

Slutet på den nationella mediepolitiken?

Carl-Gustav Lindén*

Hur reglerar man något som, för att använda Silicon Valleys uttryck, rör sig med drömmars hastighet? Vars användarvillkor ändras flera gånger varje månad eller vecka? Som har alla resurser i världen för att hitta kryp-hål i regelverket? Vi talar självklart om teknikjättar som *Google, Apple, Amazon Web Services, Facebook*, även deras kinesiska motsvarigheter, hur de påverkar mediernas verksamhetsvillkor och de begränsade möjligheterna att genom nationell lagstiftning reglera dem. Det korta svaret är, det går inte. I den svenska medieutredningen (SOU 2016:80, 2016, 461) formulerade **Anette Novak** utmaningen så här: ”Precis när vi trodde att vi börjat förstå det kraftigt förändrade medielandskapet – digitaliserat, globaliserat och fragmentiserat – är vi redan på väg in i nästa stadie – automatiserat, immersivt och styrt av artificiell intelligens.” En dansk medieutredning (Slots- og kulturstyrelsen, 2017) slår fast att medieverksamheterna inte längre har kapaci-

* Carl-Gustav Lindén är medieforskare och biträdande professor vid Universitetet i Bergen. Han forskar särskilt om datajournalistik och digitala medier.

tet att definiera de teknologiska, distributionsmässiga eller affärsmässiga standarder de använder för att leverera innehåll till medieanvändare. Dessa standarder bestäms nu istället av globala spelare och såväl privata medieföretag som public service måste anpassa sig. Utredarna noterar att utvecklingen leds av *Facebook*, *Google*, *Netflix* och *Apple*, företag som på tio år erövat en dominerande position i de danska medieanvändarnas vardag.

Och slutresultatet av statliga ingripanden kan, som vi såg i Australien, få oväntade konsekvenser och stärka de redan starkaste mediernas övertag. **Rupert Murdochs News Corp**, som dominerar tidningsmarknaden, kunde sluta avtal med *Facebook* och *Google* medan de mindre medierna saknar resurser att driva sina intressen.

Från kort till långt svar

Det långa svaret är i stället extremt komplext och mångfacetterat och det omfattar övernationella principer och linjedragningar som handlar om mycket mer än mediepolitik. I det här avsnittet ger jag en kort bakgrund till teknikjättarnas beteendelogik och vad som händer när den konfronteras med svensk mediepolitik. Först några allmänna reflektioner. Dessa företag bestämmer alltmer över mediernas affärsmodeller och arbetsmetoder, så även i Sverige även om inflytandet är klart mindre än i till exempel USA (Lindén, 2020). Flödet i *Facebook News* definieras utifrån vad företaget anser är en nyhet och likaså måste medier och journalister optimera sitt innehåll för algoritmerna i *Googles* sökmotor, som

till exempel föredrar gratisinnehåll. Distributionen av nyheter på mobiltelefoner styrs av två operativsystem, Ios där *Apple* tar 30 procent av intäkterna och *Googles* Android där affärsmodellen är annonsfinansierad och baserad på att locka maximal uppmärksamhet.

Hur passar de nordiska mediesystemen ihop med Silicon Valleys teknikjättar? I ett jämförande systemperspektiv ser Rodney Benson med kolleger (2017) att det nordiska medielandskapet präglas av en opartisk reglering, något som utmynnar i en högre grad av autonomi och redovisningsansvar än i länder med mindre reglering. Den tekniska utvecklingen stöder en strukturell socio-ekonomisk transformation, och såväl Marko Ala-Fossi med kolleger (2018) som Anne Kaun och Lina Dencik (2020) menar att vi borde tala mer kritiskt om en digital välfärdsstat där medborgarnas rättigheter inte självklart tillgodoses. Frågan är också om det är rätt att koppla medierna till idén om en inkluderande välfärdsmodell. Analyser av medieanvändning pekar på att medierna inte längre är det sammanhållande kittet, utan att man snarare kan tala om öar av publik som drar gränser mellan varandra (Lindell & Hovden, 2018).

