattas av en indikator inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad. Med detta sagt menar vi att det är viktigt att inte enbart låta verksamheten styras och bedömas av resultatindikatorer.

Det är dessutom av betydelse att analysera hur olika myndigheter styrs för att värdera nyttan av att arbeta med resultatindikatorer. Indikatorerna har en annan funktion i en myndighet som i hög grad är styrd av ett detaljerat regelverk än i en myndighet där det finns en större möjlighet att utforma inriktningen i syfte att styra mot ett önskat resultat. I det senare fallet har sannolikt resultatindikatorerna ett större värde. För en myndighet vars verksamhet i hög grad styrs av ett detaljerat regelverk behövs i större utsträckning även andra typer av uppföljning för att analysera resultatet och effekterna.

Det kan också visa sig vara en skillnad mellan att på ritbordet ta fram förslag till indikatorer och att sedan faktiskt praktisera och mäta utifrån dem. Kanske visar indikatorerna inte den typen av resultat som var tänkt, kanske blir resultatet för magert och otillförlitligt. Justeringar kommer med stor sannolikhet att behöva göras av indikatorerna. En beredskap för att anpassa indikatorerna bör därför finnas. Initialt kräver dessutom framtagandet av indikatorerna att myndigheterna ägnar detta stora resurser. Mycket tid behöver läggas på att ta fram frågeställningar i enkäter, upparbeta kontaktytor för datainsamling etc.

Ekonomiska konsekvenser

Några av de föreslagna resultatindikatorerna utgår vi från att myndigheterna kan använda utan att de medför några kostnader. Flera indikatorer är dock av sådant slag att de medför kostnader för myndigheterna.

Egen data

De flesta föreslagna indikatorerna utgår från data som myndigheterna själva förfogar över. I dessa fall bedömer vi att de föreslagna indikatorerna inte medför några extra kostnader annat än de kostnader som uppstår när personal behöver tas i anspråk.

Vi bedömer att följande resultatindikatorer helt bygger på egen data från myndigheterna. 2 Vägledning för programföretag, 5 Antalet tidningstitlar, 6 Grundlagsskydd på Internet, 9 Ägarbredd i marksänd tv och digital kommersiell radio, 15 Standarder för radio och tv, 19 Vägledning för programföretag, 21 Vägledning om redaktionell självständighet inom dagspressen, 23 Vägledning för programföretag, och 25 Begränsad åtkomst till skadliga inslag i biografilm.

Andra indikatorer vi har föreslagit ställer högre krav på datainsamlingen. Dessa kan delas in i data som hämtas från andra företag eller institutioner och data som i någon form inhämtas från olika målgrupper. I flera fall kräver en indikator en kombination av egna uppgifter och data från annan.

Data från företag, institutioner m.fl.

För att mäta publiksiffror i syfte att få en bild av vilka programtjänster i marksänd tv som efterfrågas kan uppgifter och eller analys behöva beställas från Mediamätning i Skandinavien AB (MMS) eller någon motsvarande leverantör av publikstatistik. En sådan beställning kan därför vara förenad med kostnader för myndigheten.

Den indikator som handlar om programbredd och analys av informations- respektive underhållningsinriktning i public service innebär kostnader för Myndigheten för radio och tv. Sedan många år finns det en upparbetad kontakt med JMG som, under ledning av professor Kent Asp, analyserar de största tv-kanalerna som riktar sig till en svensk publik. Den föreslagna indikatorn avser dock även Sveriges Radio, vilket innebär ett behov att ett utökad uppdrag. Vetenskapliga studier av det här slaget är kostsamma.

Vi bedömer att följande resultatindikatorer kräver insamling av data från företag, institutioner m.fl. 1 Stilleståndsdagar i radio och tv, 4 Utnyttjande av möjligheten att ta del av tillgängliggjorda litterära verk, 7 Programtjänster i marksänd tv och digital kommersiell radio, 8 Programbredd i public service, 13 Täckningsgrad i radio och tv, 22 Självreglering hos mediebranscherna, och 26 Deltagande vid evenemang med mediekunnighetsprofil.

Data från målgrupper

I syfte att få information om exempelvis upplevd tillgänglighet eller mediekunnighet kan myndigheterna, kan de berörda målgrupperna tillfrågas genom riktade enkäter, fokusgrupper, paneler eller dylikt. För en diskussion kring detta se kapitel 9 *Vi föreslår följande resultatindikator*, under rubriken Resultatindikator 14.

Man skulle kunna överväga möjligheten att Talboks- och punktskriftsbiblioteket och Myndigheten för radio och tv i någon form samordnar utvecklingen av indikatorer avseende upplevd tillgänglighet och använder samma panel eller samma enkät/samma adressater för sina respektive ändamål. Det skulle kunna hålla kostnaderna nere för extern konsultation. Oavsett om Myndigheten för radio och tv och Talboks- och punktskriftsbiblioteket gör gemensam sak eller inte, bör samråd ske med Handisam i fråga om framtagande av en panel av personer med funktionsnedsättning.

Vi bedömer att följande resultatindikatorer bygger på data som inhämtas genom enkäter, paneler m.m. 3 Kunskap hos programföretag och allmänheten, 7 Programtjänster i marksänd tv och digital kommersiell radio, 11 Bredd i utbud av tillgängliggjorda litterära verk, 12 Taltidningsbredd, 14 Upplevd tillgänglighet i radio och tv, 17 Sätt att ta del av litterära verk, 18 Allmänhetens uppfattning om radio- och tv-mediernas oberoende, 20 Kunskapsnivå hos programföretag och allmänheten, 24 Kunskapsnivå hos programföretag och allmänheten, och 27 Mediekunnighet hos barn och unga.

Konsultstöd

För det fall en indikator kräver bearbetning av en stor mängd uppgifter, kan myndigheterna behöva ta hjälp av en konsult. En sådan kompetens kan också behöva tillföras om organisationen är liten och mätningen kräver förhållandevis stora nedlagda resurser. Sådant konsultstöd genererar kostnader.

Befintliga interna system kan behöva ses över och utvecklas för att möta behovet av statistik och andra uppgifter. Sådant utveckling och anpassning kan kräva konsultstöd. Talboks- och punktskriftsbiblioteket har särskilt pekat på en sådan utvecklingskostnad för sina indikatorer.

Vi bedömer att annan extern konsultation för bearbetning av uppgifter m.m. kan komma i fråga för följande indikatorer. 4 Utnyttjande av möjligheten att ta del av tillgängliggjorda litterära verk, 10 Bredd av tidningstitlar, 16

Spridning av dagstidningar, och 18 Allmänhetens uppfattning om radio- och tv-mediernas oberoende.

Följande tabell utvisar vilka indikatorer som vi bedömer medför kostnader utöver myndigheternas kostnader för egen personal som behöver engageras i arbetet med indikatorerna.

