

No. 4, 2007 - desember

Nordiske mediemodeller under press?

Ytringsfrihet og en fri presse er basisgoder i de nordiske landene. Staten subsidierer pressen og har støtteordninger for forfattere. Folk har et høyt medie- og kulturkonsum. Vil det fortsette slik?

De nordiske land er å finne på verdenstoppen i rangeringer som gjelder ytringsfrihet og pressens arbeidsforhold. Landene i Norden byr på mange offentlige støtteordninger for å fremme en mangfoldig presse, litteratur og filmproduksjon. Befolkningen i de nordiske landene har et høyere mediekonsum enn befolkningen i de fleste andre land, viser undersøkelser på internasjonalt nivå. Stort medie- og kulturkonsum fører gjerne til sterkere samfunnsengasjement.

Den nordiske modellen. Et uttrykk som også internasjonalt er synonymt med stor internasjonal konkurransevne, med regulerte velferds- og rettssamfunn, basert på høye skatter, og hvor arbeidstakerne er velutdannede, organiserte og høytlønnede, og nyter godt av likestilling. De nordiske land er dynamiske samfunn, men med ytringsfrihetens lange tradisjoner som en garantist for demokratiet.

Det er grunn til å understreke at de nordiske samfunnene ikke er feilfrie og perfekte. Debattene om hvordan de kan forbedres føres med stor styrke, hver dag, i de nordiske parlamentene, blant folk flest og i frie medier. Men *de* debattene er ikke tema for denne kommentaren.

Historisk sett la obligatorisk grunntidning et godt grunnlag for framveksten av demokratiet, der stemmerett for alle ble oppnådd i alle nordiske land i de første tiår av det tjuende århundret. Kunnskap fører til higen etter mer kunnskap, og utdanning visker i stor grad ut klasseskiller. Et samfunn med velutdannede arbeidstakere – som kan gi uttrykk for meningene sine – vil oppleve økonomisk framgang på bred front.

En fri presse styrker demokratiet

De nordiske mediemodellene er en integrert del av den nordiske modellen. Det er ikke lett å se hva som er årsak og virkning; en sirkelargumentasjon blir ofte resultatet. Ytringsfrihet og en fri presse er basisgoder i de nordiske samfunnene. Det kommer tydelig til uttrykk når "Reportere uten grenser" lanserer den årlige pressefrihetsindeksen.

"Reportere uten grenser" Worldwide Press Freedom Index 2007: Alle de fem nordiske land er blant de ti høyest rangerte av til sammen 169 land, med Island og Norge sammen på toppen, deretter Finland og Sverige på en delt femteplass, og Danmark på åttendeplass. Estland, Slovakia, Belgia, Irland og Portugal inntar de andre plassene i ti-på-topp-listen, og det er ikke store forskjeller mellom de ti høyest rangerte landene.

Retten til ytringsfrihet er lovfestet og tradisjonsbundet i de nordiske land, der redaktører og journalister også har kjøreregler i form av presseetiske regelverk og systemer for selvjustis. En fri presse styrker demokratiet. Det er *ønskelig* med debatt og konstruktiv kritikk av politiske motstandere. Bredt anlagte offentlighetslover gjør det mulig for pressen å drive undersøkende journalistikk, som ofte avkler makthaverne. Ytringsfrihetens muligheter og resultater er ikke overraskende for befolkningen i de nordiske landene, men slett ingen selvfølge i de fleste av landene som figurerer i Worldwide Press Freedom Index.

Ytringsfrihet uten grenser?

Den lovprisede ytringsfriheten i de nordiske landene kom overraskende i skuddlinjen etter offentliggjøringen av de såkalte Muhammed-tegningene i 2006. Det som for de fleste nordboere fortonte seg som selvsagte rettigheter, måtte forklares og forsvares på høyt politisk nivå: Medienes rett til å trykke og sende det som redaksjonsledelsene finner riktig. Men det var også mulig å stille spørsmålet om de nordiske mediene hadde *plikt* til å formidle alle budskap, under henvisning til ytringsfriheten.

En repetisjon i mindre skala i Sverige i 2007: Kunstneren Lars Vilks tegnet Muhammed som hund, og ble truet. Vilks hevdet at reaksjonene var noe han hadde forutsett, og at de var en del av kunstverket. Som Kjell Olaf Jensen skriver i norske *Dagsavisen* 27. oktober 2007: "(Med andre ord) at forfølgelsen av ytreren er en del av ytringen, og dermed har krav på å nyte godt av retten til ytringsfrihet?" Her, ved ytringsfrihetens grenser, er det grunn til å stoppe opp for refleksjon. Kjell Olaf Jensen kommenterer: "Kan et bankran være et kunstverk, en ytring i protest mot bankvesenet og pengenes eiere? Det er utvilsomt mulig, men vi kan likevel ikke akseptere bankranet, verken juridisk eller moralsk."