Det finns alltså många orsaker att kritiskt utvärdera de olika varianterna av den nordiska mediemodellen, men också att mer konkret granska den i sina beståndsdelar för att kunna definiera vilka policyberoende element den innehåller. Det skulle helt enkelt vara dags att operationalisera den nordiska mediemodellen, och på så sätt låta konceptet komma till användning vid faktiskt beslutsfattande.

De senaste medieutredningarna i Sverige (2016), Danmark (2017), Finland (2018) och Norge (2019) bekräftar alla problemen med teknikjättarnas inflytande såväl ekonomiskt och tekniskt som mentalt. I den finska utredningen konstateras att medieanvändningen och reklammarknaderna förändrats på grund av *Google* och *Facebook*, något som innebär att en nationell mediepolitik möter helt nya utmaningar och kräver ett gränsöverskridande perspektiv: ”För att lösa dessa problem måste man beakta vilka lösningar grannländerna har tagit till” (Ala-Fossi med kolleger, 2018). Mediepolitiken i Norden värnar om mediernas oberoende och framställs ofta som ett försök att vara ”neutral på armlängds avstånd”, den svenska utredningen slår till exempel fast att staten ska ”för att säkerställa yttrandefrihet och mediernas oberoende teoretiskt sätt [...] intervensera så lite som möjligt på detta område” (SOU 2016:80, 292). I den norska medieutredningen nämns ”armlängds avstånd” hela 139 gånger, det är i själva verket rapportens bärande tema (Meld. St. 17, 2019).

Samtidigt är det svårt att tänka sig lösningar på utmaningarna med mäktiga globala teknikjättar utan statlig medverkan. Mediecheferna hoppas på att regeringarna ska bidra till att lösa deras problem, verktygen i fråga består av reglering och en skattelagstiftning som gör konkurrensen jämbördig och hindrar *Facebook* och *Google* från att tjäna pengar på journalistiskt innehåll utan att själva behöva betala. På köpet ser medierna även en möjlighet till liberalisering av reklam, copyright och konsumenträttigheter, något

som betyder att hårdare krav mot plattformarna paras med bättre villkor för medierna (Enli, Raats, Syvertsen, & Donders, 2019).

Efter att ESA (EFTA Surveillance Authority) år 2016 godkänt en sänkning av mervärdesskatten på digitalt nyhetsinnehåll till noll har till exempel den norska medieindustrin goda erfarenheter av att samarbeta med politiker och tjänstemän. I Finland har medieindustrin med hänvisning till sin svåra ekonomi drivit igenom en begränsning av det textbaserade public service-utbudet (Honkonen, 2020), och liknande tendenser finns i övriga Norden, något som på sikt kan komma att leda till påtagliga förändringar för public service-medierna. Forskningen om marknadseffekterna visar att förekomsten av ett starkt public service och viljan att betala för kvalitetsjournalistik korrelerar; det handlar inte om en situation där ”den enes bröd är den andres död”, relationen är snarare symbiotisk (Sehl, Fletcher, & Picard, 2020). Kombinationen av starka kommersiella medier och välfinansierade och oberoende public service-medier skapar dessutom de bästa betingelserna för välinformerade medborgare (Albæk, Van Dalen, Jebril, & De Vreese, 2014). Risken att en regleringslinje leder till ovälkomna sidoeffekter är alltså överhängande – en skulle kunna vara att medborgare som inte har råd att betala för kvalitetsjournalistik tvingas ty sig till alltmer utarmade public service-medier (Lindell & Hovden, 2018).

Å andra sidan kan statliga åtgärder motiveras med att mediemarknaden inte klarar av att sköta sin uppgift. Marknadsmislyckandet betyder enligt Sigurd Allern och Ester Pollack (2019) att det gjorts otillräck-

liga investeringar i journalistik med positiva kringeffekter, till exempel avslöjanden av maktmissbruk och andra viktiga samhällsproblem. Robert Picard (2004, 61) påpekar också att marknaden inte bara ska öka värdet av en produkt för konsumenterna, utan också vara ”ett centralt element i att åstadkomma de sociala, politiska och kulturella mål som satts upp för journalistiken i demokratiska samhällen”. Vi talar alltså om kollektiva nyttigheter som gagnar alla delar av samhället.