	Resultatindikator	Ekonomisk konsekvens
Yttrandefrihet	1. Stillestånds dagar i radio och tv	Data från företag
	2. Vägledning för programföretag	-
	3. Kunskap hos programföretag och allmänheten	Enkät och/eller panel
	4. Utnyttjande av möjligheten att ta del av tillgängliggjorda litterära verk	Data från företag Konsultstöd
	5. Antalet tidningstitlar	-
	6. Grundlagsskydd på Internet	-
Mångfald	7. Programtjänster i marksänd tv och digital kommersiell radio	Data från företag Enkät om publikens efterfrågan
	8. Programbredd i public service	Data och analys från vetenskaplig institution
	9. Ägarbredd i marksänd tv och digital kommersiell radio	-
	10. Bredd av tidningstitlar	Konsultstöd
	11. Bredd i utbud av tillgängliggjorda litterära verk	Enkät
	12. Taltidningsbredd	Enkät
Tillgänglighet	13. Täckningsgrad i radio och tv	Data från företag
	14. Upplevd tillgänglighet i radio och tv	Enkät och/eller panel
	15. Standarder för radio och tv	-
	16. Spridning av dagstidningar	Konsultstöd
	17. Sätt att ta del av litterära verk	Enkät och/eller panel
Mediernas oberoende	18. Allmänhetens uppfattning om radio- och tv-mediernas oberoende	Konsultstöd Enkät
	19. Vägledning för programföretag	-
	20. Kunskap hos programföretag och allmänheten	Enkät och/eller panel
	21. Vägledning om redaktionell självständighet inom dagspressen	-
Skadliga inslag	22. Självreglering hos mediebranscherna	Data från företag
	23. Vägledning för programföretag	-
	24. Kunskap hos programföretag och allmänheten	Enkät och/eller panel
	25. Begränsad åtkomst till skadliga inslag i biografilm	-

26. Deltagande vid evenemang med mediekunnighetsprofil	Data från företag
27. Mediekunnighet hos barn och unga	Enkät och/eller panel

Förändrade förutsättningar

Om resultatindikatorerna visar på behovet av en förändring i åtgärder från en myndighets sida, så kan förändringen i sig innebära ökade kostnader. Så kan vara fallet om resultatet av en mätning visar att det krävs till exempel ökad produktion eller ökade förvärv av tillgängliggjorda verk, ökade informationsinsatser, utökning av utlysning av nya tillstånd m.m. Någon precisering i nuläget av vilka kostnader det skulle röra sig om eller i vilken omfattning är inte möjligt att göra. Det beror bland annat på om ökade insatser i ett avseende gör att andra insatser kan eller bör slopas.

10.2 Konsekvenser för regeringen och riksdagen

Med resultatindikatorer får regeringen och riksdagen en tydligare redovisning från myndigheterna av kopplingen mellan resultat och de riksdagsbundna målen. Härigenom kan regeringen och riksdagen följa verksamheterna var och en för sig och se på vilket sätt respektive myndighet själv och i samverkan med andra bidrar till måluppfyllelsen. Det blir också lättare att följa utvecklingen av verksamheten över tid.

10.3 Konsekvenser för medborgarna och företagen

En effekt av att använda resultatindikatorer som mäter hur väl verksamheterna styr mot målen kan enligt vår bedömning vara att det säkerställs att myndigheterna arbetar på bästa sätt för att tjäna medborgarna i allmänhet och berörda målgrupper som företagen i synnerhet.

11 Tankar och förslag

I detta kapitel lyfter vi några iakttagelser som vi gjort under arbetet med att ta fram förslag till resultatindikatorer. Inledningsvis kan nämnas en lärdom vi dragit, nämligen att framtagandet av resultatindikatorer tar tid och kräver noggranna analyser. Vi anser att vi genom detta arbete har kommit en bit på vägen. Ytterligare tid och tanke behöver dock läggas, var myndighet för sig, på att utforma indikatorerna. Denna rapport bör därför i första hand betraktas som ett diskussionsunderlag inför fortsatta resonemang om att införa resultatindikatorer på medieområdet.

11.1 Utvidgade myndighetsinstruktioner

I kapitel 7 har vi kortfattat redogjort för vilka mediemyndigheter som redan i dag enligt vår bedömning styr mot de olika mediepolitiska målen. För det fall regeringen delar den bedömningen, kan det finnas skäl att komplettera myndigheternas instruktioner. Kompletteringen skulle i så fall omfatta följande.

- Presstödsnämnden och Talboks- och punktskriftsbiblioteket har också i uppgift att stödja yttrandefrihet.
- Talboks- och punktskriftsbiblioteket har också i uppgift att stödja mångfald.
- Presstödsnämnden har också i uppgift att stödja tillgänglighet.
- Myndigheten för radio och tv, Presstödsnämnden och Statens medieråd har också i uppgift att stödja mediernas oberoende.

- Myndigheten för radio och tv har också i uppdrag att motverka skadliga inslag.

11.2 Konkreta mål för myndigheterna

De mediepolitiska målen skiljer sig från mål inom flera andra politikområden genom att vara vida och abstrakta. En jämförelse kan göras med konsumentpolitiken där det riksdagsbundna målet är: *Konsumenterna har makt och möjlighet att göra aktiva val*. Enligt vår mening är detta målet mer konkret än de mediepolitiska målen. Det beror i första hand på att målgruppen är tydligt identifierad i målet. Dessutom anger målet ett önskat tillstånd, nämligen att det ska föreligga en möjlighet respektive ett inflytande.

Vi menar, vilket vi redovisat ovan, att de mediepolitiska målen behöver brytas ner i konkreta delmål för att fungera i myndigheternas verksamheter. I och med att den konkretiseringen är nödvändig, kan det finnas skäl att fundera över om regeringen bör definiera delmålen. Om det vore fallet, skulle det tydliggöras för myndigheterna dels hur regeringen ser på målen, dels vilket det önskade läget är enligt regeringen för verksamheterna på medieområdet. En sådan definition skulle förslagsvis också kunna införas i respektive myndighets instruktion.

11.3 Översyn av målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna

Vi kan konstatera att instruktionen för Statens medieråd – om att skydda barn och unga från *skadlig mediepåverkan* – inte helt korresponderar med det mediepolitiska målet om att motverka *skadliga inslag i massmedierna*. Vi föreslår att det mediepolitiska målet ändras till att gälla skadlig mediepåverkan.

Massmedier

Begreppet massmedier förekommer inte i instruktionen för Statens medieråd och används inte direkt av myndigheten. Däremot använder myndigheten begreppet massmedierad kommunikation. I Statens medieråds strategidokument har myndigheten resonerat kring begreppet enligt följande.

All informationsöverföring som inte sker i direktkontakt ansikte mot ansikte är per definition medierad kommunikation. Att

inbegripa all sådan kommunikation, t ex telefonsamtal, e-post, sms och traditionell postgång, skulle emellertid göra myndighetens uppdrag överskådligt. Vidare finns det inget i vare sig lag, instruktion eller förarbeten till dessa som pekar på att lagstiftaren med "medier" avsett något annat än information som sprids offentligt. Självklart kan en individ ta skada av information via sms eller telefonsamtal, men detta ligger utanför myndighetens verksamhetsområde liksom mobbning på skolgården. En rimligare tolkning av mediebegreppet är i betydelsen "massmedierad kommunikation", alltså kommunikation där information på något sätt dokumenteras och som sprids till flera mer eller mindre obekanta individer. Det är denna definition som i första hand ska styra Statens medieråds verksamhetsområde.

Skadliga inslag – skadlig mediepåverkan

Det kan diskuteras om det riksdagsbundna målet att motverka skadliga inslag i massmedierna är vidare eller snävare än vad som anges i instruktionen för Statens medieråd om att skydda från skadlig mediepåverkan. Statens medieråd har i sitt strategidokument angett följande.

[Skadlig mediepåverkan] bör handla om risken för effekter av medier och medieinnehåll: rädsla, ångest, förvirring och oro men även t ex förändrade kognitioner och attityder till följd av antidemokratisk propaganda eller att barn luras på sina pengar av annonsörer. Det bör inte inbegripa bieffekter av medieanvändning som exempelvis fetma, dålig kondition eller bristande skolprestationer eftersom dessa inte är konsekvenser av mediekonsumtion utan snarare resultatet av bristen på andra aktiviteter.

Statens medieråd har inom ramen för detta arbete fört fram att arbetet med att sätta åldersgränser på filmer egentligen inte begränsar allt vad barn får se utan endast begränsar vad som får visas för barn offentligt. Detta innebär att inslaget inte motverkas direkt utan att den kretsen inslaget får visas för begränsas. Detta är inte bara en lek med ord, menar Statens medieråd, utan belyser att filmgranskarnas uppgift är att bedöma dels filmen, dels åskådaren samt även i viss mån situationen, nämligen att filmen visas i ett offentligt rum.