Ytringsfrihet og provokasjon er sjelden to sider av samme sak. Bruk av ordet ytringsfrihet krever omtanke, også i de nordiske land. Stadig oftere påberopes ytringsfriheten i saker som åpenbart ikke dreier seg om ytringsfrihet, men om anstendighet og allmenn folkeskikk. Ordet er blitt et motefenomen. Uthuling av begrepet gjennom misbruk kan gi uønskede resultater.

Teknologiutviklingen påvirker ytringsfrihetens vilkår

Konvergens er ofte stikkordet når teknologiutviklingens virkninger diskuteres. Redaktøransvaret (redaktøren for en publikasjon har ansvaret for det som publiseres) har fått en ny dimensjon som en følge av de mange internett-foraene, mange av dem knyttet til tradisjonelle aviser, en slags forlengelse av leserbrevtradisjonen. De trykte leserbrevne har alltid vært underlagt redaksjonell kontroll, men praksisen for å slippe til innlegg har vært liberal. Innleggene på internett-foraene unndrar seg i stor grad en slik kontroll, mest på grunn av den enorme mengden av innlegg.

Teknologiutviklingen gir utfordringer også på grunnlovsnivå. Dess mer mediespesifikk lovgivningen er, dess større blir behovet for endringer i takt med utviklingen. I internasjonal sammenheng er den detaljerte og mediespesifikke grunnlovsbeskyttelsen som de svenske lovene Tryckfrihetsförordningen (TF) og Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) gir unik.

Tryck- og yttrandefrihetsberedningens utredning; SOU 2006:96 – *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt*, ble lagt fram høsten 2006. Tryck- og yttrandefrihetsberedningen foreslo tre alternativer. Det ene innebærer at TF og YGL oppheves og at ytringsfriheten beskyttes gjennom artikkel 10 i Europakonvensjonen og regeringsformens (RF) allmenne regler om ytringsfrihet. Det andre

alternativet er som det første, men i tillegg foreslås det satt inn et nytt kapittel om ytringsfrihet i RF. Det tredje alternativet innebærer at TF og YGL slås sammen til en ny ytringsfrihetsgrunnlov. I 2007 har utredningen vært til høring og Justitiedepartementet har samlet uttalelsene.

Kan EU-land endre grunnlover uten å komme i strid med unionsretten?

Justitiekansler Göran Lambertz skriver i en artikkel i *Dagens Nyheter* 6. oktober 2007: "Den nuværende grunnlagsregleringen av det frie ordet er bunden till viss teknik och får i dag därför skadliga effekter som medför att brottslingar går ostraffade (...) Effekterna av detta teknikberoende är tydligast när det gäller skriven text, men de finns också beträffande exempelvis film och musik." Lambertz mener at forslagene som ble lagt fram av Tryck- og yttrandefrihetsberedningen høsten 2006 ikke er gode nok: "Därför måste tryckfrihetsförordningen skrotas och ersättas med en modern yttrandefrihetsgrundlag som undanröjer nuvarande egendomligheter," skriver Lambertz og konkluderer: "Men låt oss i allt väsentligt behålla grundlagsskyddet på samma höga nivå som i dag."

Så enkelt er det ikke, skriver Sverker Gustavsson, professor i statskunnskap ved Uppsala universitet i *Dagens Nyheter* 9. oktober 2007: "Problemet är att justitiekanslern resonerar som om det vore självklart att våra förtroendevalda ensamma äger frågan. Så var det före medlemskapet i EU. Men så är det inte längre. Unionsrätten gör anspråk på principiellt företräde framför såväl vanlig lag som grundlag." Om det kan formodes at sentrale momenter ikke stemmer med unionsretten, er det bedre å opprettholde de eksisterende grunnlovene, og "i praxis tolka dessa till förmån för vår egen syn på saken," mener Gustavsson.

Ingen medlemsland har erfaring med hva det innebærer å "aktivt grunnlagsstifta i strid med unionsrätten. Risken är stor, menar jag, att sådana försök kan ta en ände med förskräckelse – på så sätt nämligen att unionen i förödmjukande form klargör för regering och riksdag var gränserna går för den svenska yttrandefriheten," skriver Gustavsson.

