

# Medier i Norden

Nyhetsbrev från Nordicom om  
den mediepolitiska utvecklingen i Norden

Nordicoms *Medier i Norden* er et uavhengig nyhetsbrev, som følger den mediepolitiske utviklingen i Norden. Hovedkildene for publikasjonen er nordiske samarbeidsorganer og de mediepolitisk ansvarlige myndighetene i de nordiske landene. Andre kilder er offentlige og private organisasjoner og institusjoner med tilknytning til medieforskning og medieutvikling.

*Medier i Norden* publiseres bare via internett:

(<http://www.nordicom.gu.se/?portal=mt>).

Utgivelsen finner sted i mars, juni, oktober og i desember. Årets siste nyhetsbrev setter søkelyset på en eller flere medietrender.

# Internett – en ustyrkelig ressurs utenfor demokratisk kontroll?

TERJE FLISEN

**Kan – og bør internett-utviklingen styres? Om svaret er ja: I hvilke retninger, hvordan, og til nytte for hvem? Det FN-tilknyttede organet the Internet Governance Forum (IGF) diskuterte i november 2009 mulige retningslinjer for internett-utviklingen. Mange er bekymret over at internett, globalt sett, ikke står under demokratisk kontroll.**

For mye makt over Internett er samlet på for få hender, hevder direktør for det norske Post- og teletilsynet, Willy Jensen, i en nylig publisert artikkel.<sup>1</sup> Han mener at internett, den viktigste globale infrastrukturen for positiv utvikling, ikke står under demokratisk styring. Jensen var norsk representant under toppmøtet om det globale informasjonssamfunnet (WSIS) i Tunis i 2005, der det ble lagt planer for hvordan internett skulle utvikle seg. Altfor lite har skjedd siden da, slår han fast.

*Internet Governance* er et vidt begrep, og det gir ofte feilaktige assosiasjoner å oversette det med ”styring” eller ”kontroll” av internett. Det dreier seg ikke om den *politisk* basert styringen av internett-brukernes virksomhet, som en rekke land praktiserer eller ønsker å ta i bruk. Men styring og kontroll, i positiv mening, trengs. En definisjon på Internet Governance gitt av en arbeidsgruppe før toppmøtet i Tunis i 2005: ”Internet Governance is the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet.”<sup>2</sup>

Et bredt samarbeid, med andre ord, mellom myndigheter, private aktører og deltakere fra organisasjoner som har interesse av et godt fungerende internett. På linje med mange andre ressurser er internett-tilgang ikke jevnt fordelt, verken nasjonalt eller internasjonalt. Det er nødvendig med *kunnskap* for å kunne håndtere teknologien på en formålstjenlig

måte; *digital literacy*. De digitale kløftene – nasjonalt som internasjonalt – skal fjernes.

Tilgang eller ikke tilgang til den viktige internett-arenaen er et av de viktigste spørsmålene for demokratisk utvikling på verdensbasis i dag, understreker Willy Jensen i sin artikkel. Og: Ambisjonene må være høye, særlig på vegne av alle dem som fremdeles ikke har tilgang til internett. Myndigheter som på demokratisk vis representerer folket må ta mer aktivt del i Internet Governance, presiserer Jensen.

## Internett-styring på den globale agenda

ITU (International Telecommunication Union), tok i 1998 initiativet til globale toppmøter om informasjonssamfunnet og siden har the World Summit on the Information Society (WSIS), blitt holdt i Genève i 2003 og i Tunis i 2005.<sup>3</sup>

The Internet Governance Forum (IGF) er opprettet for å støtte FNs generalsekretær i bestrebelsene på å følge opp initiativene tatt av WSIS. Forumet, som har årlige møter, er åpent for alle som kan bidra til å belyse spørsmålene IGF arbeider med. IGF holdt sitt fjerde møte i Sharm El Sheikh, Egypt, 15.-18. november 2009. Da var temaet ”Internet Governance – Creating Opportunities for all”. På agendaen sto blant annet sikkerhet, åpenhet og personvern, tilgang og mangfold, hvordan internett skal forvaltes, som ressurs betraktet, og effekten av sosiale nettverk. IGFs framtid og nytte ble også diskutert.<sup>4</sup>

IGF bygger på prinsippene som ble vedtatt under toppmøtet i Genève og agendaen som ble satt av Tunis-toppmøtet. Sharm El Sheikh-møtet tok særlig for seg paragraf 29 og 31 i Tunis-agendaen. Paragraf 29 lyder: ”The international management of the Internet should be multilateral, transparent and democratic, with the full involvement of governments, the private sector, civil society and international organizations.” Paragraf 31: “We recognize that Internet Govern-

ance, carried out according to the Geneva principles, is an essential element for a people-centred, inclusive, development-oriented and non-discriminatory Information Society.”<sup>5</sup>