Den kontroll som granskningsnämnden för radio och tv utövar – och som vi menar ryms inom begreppet att motverka skadliga inslag – kan i viss mån jämföras med filmgranskningen. Det är visserligen inte fråga om visning i ett offentligt rum. Snarare tvärtom. Men situationen är likartad genom att en av nämnden fälld sändning fritt kan visas på nätet, i mobil-tv eller andra plattformar som inte faller inom ramen för nämndens granskning.

Vilken av dessa aspekter man än väljer att anlägga på begreppet skadliga inslag, anser vi att det finns ett behov av att se över det mediepolitiska målet. Vår bedömning är att det krävs förändringar av målformuleringen för att det bättre ska spegla de verksamheter som regeringen anser att såväl Statens medieråd som granskningsnämnden för radio och tv ska bedriva. Vi anser att "skadlig mediepåverkan" bäst speglar dessa båda verksamhetsområden.

11.4 Uppföljning

Vi utgår från att en redovisning av resultatindikatorer sker i årsredovisningar. Den ståndpunkten grundar sig på att åtgärder, mål, resultat och indikatorer hänger ihop och bör redovisas i ett sammanhang. Exempelvis visar resultatindikatorerna om riktningen på verksamheten är den önskvärda, det vill säga om åtgärderna fått förväntad effekt. Om så inte är fallet, kan resultatindikatorerna – eller snarare de resultat som indikatorerna utvisar – föranleda nya eller ändrade åtgärder.

BILAGA

PM. Riksdagsbundna måldefinitioner. Professor Lars Nord.

Myndigheten för radio och tv har i regleringsbrevet för 2012 fått i uppdrag att ta fram resultatindikatorer för de fyra myndigheterna på medieområdet: Myndigheten för radio och tv, Presstödsnämnden, Statens Medieråd och Talboks- och punktskriftsbiblioteket. Resultatindikatorerna ska användas för att mäta olika resultat och ytterst för att granska hur väl myndigheterna når de riksdagsbundna målen för medieområdet:

1. Stödja yttrandefrihet
2. Stödja mångfald
3. Stödja tillgänglighet
4. Stödja mediernas oberoende
5. Motverka skadliga inslag i massmedierna

En förutsättning för att resultatindikatorerna ska fungera väl är att de bygger på klara, och så långt möjligt också entydiga, definitioner av de fem riksdagsbundna mediemålen ovan. Denna PM har därför utarbetats i syfte att försöka analysera och diskutera definitionen av mediemålen ur ett medievetenskapligt perspektiv, och därtill rekommendera hur begreppen kan definieras inför myndighetens fortsatta arbete med resultatindikatorerna. Då begreppen till stor del är både vida och komplexa, förtjänar att påpekas att den följande diskussionen endast tar sin utgångspunkt i internationell och nationell

medieforskning och därmed heller inte gör anspråk på att täcka in alla förekommande tolkningar och betydelser av begreppen ur andra samhälleliga kontexter eller vetenskapsområden. Det innebär en begränsning, men samtidigt också en nödvändig avgränsning för att så koncentrerat som möjligt kunna belysa de olika målen ur ett mediepolitiskt perspektiv.

Framställningen är disponerad på följande sätt: allra först följer en allmän introduktion kring det mediepolitiska ramverket och hur dess centrala begrepp förhåller sig till varandra. Därefter diskuteras varje begrepp för sig och åtföljs slutligen av ett förslag på definition tänkt att kunna fungera som en utgångspunkt i det fortsatta utvärderingsarbetet inom myndigheterna. Texten är mer tänkt som ett underlag för en konstruktiv vidare diskussion kring de fem målen och hur indikatorer av dem kan utformas, än som en definitiv och exklusiv konklusion av hur de olika begreppen ska betraktas.

Två perspektiv på medierna i demokratin

Två inledande, och mer allmänna, preciseringar förtjänar att göras kring diskussionen om de riksdagsbundna mediemålen. Den första är att dessa mål i grunden snarast är ett betrakta som delmål för att nå det övergripande målet att stärka demokratin som system. Det är lätt att se att vidsträckt yttrandefrihet, största möjliga mångfald och tillgänglighet samt oberoende medier utan skadliga inslag kan vara av stor betydelse för den demokratiska utvecklingen. Dessa mål kan dock knappast ses som exklusiva självändamål, utan är värda att sträva efter framförallt eftersom de fungerar som verkningsfulla villkor för att garantera demokratins kvalitet i termer av fri opinionsbildning och ett väl fungerande offentligt samtal mellan jämlika parter.

Den andra preciseringen som är nödvändig att göra är att uppfattningar om mediernas önskvärda roller i demokratin bör ses från två övergripande perspektiv: ett medieproduktionsperspektiv (som utgår från det befintliga utbudet av medier) och ett konsumtionsperspektiv (som utgår från den möjliga användningen av medier). Detta dualistiska demokratiperspektiv på medierna innebär att det är viktigt att samtidigt beakta båda mediernas egen frihet och medieanvändarnas jämlikhet. Medierna ska kunna erbjuda sitt innehåll så fritt som möjligt för alla medborgare, men detta innehåll ska också vara möjligt att ta del av på så lika villkor som möjligt för så många medborgare som möjligt.

Inom medievetenskapen anses dessa båda frågor om mediernas frihet och medieanvändarnas jämlikhet vara de två grundläggande förutsättningarna vad gäller mediernas demokratiska funktionssätt (McQuail 1987). Graden av

frihet för medierna baseras på deras oberoende från statsmakterna och andra maktcentra i samhället, på omfattningen av de kommunikationskanaler de tillhandahåller och på vilken allsidighet som finns i det utbud som erbjuds publiken. Graden av jämlikhet för dem som tar del av medierna baseras på den jämlika tillgången på medier, och utgår från hur effektivt medieinnehållet kan nå sin publik och hur enkelt och allsidigt det kan komma denna publik till del.

De två utgångspunkterna om mediefrihet och mediejämlighet får båda anses vara grundläggande förutsättningar för demokratiskt fungerande medier. Detta rimmar också väl med internationella deklARATIONER på medieområdet, som till exempel UNESCO:s mål för kommunikationen i "kunskaps-samhället" vilka betonar såväl yttrandefriheten som den allmänna och lika tillgången till information (vid sidan av två övriga målen utbildning för alla och kulturell mångfald) (Bindé 2005).

Båda dessa två grundläggande förutsättningar kring mediernas frihet och jämlikhet kan studeras utifrån begreppen yttrandefrihet, mångfald, tillgänglighet och oberoende. Dessa fyra begrepp utgör således medel för att uppnå de demokratiska mediemålen och kan alla dels studeras utifrån ett frihets- eller utbudsperspektiv, som tar sikte på vilket medieinnehåll som produceras och hur detta sker, dels studeras utifrån ett jämlikhets- eller efterfrågeperspektiv som fokuserar på det medieinnehållet som konsumeras och hur detta sker. Det femte riksdagsbundna målet, att motverka skadliga inslag i massmedierna, avviker från övriga mer generella mål genom sin policykaraktär och kan inte analyseras på samma sätt som de övriga. Följande modell utgör en schematisk bas för den vidare analysen av de fyra första riksdagsbundna målen:

Tabell 1. Två perspektiv på de riksdagsbundna mediemålen

	Medieproduktionskrav (fria medier)	Mediekonsumtionskrav (jämlika medier)
Yttrandefrihet	Medierna kan fritt sprida innehåll	Alla kan på lika villkor ta del av ett fritt spritt innehåll
Mångfald	Många medier med olika typer av innehåll erbjuds	Alla kan på lika villkor ta del av många medier med olika typer av innehåll
Tillgänglighet	Medierna erbjuds brett i kanaler och på plattformar	Alla kan på lika villkor och med minimala restriktioner ta del av medierna i kanaler och på

		plattformar
Oberoende	Medierna står fria från staten och privata intressen	Alla kan på lika villkor ta del av opartiskt innehåll i medierna

Av de riksdagsbundna mediemålen kan yttrandefriheten i högre grad än de övriga betraktas som ett randvillkor för mediernas demokratiska funktion, snarare än som ett kvalitativt mått på hur de uppträder och verkar. De fyra begreppen står dock inte isolerade från varandra, utan är i hög grad relaterade till varandra. I grunden handlar yttrandefriheten i ett medieperspektiv om den fria opinionsbildningen och friheten att uttrycka sig, men i praktiken är denna mediernas yttrandefrihet också nära knuten till tillgängliggörandet av information och opinion i kanaler och distributionsvägar som ger möjligheter för allmänheten att ta del av den. På samma sätt är yttrandefriheten inte isolerad från mångfald eller oberoende. En frånvaro av varierade åsikter i medierna eller en brist på självständig nyhetsförmedling innebär rimligen att yttrandefrihetens principer inte uppfylls i praktiken.