De nordiske folkene er blant Europas flittigste kulturkonsumenter

På sitt beste fungerer de nordiske mediemodellene som katalysatorer for utvikling og fremme av nasjonal kultur og nasjonale språk. Dette er viktig i små land som de nordiske. Nordisk råd og Nordisk ministerråd er resultater av viljen til nordisk samarbeid, blant annet for å holde den nordiske modellen i hevd. På samme måte er de nordiske mediemodellene på nasjonalt nivå vevd inn i hverandre gjennom utstrakt nordisk samarbeid. Særlig i den audiovisuelle sektoren, der Nordisk film og TV-fond og Nordvisjonssamarbeidet mellom de lisensfinansierte public service-institusjonene er viktige ledd, men også på det litterære området. Nordisk råds litteraturpris har som mål å øke interessen for nabolandenes litteratur og språk og øke det nordiske kulturfellesskapet.

En undersøkelse fra høsten 2007 – "**European Cultural Values, Special Eurobarometer 278**" – viser at befolkningen i de nordiske EU-landene er blant de fremste når det gjelder kinobesøk, bruk av bibliotekene og boklesning. Mens EU-gjennomsnittet for kinobesøk er 51 prosent, har 71 prosent av de svenske respondentene vært på kino i løpet av de siste 12 månedene, mens tallet for Danmark er 69 prosent.

Finnenes bruk av bibliotekene er den mest intensive blant EU-landene; 72 prosent av respondentene hadde brukt biblioteket siste år, tallet for Sverige var 70 prosent og for Danmarks vedkommende 68 prosent. EU-gjennomsnittet er 35 prosent. Sverige har den mest boklesende befolkningen i EU, 87 prosent hadde lest en bok de siste 12 månedene. Blant

nederlenderne hadde 84 prosent lest en bok, og danskene følger tett opp, med 83 prosent. EU-gjennomsnittet er 71 prosent.

Også på listene for deltakelse i en rekke andre kulturaktiviteter er de nordiske EU-medlemmene å finne på toppen, eller nær den. Det finnes visse forskjeller når det gjelder alder og kjønn, men de har ikke stor betydning for helhetsbildet.

Kampen om den danske biblioteksafgiften

Resultatene i undersøkelsen "European Cultural Values" tyder på at den målbevisste medie- og kulturpolitikken som føres i de nordiske velferdssamfunnene, har stor betydning for kultur- og mediekonsumet til folk flest. Et høyt kultur- og mediekonsum kan være et mål i seg selv, men som oftest har det ønskede bivirkninger som sterkt samfunnsengasjement. Da burde vel den nordiske politikken – som skal fremme nasjonal kultur og nasjonalt språk i små samfunn – være et forbilde for land i hele Europa?

"EU-kommisjonen freder dansk biblioteksavgift," lød meldingen fra det danske Kulturministeriet 14. desember 2007. En merkedag, ikke bare for danske kulturmyndigheter og danske forfattere. Biblioteksafgiften er et vederlag for bibliotekenes utlån, som betales bare til forfattere som skriver på dansk. Ordningen er den største i sitt slag i verden, og over DKK 150 millioner tilfaller opphavsmennene årlig.

I desember 2004 meddelte EU-kommisjonen den danske regjeringen at kommisjonen anså ordningen for å være i strid med EU-traktaten, fordi den diskriminerte på grunn av nasjonalitet. "Den danske regering besvarede Kommissionens åbningskrivelse i februar 2005. I svaret gjorde den danske regering bl.a. gjældende, at det danske sprog er et helt afgørende element i dansk kultur, og at det anvendte sprogkriterium i biblioteksafgiftsordningen, der er en kulturstøtte, er begrundet i hensynet til beskyttelse af dansk kultur. Det er således ikke udtryk for diskrimination, når man i Danmark anvender et sprogkriterium. Desuden havde Kommissionen allerede i 1992 erklæret, at den danske ordning ikke var i strid med EU-reglerne," skriver Kulturministeriet.

Det som skjedde i i Danmark i 2004 vakte naturlig nok oppsikt også i de øvrige nordiske land med lignende ordninger. På samme måte har EU-kommisjonens henlegging av saken om den danske biblioteksafgiften betydning for alle som administrerer bibliotekvederlagssystemer.