### **Viktig samspill mellom sikkerhet, personvern og åpenhet**

European Dialogue on Internet Governance (EuroDIG) er et forum for europeiske aktører som ønsker å diskutere felleseuropeiske utfordringer. Det første møtet ble holdt i Strasbourg i oktober 2008, det neste i september 2009, som en forberedelse til IGF-møtet i Egypt. Bak EuroDIG står aktører som Europarådet, Europaparlamentet, EBU (den europeiske kringkastingunionen) og nasjonale myndigheter.

EuroDIG beskriver den spesielle europeiske tilnærmingen til spillet mellom sikkerhet, personvern og åpenhet: Disse elementene skal ikke oppfattes som ”balanserte” og ekskluderende konsepter i konflikt med hverandre, men heller som prinsipper som kan eksistere side ved side og gjensidig styrke hverandre.<sup>6</sup>

### **Nordisk interesse for ’Internet Governance’**

De nordiske landenes post- og telemyndigheter har arbeids- og referansegrupper for jevnlig arbeid med spørsmålene som er knyttet til Internet Governance, og samarbeider på nordisk plan. Det norske Post- og teletilsynets arbeid ble nevnt innledningsvis. I Sverige er Post- og telestyrelsen, PTS, leder av referansegruppen gällande Internet Governance (RGIG). Referansegruppen er ”ett öppet forum för intressenter inom området Internets styrning och förvaltning, ofta benämnt Internet Governance. Syftet med RGIG är att ge möjlighet till informationsutbyte och diskussion av Internetrelaterade frågor och svenska ståndpunkter inför relevanta internationella möten,” framgår det av PTS’ nettsider.<sup>7</sup>

I Danmark holdt Videnskabsministeriet i oktober 2009 en konferanse om internettets framtid. Konferansen var inspirert av det internasjonale Internet Governance Forum, melder den danske IT- og Telestyrelsen. Emnene for konferansens fire arbeidsgrupper var opphavsrett, ”grønn” IT, personvern og sikkerhet.<sup>8</sup>

Finland er involvert i EuroDIG gjennom sitt utenriksdepartement og det samme departementet gir midler til Internet Governance Forum gjennom FNs Department of Economic and Social Affairs, DESA. Også Island er involvert i EuroDIG på departementsnivå i følge EuroDigs nettsider.

### **ICANN – verdens nettadministrator**

Den USA-baserte non-profit organisasjonen ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) forvalter internettets kritiske ressurser: Domenenavn og IP-adresser. Den direkte foranledningen til opprettelsen av ICANN var at USAs president Bill Clinton i 1997 ga ordre til handelsministeren om å privatisere, øke konkurransen om og fremme internasjonal deltagelse i systemet som administrerte domenenavn. Dette førte til mye diskusjon i USA, publisering av både en grønnbok og en hvitbok og etablering i oktober 1998 av en ny non-profit organisasjon med base i USA, ICANN.

Den amerikanske National Telecommunications and Information Administration (NTIA) spilte en avgjørende rolle for etableringen av ICANN, og siden starten har ICANN rapportert om virksomheten sin til amerikanske myndigheter. ICANN har samarbeidspartnere over hele verden, og presiserer på nettsidene sine at organisasjonen ikke kontrollerer internettets innhold, eller bestemmer hvem som skal ha adgang til å bruke nettet. Likevel, understreker organisasjonen, spiller ICANN en stor rolle for utviklingen av internett i kraft av rollen som koordinerende organ for verdens domenenavnsystemer. ICANNs styre består i tillegg til amerikanske medlemmer også av representanter fra andre kontinenter, som den latviske ambassadøren til Frankrike og UNESCO, Janis Karklins, og den norske forskeren Harald Tveit Alvestrand.

Kritikerne av ICANNs dominerende rolle har pekt på at organisasjonen ikke tar tilstrekkelig ansvar på global basis og at det i kraft av den formelle tilknytningen til amerikanske myndigheter har vært vanskelig for utenforstående å påvirke hvordan ICANN opererer.