Yttrandefriheten i medierna har därför två grundläggande och övergripande perspektiv: dels rätten för alla som vill sprida budskap att göra det, dels rätten för alla som vill ta del av budskap att göra det. Utifrån dessa perspektiv finns flera möjliga intressekonflikter. Ett samhälle kan erbjuda alla möjligheten att ta del av budskap som grundas på yttrandefriheten, samtidigt som inte alla budskap är möjlig att yttra. Omvänt kan toleransen vara stor vad gäller spridandet av budskap, medan de faktiska möjligheterna att del av dessa budskap har avgörande begränsningar. Yttrandefriheten förutsätter därför att båda sändare och mottagare av budskap har frihet utan inskränkningar. Yttrandefriheten i medierna bygger på mediernas möjligheter att sprida budskap fritt och mediepublikens möjligheter att ta emot – och även sprida vidare – budskap fritt.

Mångfalden i medierna kan på samma sätt betraktas både ur ett produktions- och ur ett konsumtionsperspektiv. En yttrandefrihet som bara utnyttjas för att sprida en enda uppfattning i, eller ett enda perspektiv på, samhällsfrågor är i praktiken otillräcklig för att svara mot demokratiska krav. I den pluralistiska demokratin erbjuder medierna en mångfald av nyheter och åsikter i sitt utbud till medborgarna. Nyhetsförmedlingen är inte konform, och opinionsbildningen tillåter olika åsikter att komma fram. Så långt det är praktiskt möjligt ska den lika tillgången också innebära att ingen diskriminering av vissa åsikter eller uppfattningar förekommer i medieutbudet utan att detta kännetecknas av opartiskhet och oberoende. Mång-

falden vad gäller mediernas innehåll innebär att inte alla medier springer åt samma håll i ett nyhetsförlopp utan gör olika prioriteringar och vinklingar när det gäller aktuella händelser. Allt i syfte att göra det möjligt för medborgarna att på likvärdiga villkor jämföra olika verklighetsbilder i medierna.

I ett mediekonsumtionsperspektiv innebär mångfaldskravet att det inte heller förekommer några avgörande restriktioner vad gäller medborgarnas lika tillgång till medier och möjligheter att så långt praktiskt möjligt ta del av alternativa åsikter i dessa medier. Mediernas mångfaldskrav innebär att inga särskilda fördelar ska tillkomma mäktiga samhällsintressen vare sig vad gäller mediernas utbud eller vad gäller möjligheten att ta del av medier. Den lika tillgången till medier innebär att olika samhällsintressen och värderingar ska beredas lika plats i medierna och att inget otillbörligt gynnande ska ske av vissa offentliga eller kommersiella intressen gentemot andra. Däremot följer av kravet inte att den konkreta medieproduktionen och det journalistiska innehållet i alla enskilda situationer måste präglas av absolut balans av intressen eller ämnen. Medierna ska vara en möjlig plattform för alla, men inte nödvändigtvis återspegla alla upptänkliga intressen och uppfattningar i alla sammanhang.

Kravet på tillgänglighet innebär att medierna ska tillhandahållas på lika villkor för alla medborgare och till samma pris för samma tjänster som erbjuds. Tillgänglighetskravet innebär att ekonomiska, geografiska eller tekniska hinder för att sprida medieinnehållet minimeras och att ett likartat utbud erbjuds alla utan inskränkningar. Tillgängligheten kan dock i likhet med de övriga begreppen betraktas också utifrån ett mottagarperspektiv. Möjligheten för medborgarna att jämlikt kommunicera via medierna och att ta del av denna kommunikation på ett rättvist och universellt sätt är central för demokratin och den fria informationsförmedlingen och opinionsbildningen. Det är bara om en bred allmänhet, inkluderande alla relevanta samhällsgrupper, har tillgång till ett varierat medieutbud och möjlighet att ge uttryck för sina uppfattningar som verklig yttrandefrihet råder (Czepek 2009).

Oberoendet vad avser mediernas innehåll kommer på samma sätt till uttryck både vad gäller medieproduktionen och mediekonsumtionen. När det gäller medieproduktionen finns en mycket stark länk till yttrandefriheten som bygger på det faktum att oberoendet är en viktig faktor för att möjliggöra en sann och saklig rapportering. En oberoende produktion av medieinnehåll i förhållande till olika inflytelserika grupper i samhället är av avgörande betydelse för ett fritt informationsflöde. Men det är samtidigt viktigt att medborgare har en reell möjlighet att ta del av detta oberoende medieutbud i

tillgängliga kanaler. Den oberoende rapporteringen ökar sannolikheten för att medieinnehållet ska vara opartiskt och balanserat och behandlar olika källor på ett likvärdigt sätt till gagn för den offentliga debattens kvalitet.

Utifrån utgångspunkten att de fyra begreppen yttrandefrihet, mångfald, tillgänglighet och oberoende alla kan betraktas utifrån både ett sändar- och mottagarperspektiv görs i följande avsnitt en mer specifik genomlysning av varje begrepp ur medievetenskaplig synpunkt. Varje delavsnitt avslutas med en rekommendation på begreppsdefinition för det fortsatta arbetet med de riksdagsbundna målen. Avslutningsvis kommenteras mer allmänt det femte riksdagsbundna mediemålet, att motverka skadliga inslag i massmedierna.

1) Yttrandefrihet

Med yttrandefrihet avses i den svenska regeringsformen "friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor" (RF 2:1). Yttrandefriheten i den svenska grundlagen ska också ses i relation till informationsfriheten, som på motsvarande sätt garanterar medborgarnas rätt att inhämta och ta emot upplysningar samt ta del av andras tankar, åsikter och känslor (RF 2:2). Yttrandefriheten och informationsfriheten kan därför ses som två sidor av samma mynt, rätten att fritt meddela budskap och rätten att fritt ta emot budskap. Yttrandefriheten ses internationellt som en mänsklig rättighet som bör garanteras för alla (se t e x Europakonventionen för mänskliga rättigheter, Artikel 10). Yttrandefrihet syftar också på allmänhetens rätt att ta del av den information av allmänt intresse som produceras av myndigheter eller andra offentliga organ.

I ett medievetenskapligt perspektiv anses yttrandefriheten i vid mening vanligen omfatta allas lika rätt att fritt uttrycka tankar och åsikter och sprida dessa, ta avstånd från andra tankar och åsikter samt allas lika möjlighet att ta del av all information som sprids i samhället (McQuail 2000: 166 f.). I denna mer utbyggda definition uppmärksammas alltså inte bara rätten att yttra sig själv och den lika rätten att kunna del av allt som meddelas, utan också rätten att inte dela andras uppfattningar när sådana offentligt kommer till uttryck.

Yttrandefrihet är relaterad till, eller en del av, tryckfriheten även om den senare mer specifikt behandlar rätten att publicera utan inskränkningar. Huvudreglerna för den generella yttrandefriheten återfinns i regeringsformen (RF), medan mediernas yttrandefrihet regleras i de medieberoende

grundlagarna tryckfrihetsförordningen (TF) för tryckta skrifter och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) för radio, tv, film och vissa andra medier.

