

Finansdepartementet
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
103 33 Stockholm

Fi2023/02280

Sveriges Radio AB:s remissyttrande över slutbetänkande: En inre
marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk
rätt (SOU 2023:39)

Stockholm den 30 oktober 2023

Cilla Benkö
vd

105 10 Stockholm
Besök: Oxenstiernsgatan 20
Tel: 08-784 50 00
Fax: 08-784 15 00

Org.nr: 556419-3232
Styrelsens säte: Stockholm

Sveriges Radio AB ("Sveriges Radio") har beretts tillfälle att yttra sig över slutbetänkandet *En inre marknad för digitala tjänster –kompletteringar och ändringar i svensk rätt* ("Slutbetänkandet") från utredningen ("Utredningen") om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en inre marknad för digitala tjänster ("DSA" eller "EU-Förordningen"). Sveriges Radios synpunkter framgår i detta remissvar, vilket följer slutbetänkandets rubriceringar, avsnittsnumreringar och kronologi.

Sveriges Radios övergripande inställning till Utredningens förslag

Liksom Utredningen noterar Sveriges Radio att syftet med DSA, så som bland annat kommer till uttryck redan i EU-förordningens artikel 1, är att fastställa harmoniserade regler för en säker, förutsebar och förtroendeskapande onlinemiljö samtidigt som de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ("Stadgan") ska skyddas på ett effektivt sätt. Sveriges Radio välkomnar att Utredningen särskilt har lyft fram och belyst yttrande- och informationsfriheten bland de rättigheter i stadgan som berörs av DSA.

Som public service-bolag och leverantör av oberoende journalistik och samhällsinformation har Sveriges Radio en särskild roll, och ett särskilt intresse, i fråga om yttrandefrihet, informationsfrihet och mediernas frihet. Detta har även kommit till uttryck genom den reglering som styr Sveriges Radios verksamhet. Genom den så kallade demokratiparagrafen, 5 kap 1 § radio- och tv-lagen, ska Sveriges Radio som leverantör av medietjänster se till att programverksamheten präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer, inbegripet fri åsiktsbildning. Av Sveriges Radios sändningstillstånd¹ framgår vidare att Sveriges Radio ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen, att Sveriges Radio ska ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor samt att Sveriges Radio ska beakta en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet. Sveriges Radio och övriga public service-medier har alltså ett särskilt ansvar och en särskild funktion i det demokratiska samhället för att säkerställa att alla medborgare har tillgång till opartisk och mångsidig information.

Av Sveriges Radios medelsvillkor² framgår att det för att nå lyssnarna är nödvändigt att Sveriges Radios kärnverksamhet distribueras på olika plattformar. Vidare ska Sveriges Radios utbud utformas på ett sådant sätt att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänsterna och programmen.

¹ <https://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/3113/4ae1e84e-e978-4b48-8972-8e3a674781df.pdf>.

² <https://sverigesradio.se/diverse/appdata/isidor/files/3113/fe53dc21-0201-464d-b5fe-9d81abe590c0.pdf>.

Sveriges Radio har ljudet i fokus och prioriterar distribution på de egna plattformarna: linjär lyssning (i FM-bandet och i digital form), den egna hemsidan sverigesradio.se samt Sveriges Radios egen app SR Play. Dessa egna plattformar utgör inte förmedlingstjänster enligt definitionen i DSA och omfattas därmed inte av regleringen i EU-förordningen.

Sveriges Radio har dock, i linje med det uppdrag som kommer till uttryck genom reglering i lag, sändningstillstånd och medelsvillkor, en närvaro på och en distribution genom tjänster som utgör förmedlingstjänster i DSA:s mening och därigenom regleras genom EU-förordningen. Den som vill kan ta del av Sveriges Radios innehåll på tredjepartsplattformar som exempelvis Spotify, Apple Podcasts och Google Podcasts. Detta sker genom att dessa aktörer länkar till innehållet direkt från Sveriges Radios öppna API. Att Sveriges Radios innehåll finns tillgängligt för länkning av externa aktörer beror på att lyssnarna förväntar sig att innehållet finns tillgängligt på plattformar där de vanligen inhämtar ljudinnehåll och information. Sveriges Radios närvaro genom länkning på tredjepartsplattformar är vidare en viktig del för att som public serviceaktör nå ut med innehåll till grupper som är svåra att nå på annat sätt. I förlängningen är detta dessutom ett sätt att minska sårbarheten för desinformation och påverkanskampanjer.