Europa-kommisjonen publiserte i slutten av august 2009 en rapport, “Internet Governance: the next steps”. I rapporten foreslås blant annet at den nye avtalen mellom amerikanske myndigheter og ICANN skal gi ICANN en mer uavhengig stilling.<sup>9</sup>

30. september 2009 presenterte den amerikanske regjeringen og ICANN en ny avtale (Affirmation of Commitments) som åpner for større global deltakelse i prosessen ved tildeling av domenenavn. Det slås fast at ICANN fortsatt skal være en ikke-kommersiell (non-profit) organisasjon. Virksomheten skal granskes jevnlig av et særskilt oppnevnt team, som i tillegg til representanter for amerikanske myndigheter skal bestå av uavhengige eksperter.<sup>10</sup>

EU ser positivt på avtalen, melder reuters.com. Åsa Torstensson, Sveriges infrastrukturminister, mener at avtalen er et viktig steg i retning av et nytt og mer åpent ICANN og en god basis for videre utvikling.<sup>11</sup>

## Økende konsentrasjon av internett-makt

New York Times omtalte nylig en undersøkelse foretatt av Arbor Networks, med data fra en sammenhengende toårsperiode, den største i sitt slag siden midt på 1990-tallet. Undersøkelsen viser at for fem år siden var internett-trafikken delt mellom titusener av nettselskaper. I dag kontrollerer 150 nettselskaper rundt 50 prosent av all internett-trafikk. Google står nå (sommer/høst 2009) for 6 prosent av all trafikk på internett. 30 større virksomheter i tillegg til Google, som Facebook, Microsoft og YouTube har en uforholdsmessig stor andel av den internett-baserte virksomheten; 30 prosent.

Arbor Networks peker i tillegg på at i løpet av de siste to årene har store organisasjoner kjøpt en mengde mindre nettsted. Resultatet er at i juli 2009 var eierskapet til 30 prosent av innholdsleverandørene samlet på noen få hender. Arbor Networks bruker i rapporten terminologien "hyper giants" om disse selskapene. Det dreier seg ikke om de tradisjonelle store telekommunikasjonsselskapene, men om – for de fleste – ukjente navn som Akamai, Limelight, BitGravity, Highwinds, og Gravity.<sup>12</sup>

## Kampen om 'net neutrality' – nettnøytralitet

Det åpne internettet har gitt en enestående mulighet for ytringsfrihet, demokratisk engasjement og kulturell utvikling. Slik lyder det blant annet i høringsnotatet fra den amerikanske Federal Communications Commission (FCC) når kommisjonen skal begrunne hvorfor den foreslår et regelverk som skal sikre nettnøytralitet. Forslaget ble vedtatt enstemmig av kommisjonen 22. oktober 2009 og sendt på høring med svarfrist i mars 2010.

En kort forklaring av nettnøytralitet (net neutrality, nätneutralitet, netneutralitet): Nettoperatorene kan ikke, med konkurransevridning som mål, begrense innholdsleverandørens (lovlige) nettbaserte virksomhet og brukernes frihet til å anvende nettet til de (lovlige) aktiviteter de måtte ønske.

Å sikre allmenn *tilgang* til nettet er målet med forslaget, ikke generell regulering av virksomheten på nettet, presiserer FCC. Nettets åpenhetskultur har vært avgjørende for internets suksess som en motor

for kreativitet, innovasjon og økonomisk vekst. FCC ønsker å skape et balansert regelverk som gir både kundene, nettoperatorene og innholdsleverandørene forutsigbare vilkår – samtidig som reglene gir fleksibilitet for å møte nye utfordringer.<sup>13</sup>

FCC har fått støtte fra store innholdsleverandører, melder BBC 20. oktober 2009. I et brev til FCC fra lederne av blant andre Google, Ebay, Skype, Facebook, Amazon og Sony Electronics slås det fast at nettnøytralitet er nødvendig for å gi alle like muligheter til å hevde seg i konkurransen om å levere innhold til kundene.<sup>14</sup>

Motstanderne av en nettnøytral politikk hevder blant annet at differensiering av tilgang og tjenester må til for å sikre at internett ikke kolliderer under trykket av den stadig økende trafikken.

I EU-systemet har nettnøytralitet lenge vært et tema for debatt. Viviane Reding, EU-kommisssar for informasjonssamfunnet og medier, presenterte under en lunsjdebatt i Brussel 6. oktober 2009 EUs planer om internets framtid og EUs digitale strategi.