Ett absolut krav för att uppfylla yttrandefrihetens villkor är att det råder en frånvaro av censur, auktorisation eller andra offentliga förhandskontroller av medieinnehållet. I övrigt är dock yttrandefriheten knappast i någon demokratisk stat absolut och helt utan inskränkningar, utan möter också krav på begränsningar vad gäller till exempel samhällsintresset, skyddet av den egna nationens säkerhet eller skyddet för enskilda individer.

Yttrandefriheten vad gäller medierna grundas därför inte främst på den totala avsaknaden av begränsningar i lag för medierna, utan stöds snarast av aktiva insatser genom lagstiftning och mediepolitik för att främja tillgång, utbud och mångfald (McQuail 2007). Yttrandefriheten förverkligas förutom genom de grundläggande legala förutsättningarna, också av existensen av fria och oberoende medier, tillgång till informationskanaler och ett allsidigt medieutbud (McQuail 2000: 167 ff.). Yttrandefriheten blir som starkast om fria medier finns tillgängliga för alla medborgare och används av dem på ett jämlikt sätt. I den meningen finns en av de tydligaste kopplingarna mellan de fyra första riksdagsbundna mediemålen.

Yttrandefriheten kan därför i relation till medierna till en del beskrivas som en "negativ frihet", det vill säga en frihet från restriktioner, inskränkningar och censur eller i mer långtgående mening också en frihet från statlig inblandning i styrningen av medierna. Den minst lika centrala dimensionen "positiv frihet" handlar i stället mer om friheten att agera, att uttrycka sig fritt, att fritt ta del av och sprida vidare information och uppfattningar, det vill säga den faktiska effektiviteten vad avser medborgarnas möjligheter att ha sina egna uppfattningar och vidareförmedla dem på olika sätt i samhället. Yttrandefriheten innebär både en frihet från begränsningar och påtryckningar och en frihet att ta del av alla tankar och uppfattningar och sprida dem vidare.

Yttrandefriheten vad gäller medierna definieras ibland också utifrån två olika analytiska nivåer: dels i fråga om den institutionella friheten, som fokuserar på friheten från statlig kontroll och inblandning, dels i fråga om den journalistiska friheten som mer diskuterar journalisternas möjligheter att på företagsnivå publicera utan påtryckningar från redaktionsledning och medieägare (Merrill 1989). Den institutionella mediefriheten har i de flesta demokratiska stater en stark konstitutionell ställning och bred politisk acceptans, medan frågan om mediernas frihet i relation till sina ägare och ledningar är betydligt mer politiskt känslig och i betydande utsträckning

ställer tryckfrihetens och äganderättens fundamentala principer mot varandra. Fria medier som granskar andra maktcentra i samhället är en grundbult i demokratin som erkänns av de flesta, medan det råder delade meningar om det inflytande mediernas ägare bör ha över det medieinnehåll de förfogar över. I flera demokratiska stater anses i dag faktiska begränsningar av den journalistiska friheten vara ett stort problem för medierna (Trappel et al. 2011).

Frågan om relationen mellan yttrandefrihet och pressfrihet har ofta aktualiserats i USA, där ett mer marknadsliberalt synsätt varit starkt förhärskande och där den amerikanska författningens första tillägg likställer de två friheterna. "Congress shall make no laws...abridging the freedom of speech or of the press". I den amerikanska debatten har ofta framförts åsikten att pressfriheten i allt väsentligt bör utövas av mediernas företrädare med exklusiv rätt att avgöra vad som ska publiceras, och att dessa publicistiska processer mycket väl kan omgärdas av interna regelverk och inflytande från starka påtryckningsgrupper (Campbell 2004).

Sammanfattningsvis kan konstateras att yttrandefriheten i medierna har ett starkt stöd både i internationella konventioner och i den svenska författningen, och att detta stöd omfattar både rätten att fritt sprida budskap och rätten att fritt ta emot budskap i medierna. Yttrandefriheten kan förvisso begränsas under särskilda, väldefinierade, omständigheter men också å andra sidan också främjas genom olika åtgärder i lagar och mediepolitik som syftar till att ge medierna bättre möjligheter att uppfylla sina demokratiska funktioner. En ökad uppmärksamhet riktas idag mot hur yttrandefrihetens principer vidmakthålls i det dagliga journalistiska arbetet och säkras mot de de inre och yttre tryck som finns mot medierna.

Rekommendation till definition av yttrandefrihet i detta sammanhang:
Med yttrandefrihet avses rätten för alla att fritt sprida information och åsikter i medierna och rätten för alla att på lika villkor fritt ta del av, eller avstå från att ta del av, denna information och dessa åsikter i medierna.

2) Mångfald

Begreppet mångfald handlar i grunden, och mer generellt, om graden av skillnader i det som analyseras. Mångfalden är i detta sammanhang större ju fler skillnader som kan konstateras i det som analyseras. Mångfald i en demokrati kan knappast betraktas som ett självändamål, utan är snarare eftersträvansvärd därför att den sannolikt gör det lättare att åstadkomma demokratiskt önskvärda mål som politiskt deltagande, upplyst självförståelse och fri opinionsbildning. Mångfaldsbegreppet är demokratiskt centralt också

eftersom det är nära kopplat till de reella möjligheterna till samhällsförändringar i den pluralistiska demokratin, i form av maktväxling, öppen kamp mellan konkurrerande eliter och acceptans av alternativa verklighetsbeskrivningar.

Begreppet mångfald kan i mediastudier framförallt relateras till begreppen tillgänglighet, frihet, valfrihet, förändring och jämlikhet. Begreppet har därmed ett mycket nära samband med de övriga fyra första riksdagsbundna målen som analyseras. Mångfald relaterar också till de centrala demokratiska mediefunktionerna information, granskning, debatt och underhållning och medverkar väsentligt till att dessa funktioner möjliggörs på ett rimligt sätt i det samlade medieutbudet (Meier & Trappel 1998). Mångfald bildar också en normativ motvikt till begrepp som monopol, likformighet, konformism och samförstånd.

I mediesammanhang kan mångfalden i stort granskas och empiriskt studeras utifrån tre olika perspektiv: för det första vad gäller ägarstruktur och kontroll över medierna (strukturell mångfald), för det andra beträffande innehållet och hur det produceras och förmedlas samt slutligen i ett publikperspektiv; både med avseende på hur publiken är sammansatt och vilket innehåll den faktiskt tar del av. Ibland görs också en motsvarande analytisk uppdelning av mediernas mångfald på makronivån (mediesystem, medieägande och mediestrukturer), mesonivån (medieföretagen som institutioner och hur de uppträder gentemot mediekonsumenterna) samt mikronivån i form av innehållet i medierna (Klimkiewicz 2009).

För att garantera största möjliga mångfald vad gäller mediestrukturen är det först och främst väsentligt att uppnå en mångfald vad gäller den samlade ägarstrukturen, och att motverka korsägande av medier som står i motsatsställning till allmänintresset och riskerar att på sikt dominera i opinionsbildningsprocessen (Barron 2000). Den innehållsmässiga mångfalden handlar om att en stor variation av ämnen och åsikter finns representerade i utbudet, att motstridiga uppfattningar i aktuella frågor redovisas och att minoritetsintressen finns representerade på ett rimligt sätt.

Den kanske vanligaste dikotomin i den allmänna mångfalddiskussionen kring medierna rör dock de tämligen vedertagna begreppen yttre (extern) och inre (intern) mångfald. Den yttre mångfalden beskriver här behovet av att slå vakt om det största möjliga antalet fria medier med den största möjliga spännvidden av nyheter och åsikter som kan erbjudas publiken. Enligt ett vanligt synsätt gagnas den yttre mångfalden av att det existerar så många olika medier som möjligt. Konkurrens mellan olika medier ses på

detta sätt som den bästa garantin för mångfalden. Allt medan den inre mångfalden snarast fångar allsidigheten i det faktiska medieinnehåll som publiken kan ta del av, alldeles oavsett hur många olika medier det finns. Ur detta senare perspektiv kan mångfalden bäst garanteras genom att ett mindre antal, men ekonomiskt och journalistiskt starkare, medier finns kvar på marknaden och förmår att på egen hand klara de viktigaste medieuppgifterna, som att ge relevant samhällsinformation och granska makt-havare. På samma sätt antas dessa starkare medier också ta sitt publicistiska ansvar för den fria opinionsbildningen genom att bereda plats för ett stort antal åsikter.