Nationell mediepolitik otillräcklig

Det finns alltså mycket att bygga vidare på och de nordiska länderna var också tidigt ute och har på ett relativt bra sätt lyckats att inkorporera plattformarnas affärsmodeller i nationell reglering av skatter och arbetsmarknad – två exempel är verksamhetsvillkoren för taxiföretaget Uber och hotellföretaget Airbnb (Dølvik & Jesnes, 2017; Levring & Wienberg, 2017). Eftersom frågan om Silicon Valleys makt över medierna är komplex – det handlar till exempel om juridik, skatter och konkurrensfrågor – är det uppenbart att mediepolitik i sig inte räcker till; frågan är större och behöver angripas på ett mer övergripande plan.

De mediepolitiska instrumenten har, förutom medieutredningarna i de nordiska länderna (2016-2019) utretts av Lisbeth Knudsen (2017) på uppdrag av Nordiska ministerrådet. Knudsen efterlyste bland annat statligt stöd till kvalitetsjournalistik och tekniskt utvecklingsarbete, incitament för att grunda innovationskluster på mediefältet och utbildning i medie-

kritiskt tänkande. I en tidigare skrift (Carl-Gustav Lindén, 2020) har jag också lagt fram en struktur för interventioner på nationell, regional och internationell nivå. Det nationella perspektivet är ändå otillräckligt. Cyberexperten Marietje Schaake (2020) diskuterar behovet av att skapa en allians av demokratiska länder som tillsammans fastslår normer, regler, riktlinjer och sanktioner för de privatägda teknikjättarna. Alliansen borde kunna enas om grundläggande demokratiska principer som kan appliceras i enlighet med olika nationella kontexter, precis som inom EU. En gemensam princip kunde gälla yttrandefrihet på sociala medier, en annan översyn av digitala valkampanjer. Det behövs också någon form av internationella domstolar. De nuvarande globala institutionerna, som FN eller WTO, har enligt Schaake misslyckats med att ta steget in i den digitala världen och komma överens om global reglering av data och digitala transaktioner. Däremot rekommenderar hon inte att regeringar börjar bygga sina egna plattformar för sociala medier, datahallar och mobiltelefoner. Mauritz Kop (2021) föreslår också en USA-ledd allians av demokratier som ska reglera teknikföretagen, men närmast som motvikt till Kinas expansion.

Marknadsplats för idéer

För att komplicera bilden ytterligare vill jag föra in ett element till, olika syn på yttrandefrihet i Silicon Valley och de nordiska länderna. En av de metaforer som formar Silicon Valleys tänkande är bilden av en ”marknadsplats för idéer”. Grundidén är enkel:

många produkter finns tillgängliga och rationellt tänkande konsumenter väljer fritt efter att noggrant ha vägt olika egenskaper i urvalet, främst kvalitet i förhållande till pris. Enligt samma logik säger Silicon Valley att yttrandefriheten fungerar och får stöd i amerikansk lagstiftning. Det första författningstillägget till grundlagen (1791) – religionsfrihet, yttrandefrihet, pressfrihet, mötesfrihet och petitionsfrihet – omtolkas ofta till ett ideal, en neutral marknadsplats för idéer där alla medborgare har rätt att öppet säga vad de tänker och efter att den upplysta allmänheten gått igenom alternativen väljs de bästa idéerna (som underförstått är både sanna och rationella). Silicon Valleys principer för vad som kan sägas offentligt ligger alltså helt i linje med grundlagens första tillägg som ger alla närmast obegränsad yttrandefrihet. Frank Pasquale (2017), inspirerad av John Durham Peters (2010), kallar denna strävan efter absolut yttrandefrihet ”free speech fundamentalism”, en hållning som återspeglas i *Facebooks* ovilja att ingripa i diskussionsflödet. Så länge ägaren till en webbplats låter bli att moderera inlägg är företaget enligt amerikansk lagstiftning (Section 230 i lagen om sedlig kommunikation) ingen publicist utan bara distributör och berörs därmed inte av regeringen. Yttrandefrihet i den digitala tidsåldern kan definieras som en övergång från den ”gamla” skolan till den ”nya” och privata aktörer som *Facebook*. På den ”gamla” tiden kunde nationalstater reglera yttrandefriheten inom landets gränser men när diskussionerna flyttats ut på internet har den geografiska dimensionen ersatts av andra betydelser. Regeringen av yttrandefriheten har allt mer tagits över av privata

företag som *Facebook*, företag med egna regelverk och icke-transparent hantering av vad som betraktas som problematiska uttrycksformer.