Hun benyttet anledningen til å berøre temaet nettnøytralitet og ga en forklaring på forskjellen mellom EUs og USAs holdning til regulering av nettnøytralitet: Europeiske forbrukere kan, takket være EUs konkurransevernregelverk, velge mellom et stort antall konkurrerende bredbåndstilbud, mens tilbudet er mindre variert i det sterkt avregulerte amerikanske telekom-markedet. Reding framholdt at reglene i EUs nye telekom-pakke vil hindre at nettleverandører legger vanskeligheter i veien for – eksempelvis – kundenes tilgang til bredbåndstelefon. I tillegg kan EUs konkurranseregler benyttes. Reding ville være den første til å reagere om nettnøytraliteten kommer under press, understreket hun, og lovet at både hun og EU-kommisjonen vil holde utviklingen på området nettnøytralitet under nøye oppsikt. Ministerrådet og Europaparlamentet vil bli holdt løpende orientert om utviklingen.<sup>15</sup>

Det norske Post- og teletilsynet har satset på frivillighet i stedet for regulering: Tilsynet har fått forbrukermyndighetene og de store norske internett-aktørene (Telenor, Get osv., på alle plattformer),<sup>16</sup> med på en unik avtale – på verdensbasis – om nettnøytralitet. I retningslinjene for avtalen defineres begrepet slik:<sup>17</sup>

1. Internettbrukerne har rett til en internettilknytning med spesifisert kapasitet og kvalitet.
2. Internettbrukerne har rett til en internettilknytning som gir adgang til
  - å hente og levere innhold etter eget ønske
  - å bruke tjenester og applikasjoner etter eget ønske

- å koble til utstyr og bruke programvare som ikke skader nettverket, etter eget ønske.

### 3. Internettbrukerne har rett til en internettilknytning fri for diskriminering med hensyn til applikasjonstype, tjenestetype, innholdstype og hvem som er avsender eller mottaker.

Det svenske Näringsdepartementet holdt 28. oktober 2009 et seminar i Stockholm om ”nätneutralitet och öppenhet på Internet.”<sup>18</sup> Infrastrukturminister Åsa Torstensson var regjeringens representant, og bakgrunnen for seminaret er at Post- og telestyrelsen, PTS, i juni fikk i oppdrag å se nærmere på åpenhetsbegrepet. PTS redegjorde under seminaret for arbeidet som er gjort og lyttet til argumenter fra representanter med ulike innfallsvinkler til dette spørsmålet. PTS leverte i januar 2009 en rapport; ”Nätneutralitet”, der begrepet gjennomgås og defineres.<sup>19</sup>

Det danske synet på nettnøytralitet ble uttrykt av Finn Petersen, vicedirektør i IT- og Telestyrelsen, i en uttalelse til business.dk 22. september 2009: ”Vi har ikke riktig sett de konkurrencemæssige problemer i Europa endnu, og branchen er selv i gang med at se, om der skal fastlægges nogle principper. Derfor har vi ikke i sinde at lave regler, men vi holder selvfølgelig øje med området. Det ser ikke ud til at være et problem i Danmark – herhjemme sikrer konkurrencen, at forbrugerne får det, de vil have.”<sup>20</sup>

Den danske IT- og Telestyrelsen i samarbeid med virksomheter og organisasjoner i dansk IT-sektor arrangerte 30. september 2008 en konferanse om nettnøytralitet; ”Network Neutrality – Implications for Innovation and Business Online”. Deltakerne kom fra europeiske land og USA.<sup>21</sup>

## Nytt internett – nye muligheter

Et fundamentalt spørsmål gjensstår: Kan internett-utviklingen styres? Forestillinger om det anarkistisk utstyrte internettets muligheter for absolutt brukerfri-

het har det siste tiåret måttet vike for harde realiteter.

Både enkeltmennesker, organisasjoner, bedrifter og hele samfunn utsettes for stor fare gjennom internett-basert svindel, identitetstyveri og velorganiserte hacker-angrep. Barn og unge er en særlig utsatt brukergruppe. Opphavsrettigheter krenkes i stor stil fordi det er enkelt å spre illegalt reproduserte digitaliserte verk via internett. Nettoperatorene er presset; de kan i visse tilfeller komme til å bli gjort ansvarlige for nettbrukernes lovbrudd. Myndighetenes krav om lagring og overvåking av internett-baserte data og tjenester oppfatter mange mennesker som krenking av personvernet og ytringsfriheten. Kritikerne av slike tiltak mener det ikke hjelper at de henger sammen med den eksplorative økningen av forbrytelser med internett som plattform.

Internett er i seg selv et nøytralt verktøy. Som alle verktøy kan det misbrukes og bli mindre effektivt for positive formål. Nå trengs nytt verktøy.