Finland har en ordning for "upphovsmännens rätt till ersättning för utlåning av exemplar av verk till allmänheten," i tillegg til individuelle bibliotekstipender. Både Norge (bibliotekvederlag) og Sverige (biblioteksersättning) har betydelige støtteordninger til opphavsmenn, og også Island har en kulturpolitisk begrunnet vederlagsordning. Ordningene forvaltes i stor grad gjennom kollektive avtaler.

EUs direktiv om utleie- og utlånsrettigheter fra 1992 innebærer at EU-landene må opprette bibliotekvederlagsordninger, om de ikke allerede finnes. Ifølge Den norske forfatterforenings nettsider har "Estland, Latvia, Litauen, Nederland, Slovenia, Storbritannia, Tyskland og Østerrike innført ordninger. Alle har basert seg på utlån. I Frankrike er en ordning under gjennomføring, basert på utlån. Belgia og Portugal er av EU-domstolen pålagt å etablere ordninger. Øvrige EU-land som er uten ordning, eller som ikke er underveis i planleggingen, har mottatt klage fra EU-kommisjonen, som må forventes å ta saken inn for EU-domstolen for ikke-oppfyllelse av direktivet." Land utenfor Europa som har bibliotekvederlagsordninger: Australia, Canada, Israel og New Zealand.

Volumet av vederlaget i de nordiske landene, sett i forhold til folketallet, er betydelig høyere enn i andre land.

Svensk pressestøtte fingranskes av EU-kommisjonen

De nordiske lands befolkning befinner seg stadig nær verdenstoppen når det gjelder daglig avislesning. Politikerne har i de fleste nordiske land sett det som nødvendig å gi økonomisk støtte, i en eller annen form, for å beholde en mangfoldig presse. Støtten gis ikke for aviseiernes skyld. Begrunnelsen er at avisene er et viktig redskap når det gjelder å fremme fri meningsutveksling og demokratiutvikling. Pressestøtten arter seg forskjellig, alt etter hvilket nordisk land det dreier seg om. Distribusjons- og produksjonsstøtte og fritak for merverdiavgift for aviser og tidsskrifter er hovedvirkemidlene som brukes. Fra tid til annen foregår det heftige debatter om pressestøtten, både i bransjeorganisasjonene og i de nordiske parlamentene.

I Sverige og Norge, der avis døden truet fra 1950-tallet, har et omfattende pressestøttesystem gitt gode resultater i form av en rik avisflora, etter etablering av støttesystemer rundt 1970. Nummer to-avisene har i mange tilfelle klart seg bra, og det finnes lokale betalingsaviser også der befolkningsgrunnet er lite.

EU-kommisjonens generaldirektorat for konkurransespørsmål reagerte på den svenske pressestøtten da Sverige notifikerte EU om forandringer i støtten sommeren 2006. Problemet var ikke støtten som prinsipp, ikke størrelsen på den heller, men motivene bak støtten. Det sa Ellen Hausel Heldahl, representant for næringsdepartementet, til *Medievärlden* etter et møte i Brussel 21. mars 2007. Da møtte tjenestemenn fra de svenske kultur-, nærings- og finansdepartementene i Brussel med en analyse utført av medieøkonomiprofessoren Karl Erik Gustafsson. Gustafsson sa til *Medievärlden* at han ikke hadde funnet noe som kunne gi grunnlag for EU-kommisjonens innvendinger, for eksempel at systemet skulle virke konkurransevridende.

Under et møte på tjenestemannsnivå i Brussel i EU-kommisjonens generaldirektorat for konkurransespørsmål 19. juni 2007 la Kulturdepartementet fram et forslag som åpenbart skulle dempe de mulige effektene av pressestøtten som ikke stemmer med EF-traktaten (EG-fördraget). "Samtidig kommer förslaget - om det genomförs - knappast att påverka verkligheten på stödtidningarna i någon större omfattning," skrev *Medievärlden*.

Den svenske pressestøtten består. I omtalen av Kulturdepartementets budsjett for 2008 anføres: "Regeringens dialog med EU-kommissionen om utformningen av det svenska presstödet, som påbörjades under våren 2007, fortsätter. Utgångspunkt för regeringen är ett försvar av presstödet, men med öppenhet för möjligheten att modifiera delar av regelverket för att garantera att det står i överensstämmelse med de gemensamma konkurrens- och statsstödsreglerna."

Indirekte pressestøtte, i form av helt eller delvis fritak fra merverdiavgift for avisene, finnes i en rekke europeiske land. Land som både har indirekte og direkte støtteordninger er blant andre Frankrike, Belgia, Hellas, Italia, Luxembourg, Spania og Canada.