I allmänhet finns skäl att anta att dessa båda mångfaldsbegrepp korrelerar med varandra, och att mångfalden i utbudet per automatik blir större ju fler konkurrerande medier som existerar och kämpar om publikens uppmärksamhet. Även om ett sådant antagande är högst rimligt, går det dock inte att utesluta situationer på ekonomiskt svaga mediemarknader där flera medier endast förmår erbjuda ett billigt producerat och tämligen konformt innehåll. På samma sätt är det tänkbart att finna andra mediemarknader där få eller helt dominerande medier prioriterar ett varierat och högkvalitativt utbud. Ägarstrukturen i termer av extern mångfald (många olika ägare) är teoretiskt sätt en betydelsefull faktor för att garantera ett allsidigt medieutbud, men det saknas övertygande entydiga empiriska belägg för klara samband mellan ägarstrukturer i medierna och mångfald i medieutbudet (Alström & Nord 2003). Den medievetenskapliga diskussionen om strukturella förändringar på mediemarknaden och "förödande konkurrens" mellan ekonomiskt svaga medier på en svag marknad är en del av denna debatt om inre och yttre mångfald. Distinktionen har också varit återkommande i ett antal svenska pressutredningar (t ex Pressutredningen -94).

De två mångfaldsperspektiven yttre och inre mångfald har i praktiken i Sverige också kommit att kopplas samman med olika mediepolitiska synsätt och utgångspunkter för olika medier. En reglerande och mer interventionistisk presspolitik har traditionellt fokuserat mest på behovet av yttre mångfald, och därför sökt stimulera tillkomsten och bibehållandet av många tidningar i syfte att bevara en mångfald av aktörer på pressmarknaden. En mer liberal presspolitik har snarare tagit fasta på enskilda tidningars egna drivkrafter och egenintresse av att erbjuda sin publik ett varierat innehåll med utgångspunkt i medborgarnas behov och intressen. När det gäller etermediepolitiken är dock perspektiven snarast omvända: en liberal radio- och tv-politik pekar på behovet av yttre mångfald, avreglering och konkurrens. Allt medan en mer reglerande tar sin utgångspunkt i att public

service-mediernas inre mångfald är en bärande princip för en radio och tv i allmänhetens tjänst.

Liksom övriga analyserade begrepp här kan mångfalden också granskas utifrån både sändar- och mottagarperspektiv. Mångfalden i det förstnämnda fallet handlar ytterst om att ju fler kommunikationskanaler som finns och med det mest varierade innehållet, desto större potentiell mångfald finns för publiken. Mångfaldskravet innebär också att medierna, både till struktur och innehåll, bör spegla det rådande samhällsskickets värderingar och intressen på ett mer eller mindre proportionellt sätt. Det strukturella perspektivet tar sikte på mediasystemets förmåga att producera ett allsidigt journalistiskt utbud med både informativa och granskande dimensioner. I detta ligger också att spegla mångfalden i hela landet och den variation som finns hos befolkningen.

Mångfalden ur ett användarperspektiv handlar om den variation i nationella, regionala och lokala medier som finns på olika plattformar och i olika distributionsformer, variationerna i de publikgrupper dessa medier vänder sig till och när, och den relevans som finns för olika samhällsintressen, etniska minoriteter eller olika kulturella identiteter. Denna mångfald kan beskrivas både i "absoluta" eller "relativa" termer. I det första fallet är utgångspunkten att alla som har ett budskap att förmedla får exakt samma tid att göra det (som t ex i valbevakningen) och att alla nationella språkgrupper erbjuds ett liknande utbud. I det andra fallet handlar det mer om en proportionell och rimlig representation där målet är att i stort, om än inte i alla detaljer, avspegla befintliga samhällsstrukturer på ett relevant sätt (McQuail 2000: 170 f). Medierna bör också fungera som en forumfunktion för olika åsikter och uppfattningar om samhället. Slutligen bör medierna erbjuda publiken ett relevant och allsidigt urval av innehåll som möter denna publiks behov och intressen, och erbjuder publiken en möjlighet att delta både som konsumenter och producenter av innehåll (Czepek 2009).

I senare analyser av mångfaldsbegreppet betonas också fler aspekter än mångfalden av medier och medieinnehållets mångfald. Här har också framhållits behovet av mångfald vad avser mediekontrollen i distributionsleden (så inte allt medieutbud är i händerna på en dominant leverantör av digitala plattformar, eller "flaskhalsar" i systemet kontrollerade av privata företag), mångfald vad gäller användandet av källor och kommentatorer i medierna och mångfald vad gäller publikens "media literacy", det vill säga förtrogenhet med olika medieformat och minimala effekter av digitala klyftor vad användning av digitala medier på nya plattformar (Klimkiewicz 2009).

Sammanfattningsvis kan mångfaldsbegreppet vad gäller medierna betraktas ut flera olika perspektiv som alla har att göra med förekomsten av variation. Strukturell mediemångfald fokuserar på ägarstrukturer, innehållslig mångfald på ett varierat utbud och publik mångfald på att olika delar av publiken kan tillgodogöras sig detta innehåll. Samtidigt kan olika mediepolitiska utgångspunkter betona vikten av yttre mångfald, vad gäller antalet medieaktörer på marknaden eller inre mångfald som syftar på ett varierat utbud i enskilda medier.

Rekommendation till definition av mångfald i detta sammanhang:

Med mångfald avses en variation av medier, eller publicistiska målsättningar hos ett fåtal medier, som innebär att ett varierat utbud erbjuds som är möjligt att ta del av på lika villkor för flera olika publikgrupper.

3) Tillgänglighet

Begreppet tillgänglighet relaterar i en kommunikationsprocess antingen till de aktiva insatser sändaren av ett budskap gör via olika kanaler för att nå en vald publik (tillgängliggörandet), eller till publikens reella möjligheter att ta del av ett visst budskap eller en viss kommunikationskanal (tillgången).

Begreppet tillgänglighet har också en nära koppling till begreppet mångfald eftersom det förra i praktiken huvudsakligen hänger samman med graden av öppenhet i kommunikationsprocesser eller system vilket i sin tur möjliggör tillgängliggörande av fler röster i medielandskapet, inte minst vad gäller avvikande budskap eller aktörer med begränsad makt och materiella resurser. På samma sätt vilar också yttrandefrihetens grundvalar på tillgängligheten vad gäller att sprida och ta emot information i medierna.

I ett medieperspektiv innebär tillgängliggörandet ett krav på att medierna erbjuder ett innehåll för alla som önskar ta del av det. Mer specifikt kan det handla om att välja plattformar för distributionen med hänsyn tagen till publikens efterfrågan och önskemål, dess faktiska tillgång till olika distributionsformer och utrustning eller dess befintliga kunskaper för att kunna tillgodogöra sig innehållet på ett rimligt sätt. Tillgängliggörandet i en vidare demokratisk bemärkelse kan också sägas innebära att medierna visar en särskild vilja att uppmärksamma och tillgängliggöra nya idéer och uppfattningar och göra tillgängligt olika röster i samhället som annars kan ha särskilt svårt att komma till uttryck.

Tillgängligheten på mottagarsidan kan huvudsakligen betraktas ur två olika perspektiv: dels en "passiv tillgång" till medier som innebär att medborgarna har tillgång till medierna i den traditionella egenskapen av konsumenter,

med minimala distributions- och marknadsrestriktioner, och utan andra ekonomiska hinder eller problem i form av brist på utbildning/teknikkunskande. Med "aktiv tillgång" till medier avses i stället mer långtgående krav vad gäller möjligheten att framträda som källa eller aktör i medierapporteringen eller i övrigt ha möjlighet att själv producera medieinnehåll (Czepek 2009).