Tanken på en idéernas marknad är också grunden för den libertarianska pressteorin (Siebert, Peterson, & Schramm, 1956). Kritiken mot metaforen är dock hård eftersom den bortser från maktperspektivet (Entman & Wildman, 1992; Gordon, 1997). När **Mark Zuckerberg** brukar metaforen i sitt försvar av Facebook mot reglering får han kritik av Joseph Stiglitz (2020) som i *Financial Times* påpekar att konceptet är behändigt men bristfälligt: det finns inga bevis för att oreglerade marknader skulle fungera, inte heller när det gäller idéer. För att marknader ska verka effektivt måste det finnas någon form av lagstiftning och spelregler, till exempel lagar som skyddar konsumenter mot skojare – och *Facebooks* användare mot falsk eller skadlig information. Därför finns det lagar mot bedrägeri och viss typ av reklam (t ex cigaretter): ”Den ursprungliga tanken var att internet är en fri, konkurrensutsatt och transparent marknad utan mellanhänder. Uppenbarligen har saker och ting inte utvecklats så. Dagens marknadsplats är varken fri, konkurrensutsatt eller transparent”, skriver Stiglitz.

Nordiska medieföretag har en lång tradition av självreglering och försiktighetsprinciper. Utgivaransvaret är kärnan i pressfriheten. Förlagskoncernen *Bonnier*, med tidningar som *Expressen* och *Dagens Nyheter*, säger sig till exempel värna om yttrandefrihet, pressfrihet och informationsfrihet ”med det ansvariga utgivarskapet som grundsten” (Bonnier, 2017). Som *Expressens* tidi-

gare chefredaktör **Thomas Mattsson** konstaterat är publicistik inte vilken verksamhet som helst, utan ”en samhällsviktig gärning som är en av själva förutsättningarna för en demokrati” (2014). Det kan låta högrävande, men publicistik – alltså driften av ett journalistiskt medium – är en av samhällets grundläggande kunskapsproducerande funktioner. Ur en amerikansk synvinkel uppfattas detta utgivaransvar ibland som censur och åsiktsförtryck (Larson III, 2013). De traditionella nordiska mediernas styrka är alltså samhällsansvaret, ett ansvar som vare sig *Google* eller *Facebook* vill kännas vid och som fortsättningsvis måste utgöra kärnan i mediepolitiken.

Litteratur

- Ala-Fossi, Marko, Anette Alén-Savikko, Mikko Grönlund, Paula Haara, Heikki Hellman, Juha Herkman, Jockum Hildén mfl. (2018). *Medie- och kommunikationspolitikens tillstånd och mätning*. Helsingfors: Kommunikationsministeriet. Hämtad från https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160714/04_18_Media-%20ja-viestintapolitikan-nykytila.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Albæk, Erik, Arjen Van Dalen, Nael Jebril och Claes H. De Vreese. (2014). *Political journalism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allern, Sigurd och Ester Pollack. (2019). *Journalism as a public good: A Scandinavian perspective*. *Journalism*, 20(11), 1423–1439.