Nye teknologiske og administrative løsninger må utvikles for å hindre at nettbaserte tjenester bryter sammen av belastninger dagens internett ikke er konstruert for å håndtere. I løpet av noen tiår skal nye løsninger være på plass, forhåpentlig med muligheter til å unngå dagens ulemper og skadevirkninger. Dette kan gi ansvarlige myndigheter anledning til å gjenvinne kontroll og styring. Det vil gagne nettoperatorene og innholdsleverandørene, som kan få incitament til å tilby helt nye tjenester. Nettbrukerne kan kanskje igjen kjenne friheten fra det opprinnelige internettets pionérdager, da virus, spam og storstilt identitetstyveri var ukjente begreper.

Både innen EU og i USA arbeides det med rammeprogrammer og prosjekter som skal skape nye nett. EU har et nettsted, The Future of the Internet, som gir en oversikt over aktiviteter på mange hold.<sup>22</sup>

Et viktig krav til dem som finansierer og utvikler nye nett må være at alle land skal kunne delta – på lik linje – fra starten. Teknologi og tjenester må samordnes – på global basis.

## Noter

1. Internet Governance. How to improve the present structure? By Director General Willy Jensen, Norwegian Post and Telecommunication Authority  
<http://www.npt.no/ikb/Viewer/Content/112149/ntva%20paper.doc>
2. Report of the Working Group on Internet Governance Château de Bossey June 2005  
<http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>
3. The World Summit on the Information Society (WSIS) – nettsider: <http://www.itu.int/wsis/index.html>

4. The Internet Governance Forum – nettsider: <http://www.intgovforum.org/cms/>
5. Internet Governance Forum (IGF) Meeting 2009 – nettsider: <http://www.intgovforum.org/cms/index.php/the-preparatory-process/447-programme-for-the-main-sessions>
6. European Dialogue on Internet Governance – nettsider: <http://www.eurodig.org/>
7. Referensgruppen gällande Internet Governance (RGIG) – nettsider: <http://www.pts.se/sv/Bransch/Internet/Referensgrupp-Internet-Governance/>

8. Internettets fremtid – en konference om muligheder og udfordringer på internettet – nettsider: <http://www.itst.dk/regeringens-it-og-telepolitik/internationalt-samarbejde/fh/internettets-fremtid-2013-en-konference-om-muligheder-og-udfordringer-pa-internettet>
9. Internet governance: the next steps – EU-kommisjonen [http://ec.europa.eu/news/science/090825\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/science/090825_en.htm)
10. Affirmation of Commitments – ICANN <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-30sep09-en.htm>
11. US government signs pact with Internet domain body – reuters.com <http://www.reuters.com/article/americas-RegulatoryNews/idUSN3022833620090930?sp=true>
12. Google Accounts for 6% of All Internet Traffic – New York Times <http://www.nytimes.com/external/readwriteweb/2009/10/13/13readwriteweb-google-accounts-for-6-of-all-internet-traff-90323.html>
13. Federal Communications Commission – Notice of proposed rulemaking – 22 October, 2009 [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-93A1.pdf)
14. Big names support net neutrality – BBC, 20 October 2009 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/8315918.stm>
15. The Future of the Internet and Europe’s Digital Agenda – Lunch debate on the future of the Internet and Europe’s digital strategy – Brussels, 6 October 2009 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/446&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
16. Aktører som har sluttet seg til avtale om retningslinjer for nettnøytralitet <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109602/Retningslinjer%20for%20nettn%c3%b8ytralitet%20-%20vedlegg%20-%2024%2002%202009.pdf>
17. Retningslinjer for nettnøytralitet – Post- og teletilsynet [http://www.npt.no/ikbViewer/Content/110157/Om\\_nettnoytralitet\\_v2.pdf](http://www.npt.no/ikbViewer/Content/110157/Om_nettnoytralitet_v2.pdf)
18. Näringsdepartementet – Seminarium om öppna nät – 28. oktober 2009 <http://www.regeringen.se/sb/d/12267/a/134139>
19. Nätneutralitet – Rapportnummer PTS-ER-2009:6 – 2009-01-28 – Post- och telestyrelsen <http://www.pts.se/upload/Rapporter/Internet/2009/natneutralitet-2009-6.pdf>
20. Nettet forbliver frit – trafikkaos truer – business.dk – 22. september 2009 <http://www.business.dk/article/20090922/techmobil/709220062/>
21. Network Neutrality Conference – “Network Neutrality – Implications for Innovation and Business Online” – København 30. september 2008 – IT- og Telestyrelsen <http://en.itst.dk/interconnection-and-consumer-protection/network-neutrality-conference/>
22. The Future of the Internet – Europe’s Information Society [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/foi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/foi/index_en.htm)