Synen på begreppet tillgänglighet varierar i mediepolitiken, liksom vad gäller mångfalden, också mellan mer marknadsinriktade medieperspektiv och mer public service-orienterade förhållningssätt. I det förra förutsätts helt enkelt att inga inskränkningar är nödvändiga för att vidmakthålla tillgängligheten av medier på en "idéernas marknadsplats". Människor väljer i stället individuellt och aktivt de medier de önskar och tar del av deras innehåll allt efter tycke, intresse och smak. Allt medan det senare perspektivet betonar alla rätt till information, alldeles oavsett förmågan att ta del av den, inte minst på grund av ekonomiska förhållanden. I detta perspektiv behöver därför tillgängligheten garanteras med offentliga åtgärder vid sidan av marknadsmekanismerna, genom till exempel direkta subventioner av medier eller särskilda regler och lagar för skatter och avgifter på medieområdet.

Sammanfattningsvis omfattar tillgängligheten både krav på mediernas strävan att nå en publik och denna publikers tillgång till medier. Begreppet handlar inte bara om allmänna ideella värden som ska uppnås, utan i hög grad om teknikutnyttjande, plattformar och distributionsval som gör medieutbudet öppet för så många som möjligt. Ur ett användarperspektiv är den reella tillgången till medier också beroende av hushållens ekonomi, förtrogenhet med ny teknik och en jämlik tillgång till medieutbudet i olika delar av landet och i olika delar av befolkningen.

Rekommendation till definition av tillgänglighet i detta sammanhang: Med tillgänglighet avses det faktiska tillgängliggörandet av medieutbudet i olika kanaler som når publiken med så få inskränkningar som möjligt, och publikens faktiska tillgång på medier på lika villkor och med så få ekonomiska, geografiska och sociala hinder som möjligt.

4) Oberoende

Oberoende som mediebegrepp relaterar inom medievetenskapen framförallt till två olika analytiska nivåer: dels till att medierna som institutioner ska stå fria från staten och andra inflytelserika aktörer och maktcentra i samhället, dels till att medierna som organisationer står fria gentemot medieägare, ledning och andra ekonomiska intressenter, som till exempel annonsörer. Det generella kravet på oberoende medier motiveras inte minst av

granskningsuppgiften i demokratin: att vara, och uppfattas vara, en självständig granskare av andra maktcentra i samhället, i synnerhet statsmakterna och näringslivet, förutsätter att inga starka band eller beroenden finns till den eller dem som ska granskas.

Mediernas oberoende på organisationsnivån handlar huvudsakligen om behovet av att minimera inflytandet över det redaktionella innehållet och dess produktionsvillkor. För privat ägda medier hänger oberoendet i hög grad samman med relationen till de befintliga intäktsmodellerna, vilka olika källor för intäkter som finns och om någon intäkt dominerar stort och har avgörande betydelse för verksamheten. Om så är fallet riskerar hänsyn till dessa intäkter, och den eller de som står bakom dem, att skapa ett beroende som inte gynnar den fria informationsförmedlingen eller den journalistiska granskningen. I fråga om allmänfinansierade medier kan i stället frågan om oberoendet framförallt kopplas till relationen till statsmakterna; finansieringsmodell, politisk styrning och uppdragsdefinitioner. Ett alltför starkt beroende av politiska beslut om verksamhetens inriktning och omfattning kan också här vara hämmande för nyheter och debatt. Samtidigt är det inte så enkelt som att privatägda mediers oberoende bara hotas på organisationsnivån och allmänfinansierade medier utsätts för tryck endast på den institutionella nivån. Privata medier, som dagstidningar, erhåller i vissa fall statliga subventioner som kan skapa beroendesituationer, och journalister i public service-medier kan mycket väl känna ett tryck från ägargrupperingar och verkställande ledning att producera ett viss redaktionellt innehåll.

Oberoendet handlar till en del om att de som arbetar i medieföretagen ska kunna verka fritt utan otillbörliga inre och yttre påtryckningar. Journalister ska inte heller behöva riskera repressalier för det de publicerar och det ska självfallet inte heller existera någon självcensur inom medierna av rädsla för att inte vara till lags. Ett något mer vittgående krav som inte minst brukar åberopas av journalisternas organisationer är att medierna också ska ha tillräckliga redaktionella resurser för att kunna fatta självständiga publicistiska beslut. Undersökningar bland svenska journalister ger dock inte något entydigt stöd för tanken att resursbrist utgör ett allmänt hinder för en högkvalitativ och oberoende journalistik (Strömbäck et al. 2012).

Om oberoendet ur ett medieproduktionsperspektiv framförallt utgår fria mediernas möjligheter att i en demokrati kunna leverera ett innehåll utan påtryckningar från mäktiga intressen, handlar publikens möte med detta innehåll om huruvida de fria mediernas faktiska utbud också står fritt från partiskhet i samband med att det publiceras och uppfattas som objektivt av

merparten av den publik som tar del av det. Medieinnehållets kvalitet i detta avseende handlar därför till stor del om kraven på objektivitet. Objektiviteten baseras enligt en klassisk svensk undersökning i ämnet främst på två egenskaper: neutralitet och saklighet i förhållanden till det ämne som är aktuellt samt opartiskheten vad avser formen för denna presentation. Balansen kräver att ingen part gynnas eller missgynnas och den neutrala presentationen innebär att inte ord-, ljud- eller bildval bidrar till en tendentiös eller politiserande framställning (Westerstahl & Johansson 1985).

När det gäller opartiskheten menas i allmänhet att en framställning i medierna måste vara balanserad. Därmed avses att de olika parter som har intressen i en sak, alla blir företrädare i rapporteringen och att deras uppfattning om det aktuella skeendet faktiskt återspeglas i återgivningen av händelsen eller förloppet. Om olika uppfattningar finns om ett förlopp ska dessa olika uppfattningar också återges. Balanskravet uppfattas av de flesta som rimligt och är i en del fall lätt att leva upp till, i synnerhet om två jämbördiga, väl artikulerade parter står emot varandra. Om parterna i stället är uppenbart ojämlika med tanke på resurser, förmåga och förtrogenhet med mediernas sätt att arbeta är balanskravet betydligt svårare att uppfylla i praktiken.

Sammanfattningsvis kan oberoendet ses som ett generellt krav på fria medier vad avser både medierna som institutioner i samhällsliv och offentlighet och vad gäller självständighet som organisationer eller företag. Påtryckningar av olika slag – i form av både inre och yttre tryck – kan förekomma både vad avser privata medier och allmänfinansierade medier. För medieanvändarna består värdet av oberoendet framförallt i en opartisk rapportering som inte otillbörligt gynnar intressen som medierna står i en beroendeställning till.

Rekommendation till definition av oberoende i detta sammanhang:
Med oberoende avses medier som står fria från inre och yttre påtryckningar vad gäller det redaktionella innehållet och som på lika villkor erbjuder sin publik en balanserad och opartisk rapportering utan hänsyn till inflytelserika samhälls- och företagsintressen.

5) Motverka skadliga inslag i massmedierna

Det femte riksdagsbundna mediemålet avviker på flera sätt från de fyra första. För det första genom att det femte målet har en negativ formulering riktad mot åtgärder för att förhindra att ett visst innehåll i medierna når en publik, medan de övriga målen talar om värden som ska främjas till gagn för mediernas demokratiska funktioner. Den avgörande skillnaden, av störst

betydelse i den här analysen, är emellertid att de fyra första målen utgår från centrala och generella medie- och kommunikationsvetenskapliga begrepp, medan det femte målet mer har formen av specifik policydeklaration. Detta förhållande är förstås en grundläggande komplikation om analysen av målen som här görs utifrån ett medievetenskapligt perspektiv. I stort saknas här vedertagna angreppssätt och tolkningar även om det är rimligt att i väsentliga delar härröra målet till FN:s barnkonvention och skyddet för barn och unga mot skadligt innehåll. I stort kommer dock diskussionen i denna del att baseras på en rationell begreppsanalys utan koppling till tidigare forskning. Allt i ett försök att så förutsättningslöst som möjligt problematisera och diskutera det aktuella målet.