Externa aktörer måste vid länkning följa Sveriges Radios offentligt tillgängliga villkor för länkning genom öppet API.³ I villkoren säkerställs att länkningen sker på ett sätt som är förenligt med Sveriges Radios uppdrag när det gäller bland annat oberoende, trovärdighet, redaktionell kontroll och tydlighet kring avsändare. Många lyssnare inhämtar idag alltså Sveriges Radios innehåll på externa aktörers plattformar som regleras genom DSA.

Sociala medier, som exempelvis Metas plattformar Facebook och Instagram, regleras som förmedlingstjänster också genom DSA. Sveriges Radio använder sociala medier dels som ett journalistiskt verktyg, dels för att nå och komma i kontakt med publiken och informera om Sveriges Radios innehåll. Sveriges Radio har till sist också en närvaro på tredjepartsplattformar som utformats bland annat för integrering med hemelektronik och för lyssning på innehåll i bilen.

³ <https://sverigesradio.se/artikel/api-villkor>

Alla externa plattformar, som nu regleras genom DSA, utgör en del av det informationsekosystem där medborgare tillgodogör sig det innehåll som Sveriges Radio har ett särskilt ansvar för och uppdrag att nå ut med. En reglering av dessa plattformar kan därmed få konsekvenser för Sveriges Radios och andra public service-mediers möjligheter att nå ut med sitt innehåll.

Sveriges Radio ser risker för yttrande- och informationsfriheten om följderna av den skyldighet DSA förelägger förmedlingstjänsterna avseende att agera mot olagligt innehåll blir att förmedlingstjänster i en betydligt större utsträckning än idag avpublicerar innehåll. Det kan antingen ske på förekommen anledning eller i proaktivt syfte genom en alltför restriktiv moderering. I förlängningen skulle det negativt påverka medborgarnas möjligheter att, på de plattformar där information inhämtas, få tillgång till ett oberoende och allsidigt innehåll.

Eftersom riskerna främst följer av DSA som sådan har Sveriges Radio valt att i det följande fokusera på de aspekter av förslaget där det ges utrymme att i nationell lagstiftning särskilt beakta skyddet för yttrande- och informationsfriheten.

I det följande framgår Sveriges Radios närmare synpunkter på vissa avsnitt utifrån slutbetänkandets rubriceringar.

4.3.1 En bestämmelse med bemyndigande för regeringen att utse samordnare för digitala tjänster och övriga behöriga myndigheter

Regeringen bör bemyndigas att utse samordnare för digitala tjänster och övriga behöriga myndigheter enligt DSA

Sveriges Radio instämmer i Utredningens slutsats. Den lämpligaste ordningen att utse de myndigheter som ska vara samordnare för digitala tjänster, respektive övriga behöriga myndigheter, är genom förordning snarare än genom att dessa utses i den av Utredningen föreslagna nationella kompletteringslagen till DSA. Förordningens form genom regeringsbemyndigande ger en flexibilitet att anpassa de utpekade myndigheterna, vilket är nödvändigt med hänsyn till att DSA reglerar ett brett spektrum av förmedlingstjänster som i tillsynhänseende kräver skilda kompetenser. Dessutom är det sannolikt att effekterna av tillämpningen av DSA inte går att överblicka förrän regleringen tillämpats fullt ut under viss tid, vilket förutsätter flexibilitet i systemet. Även det faktum att en myndighets

samlade uppdrag kan förändras över tid talar för att regeringen är bäst skickad att utse dessa myndigheter genom förordning.