Nordiske syn vant fram i EUs revidering av TV-direktivet

I mai 2007 ble EUs kulturministre enige om et forslag til et omarbeidet TV-direktiv (AV-direktivet), som er vedtatt av Europaparlamentet i november 2007.

”Om hovedlinjene i direktivet enedes man under Finlands ordförandeskapsperiod och Finland har ända in på slutmetrarna tagit initiativ och verkat aktivt i frågan,” konstaterte det finske Kommunikationsministeriet i en melding etter at kulturministrene var blitt enige.

Det svenske Kulturdepartementet sendte også ut en melding etter møtet i mai, der det pekte på at svenske synspunkter hadde fått gjennomslag. Det gjaldt blant annet Sveriges muligheter for å opprettholde de særlige reglene som gjelder alkoholreklame og reklame rettet mot barn. ”För den svenska regeringen har det varit avgörande att ett omarbetat TV-direktiv ska vara förenligt med yttrandefriheten och att det ger möjlighet till en sund och god konkurrens mellan TV-företag”, het det blant annet.

Medlemslandene kan vedta strengere regler enn dem som finnes i direktivet.

Kan de nordiske mediemodellene overleve?

I massemedienes storhetstid for 40-50 år siden var de nordiske samfunnene ganske homogene. Populære radio- og TV-programmer kunne samle så å si hele folket. Ofte kunne det dreie seg om samnordiske lørdagskveldssendinger, som tømte det offentlige rom for mennesker mens sendingene pågikk. Folk hadde felles mediereferanser, og det skapte en form for samhold.

I dagens fragmenterte og individualiserte medie verden setter økonomiske, teknologiske og politiske faktorer de nordiske mediemodellene under press. Det kan være vanskelig å skjelne mellom faktorene, og faktorenes orden kan også være ganske likegyldige for resultatene. Det kan i visse tilfeller se ut som om politikken drives fram av teknologiske nyvinninger. Infrastrukturen – eksempelvis bakkenett for digital-TV – blir dyrere og dyrere, og da kan det være komfortabelt for politikerne å la private utbyggere slippe til. Politikken og ideologien styres tilsynelatende av teknologien og økonomien. Det kan utgjøre en fare for de nordiske mediemodellene.

Globaliseringen har konsekvenser for medieutviklingen, også i de nordiske landene – og for de nordiske mediemodellene. Konvergensen etterlater ingen mediesektorer urørt. Hva slags konsekvenser teknologiutviklingen får, er det ofte vanskelig å få overblikk over.

Ikke alle konsekvenser er ønskede. Det kan dreie seg om teknologi som kan misbrukes til overvåking, og som innebærer fare for ytringsfriheten og alminnelige borgerrettigheter, ofte med kampen mot terrorisme som unnskyldende forklaring.

Internasjonale konvensjoner og erklæringer som Menneskerettighetserklæringen, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (artikkel 19), Den europeiske menneskerettskonvensjonen (artikkel 10 om ytringsfrihet) og Helsingforserklæringen (artikkel VII): De nordiske landene har gitt bidrag til å utforme dem og til å få dem anerkjent.

Står de nordiske landene fremst på de internasjonale barrikadene i dag når det gjelder å advare mot og motarbeide en teknologiutvikling som uthuler borgernes rettigheter? Slik de nordiske land tradisjonelt har gjort når det gjelder kampen for universale menneskerettigheter og ytringsfrihet? Det bør de gjøre, også som et bidrag til at det beste i de nordiske mediemodellene – og den nordiske modellen – skal overleve.

Terje Flisen
redaktør

Medier i Norden

Redaktör: Terje Flisen

Ansvarig utgivare:

Ulla Carlsson
NORDICOM
Göteborgs universitet

NORDICOM är en institution
under Nordiska Ministerrådet

Medier i Norden er et uavhengig nyhetsbrev, som følger den mediepolitiske utviklingen i Norden. Hovedkildene for publikasjonen er nordiske samarbeidsorganer og de mediepolitiske ansvarlige myndighetene i de nordiske landene. Andre kilder er offentlige og private organisasjoner og institusjoner med tilknytning til medieforskning og medieutvikling. Synspunkter i nyhetsbrevets kommenterende deler er ikke nødvendigvis representative for Nordisk Ministerråds/Nordisk Råds eller nordiske regjeringers, parlamenters eller andre offentlige institusjoners syn.

Nyhetsbrevet publiseres fire ganger per år på www.nordicom.gu.se
(Se **Medieutveckling och mediestatistik i Norden**)