Målet kan enklast analyseras utifrån de enskilda begrepp som formar det: Vad menas med att motverka? Vad menas med skadliga? Vad menas med inslag? Vad menas med massmedier? Och slutligen: hur kan den sammantagna tolkningen av hela målet definieras?

Frågan om att motverka de skadliga inslagen i medierna kan inbegripa en uppsjö av metoder, alltifrån lagstiftning och förhandsgranskning av visst medieinnehåll som omöjliggör dess publicering till upplysning och information som fäster uppmärksamheten på möjliga risker till följd av viss mediekonsumtion, som till exempel våldsvideor eller sexsajter. Det finns en rik arsenal av möjliga metoder att motverka förekomsten av vissa inslag i medierna, men de balanserar ofta mellan den tidigare diskuterade yttrandefrihetens grundläggande princip om att fritt sprida budskap av olika slag och bedömningen av att vissa sådana budskap skulle vara särskilt skadliga för att få spridas, alternativt spridas utan att information ges om hur skadliga de är. Motverkandet av skadliga inslag behöver inte stå i motsättning till yttrandefrihetens grundlagsfästa villkor, till exempel vad avser röjandet av uppgifter som hotar rikets säkerhet eller leder till skövling av fridlysta växter. Mer problematiskt blir motverkandet om det exempelvis är fråga om medieinnehåll som kan innebära hälsorisker eller uppmuntrar till totalitära politiska uppfattningar. Det kan vara samhällsproduktivt att bekämpa och bemöta sådana budskap, men frågan är om det mest effektivt sker genom restriktioner vad avser medieutbudet.

Den andra frågan som måste avgöras är hur skadligheten ska definieras och av vem. Blir ett medieinnehåll skadligt för att tillräckligt många faktiskt far illa av det, för att det finns en sannolik risk att tillräckligt många ska göra det, eller för att tillräckligt många anser att det finns en skadlighet med dessa medieinslag? Graden av skadlighet och privilegiet att bedöma om skadlighet föreligger torde i de flesta fall kunna bli föremål för omfattande diskussion

och alternativa tolkningar. Det går att tänka sig att skadligheten ska kunna beläggas empiriskt, men forskningen kring mediernas effekter är i allmänhet behäftad med flera metodologiska svårigheter. Dels är det generellt svårt att kartlägga medieeffekter om inte studierna bygger på en experimentell design och andra möjliga förklaringsfaktorer kan uteslutas. Dels är medieeffekter knappast generella utan rymmer betydande individuella variationer varför det är svårt att dra slutsatser kring hur skadligt ett visst medieinnehåll är på individnivå.

Den tredje frågan handlar om begreppet inslag. Vad är den analysenhet i medieinnehållet som ska motverkas eftersom den är skadlig? Den enstaka artikeln eller radio- och tv-programmet? Hela den webbsajt som har en länk till hur man billigt producerar en egen sprängladdning eller beställer anabola steroider? Eller hela den tv-kanal som varje kväll uteslutande sänder thaiboxningsmatcher? Om svaret är den mindre analysenheten kan frågan ställas om det spelar någon roll hur många som tar del av detta inslag. En mindre skadlig nyhet i kvällspressen kan ställa till mer skada än en mer skadlig nyhet på en kulturtidskrifts sajt. Vem gör bedömningen av vad som är ett skadligt inslag, och görs den bedömningen efter innehållet eller var innehållet publiceras?

Den fjärde och sista frågan berör begreppet massmedier. Begreppet har i stort försvunnit från den moderna medievetenskapliga diskussionen eftersom digitalisering, konvergens och den fragmenterade medieanvändningen gjort det mer befogat att uppmärksamma de allt mer individualiserade medievanorna i ett ständigt expanderande medieutbud. Självklart finns fortfarande medier som vänder sig till en stor publik, men den generella tendensen är att de blir allt färre och att publikens förhållningssätt till dessa medier blir allt mer individuellt. Allt fler ser på tv på datorn när de vill eller tar del av kvällstidningsrubrikerna i mobilen vid olika tillfällen. I detta sammanhang är det dock mest intressant att fråga sig var gränsen går mellan massmedier och övriga medier. Ska de skadliga inslagen motverkas om de finns på en internetportal eller i ett digitalt nyhetsbrev? Och återigen, vem gör gränsdragningen i det snabbt föränderliga mediesystemet?

Sammanfattningsvis är målet att motverka skadliga inslag i massmedierna säkerligen högst vällovligt och också funktionellt vid sidan av de mer övergripande främjandemålen. Samtidigt innebär det femte målet stora svårigheter vad gäller definitioner av centrala begrepp och fruktbara avgränsningar. Till en del står också målet i kontrast till andra mål, vad gäller till exempel yttrandefrihet. Det reser frågor om de fem målen

inbördes prioriteringsordning, vilket till stor del hänger samman med den uppenbara kontrasten mellan generella främjandemål baserade på centrala mediepolitiska begrepp och den specifika policy-formuleringen i det femte delmålet. Denna omständighet gör också det sista målet svårare att formulera på ett kärnfullt sätt.

Rekommendation till definition av "motverka skadliga inslag i massmedierna" i detta sammanhang: Med att motverka skadliga inslag i massmediernas avses de åtgärder som genom förbud, kritik, upplysning eller information minskar förekomsten av medieinnehåll som är eller kan antas vara skadliga för merparten av mediekonsumenterna eller särskilt utsatta grupper av dessa.

Referenser

- Alström, B. & Nord, L. (2003). Den skånska modellen: En VD, två kulturer, tre tidningar och fyra bröder, Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Barron, J. A. (2000). Structural Regulation of The Media and The Diversity Rationale, *Federal Communications Law Journal*, 52(3): 555-560.
- Bindé, J. (2005). Towards Knowledge Societies, UNESCO World Report, Paris: UNESCO.
- Campbell, V. (2004). Information Age Journalism. *Journalism in An International Context*, London: Arnold.
- Czepek, A. (2009). Pluralism and Participation as Desired Results of Press Freedom: Measuring Media System Performance, In Czepek, A., Hellwig, M. & Nowak, E. (eds.): *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts & Conditions*, Bristol: Intellect, pp. 37-44.
- Klimkiewicz, B. (2009). Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies, In Czepek, A., Hellwig, M. & Nowak, E. (eds.): *Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts & Conditions*, Bristol: Intellect, pp. 45-74.
- McQuail, D. (1987). Mass Media in the Public Interest: Towards a Framework of Norms for Media Performance, In Curran, J. & Gurevitch, M. (eds.): *Mass Media and Society*, 2nd ed., London: Arnold, pp. 66-80.
- McQuail, D. (2000). *Mass Communication Theory*, 4th ed., London: Sage.
- McQuail, D. (2007). The Current State of Media Governance in Europe, In Terzis, G. (ed.): *European Media Governance, National and Regional Dimensions*, Bristol: Intellect, pp. 17-26.
- Meier, W. A. & Trappel, J. (1998). Media Concentration and the Public Interest, In McQuail, D. & Siune, K. (eds.): *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*, London: Sage, pp. 38-59.

- Merril, J. C. (1989). *The Dialectic in Journalism. Toward a Responsible Use of Press Freedom*, Baton Rouge: Louisiana University Press.
- Strömbäck, J., Nord, L. & Shehata, A. (2012). *Swedish Journalists between Professionalism and Commercialism*, In Weaver, D. H. & Wilnat, L. (eds.): *Global Journalists in the 21st Century*, London: Routledge (in print).
- Sveriges grundlagar (1989). Riksdagen, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Trappel, J., Nieminen H. & Nord, L. (eds.) (2011). *The Media for Democracy Monitor. A Cross National Study of Leading News Media*, Gothenburg: Nordicom.
- Westerståhl, J. & Johansson, F. (1985). *Bilden av Sverige*, Stockholm: SNS.