- Benson, Rodney, Matthew Powers och Timothy Neff. (2017). *Public media autonomy and accountability: Best and worst policy practices in 12 leading democracies*. International Journal of Communication, 11, 22.
- Bonnier, Carl-Johan. (2017). Publicistisk vision. Hämtad från <https://www.bonnier.com/sv/page/publicistisk-vision>
- Dølvik, Jon Erik och Kristin Jesnes. (2017). *Nordic labour markets and the sharing economy – report from a pilot project*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet. Hämtad från <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1072087/FULLTEXT02>
- Enli, Gunn, Tim Raats, Trine Syvertsen och Karen Donders. (2019). *Media policy for private media in the age of digital platforms*. European Journal of Communication, 34(4), 395–409.
- Entman, Robert M. och Steven S. Wildman. (1992). *Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the "marketplace of ideas"*. Journal of Communication, 42(1), 5–19.
- Gordon, Jill. (1997). *John Stuart Mill and the "marketplace of ideas"*. Social Theory and Practice, 23(2), 235–249.
- Kaun, Anne, och Lina Dencik. (2020). Datafication and the welfare state: An introduction. Global Perspectives, 1(1)
- Knudsen, Lisbeth. (2017). Den nordiske mediemodell og de globale aktører. Hämtad från <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/MRN/Final>. Den nordiske mediemodell og de globale aktoerer. Policy udredning Nordisk Ministerraad 790250.pdf

- Kop, Mauritz. (2021). *Democratic countries should form a strategic tech alliance*. Stanford - Vienna Transatlantic Technology Law Forum, Hämtad från https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3814409
- Larson III, Robert. G. (2013). *Forgetting the first amendment: How obscurity-based privacy and a right to be forgotten are incompatible with free speech*. *Communication Law and Policy*, 18(1), 91–120.
- Levring, Peter och Christian Wienberg. (2017). *Uber, Airbnb get dragged into Scandinavian welfare economics*. Hämtad från <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-09/uber-airbnb-get-dragged-into-scandinavian-welfare-economics>
- Lindell, Johan och Jan Fredrik Hovden, J. F. (2018). *Distinctions in the media welfare state: Audience fragmentation in post-egalitarian Sweden*. *Media, Culture & Society*, 40(5), 639-655.
- Mattsson, Thomas. (2014, 13 april). *Publicistik – inte vilken verksamhet som helst*. *Expressen* Hämtad från <https://www.expressen.se/blogg/thomasmattsson/2014/04/publicistik-inte-vilken-verksamhet-som-helst>
- Meld. St. 17 (2019). *Mangfald og armlengds avstand. mediepolitikk i ei ny tid*. Hämtad från <https://www.regjeringen.no/contentassets/7dec-1c0ee86149bda8f69b256beaa202/nn-no/pdfs/stm201820190017000dddpdfs.pdf>
- Pasquale, Frank. (2017). *The automated public sphere*. *University of Maryland Legal Studies Research Paper*, 31 Hämtad från https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3067552

- Peters, John Durham. (2010). *Courting the abyss: Free speech and the liberal tradition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Picard, Robert. G. (2004). *Commercialism and newspaper quality*. *Newspaper Research Journal*, 25(1), 54–65.
- Schaake, Marietje. (2020). *How democracies can claim back power in the digital world*. Hämtad från <https://www.technologyreview.com/2020/09/29/1009088/democracies-power-digital-social-media-governance-tech-companies-opinion>
- Sehl, Annika., Richard Fletcher och Picard, Robert. G. (2020). *Crowding out: Is there evidence that public service media harm markets? A cross-national comparative analysis of commercial television and online news providers*. *European Journal of Communication*, , 0267323120903688.
- Siebert, Fred, Theodore Peterson och Wilbur Schramm, W. (1956). *Four theories of the press: The authoritarian, libertarian, social responsibility, and Soviet communist concepts of what the press should be and do*. Urbana, IL: University of Illinois press.
- Slots- og kulturstyrelsen. (2017). *Globaliseringen af den danske mediebranche. analyser af internationale aktørers betydning for det danske mediemarked, danske medieudbydere og dansk medieindhold*. Hämtad från [https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale aktøerer/Rapport og bilag/Final Final rapport 4.9.2017.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale_aktøerer/Rapport_og_bilag/Final_Final_rapport_4.9.2017.pdf)

SOU 2016:80. (2016). En gränsöverskridande mediepolitik. för upplysning, engagemang och ansvar. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Stiglitz, Joseph. (2020). *Facebook does not understand the marketplace of ideas*. Hämtad från <https://www.ft.com/content/d4419bd8-3860-11ea-ac3c-f68c10993b04>