4.3.2 Ansvarsfördelningen mellan behöriga myndigheter

Myndigheten för press, radio och TV bör ges ett uttalat uppdrag att bevaka yttrande- och informationsfriheten vid sitt tillsynsarbete kring tillämpningen av DSA

Utredningen föreslår att Myndigheten för press, radio och TV ("MPRT") bör vara en av de behöriga myndigheterna för DSA:s tillämpningsområde. Som angivits ovan är Sveriges Radios främsta reservation kring införandet av DSA i Sverige dess eventuella negativa konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten, exempelvis genom att en alltför restriktiv tillämpning av EU-förordningen riskerar att leda till överdriven nedtagning av innehåll. MPRT skulle genom Utredningens förslag utgöra garanten för att DSA inte får en sådan tillämpning. Sveriges Radio föreslår därför att MPRT får ett särskilt uttalat uppdrag att i sin tillsynsverksamhet särskilt beakta yttrande- och informationsfriheten. Detta bör framgå av Utredningens föreslagna kompletteringsförordning liksom av förordningen med instruktion för MPRT ⁴. Det bör också framgå hur tillsynsverksamheten kring DSA ska förhålla sig till myndighetens övriga arbetsuppgifter och det bör beaktas om myndigheten måste tillföras extra resurser.

7.2.2 Kompletteringar av befogenheter och tillsynsförfaranden ska anges i kompletteringslagen

En preciserande skrivning om att beakta yttrande- och informationsfrihet bör införas i kompletteringslagen

Utredningen drar slutsatsen att det saknas behov av att i den föreslagna kompletteringslagen införa bestämmelser som redan gäller för myndigheters utövande av befogenheter och tillsynsarbete genom nu gällande nationell lagstiftning. Utredningen pekar dock på 5 § 3 st. förvaltningslagen som ett område som kan behöva preciseras genom nationell lagstiftning i den föreslagna kompletteringslagen till DSA. Sveriges Radio vill i denna del framhålla att utformningen av en sådan preciserande

⁴ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-med-instruktion-for-myndigheten-for_sfs-2020-879/.

bestämmelse i kompletteringslagen bör ange att den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt förvaltningslagen ska beakta grundläggande rättigheter som yttrande- och informationsfrihet.

7.4.4 Sanktionsavgift vid bristande efterlevnad av DSA

Bristande efterlevnad av artikel 23.1 DSA bör inte förenas med sanktionsavgift

Frågan om vilka överträdelser av DSA som ska kunna leda till uttag av en sanktionsavgift tillhör de få områden där DSA lämnar ett utrymme för medlemsstaterna själva att genom nationell lagstiftning påverka tillämpningen. Det framförs i denna del i Utredningen att sanktionsavgifter inte bör komma i fråga där det finns risk för negativ påverkan på grundläggande fri- och rättigheter. Sveriges Radio instämmer i denna uppfattning och menar att det inte heller kan anses vara i linje med rättsaktens avsikt. I DSA:s beaktandesatser och genom hänvisningen i dess artikel 1 till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, fastslås att det avsedda resultatet med rättsakten är en balans mellan skyddsintresset för en välfungerande inre marknad för digitala tjänster och andra skyddsvärda intressen som grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen lyfter särskilt fram artikel 23.1 i DSA, där det föreläggs en skyldighet för leverantörer av online-plattformar att avbryta tillgången till tjänster för en tjänstemottagare som ofta tillhandahåller innehåll som är uppenbart olagligt, som en bestämmelse som inte är lämplig att förena med sanktionsavgift. Sveriges Radio instämmer i denna uppfattning och vill ytterligare ange skälen till detta. Det finns goda skäl att anta att en leverantör av en online-plattform är riskaversiv. Om leverantören av online-plattformen riskerar en sanktionsavgift vid bristande efterlevnad är risken stor att alltför snäva, eller ogrundade, manuella eller automatiska bedömningar görs i fråga om vilket innehåll som är olagligt. Alltför snäva bedömningar skulle således riskera att begränsa tillgången för tjänstemottagare till fri och oberoende information genom publiceringar som härrör från exempelvis Sveriges Radio på dessa online-plattformar.

7.4.5 Interimistiska åtgärder

Det bör införas en bestämmelse i kompletteringslagen om att särskilt beakta grundläggande fri- och rättigheter vid interimistiska åtgärder.

Av artikel 51.2 DSA följer att en behörig myndighet vid risk för allvarlig skada ska ha befogenhet att vidta vissa interimistiska åtgärder, som att förelägga någon att upphöra med eller avhjälpa en viss

påstådd överträdelse. En sådan interimistisk åtgärd ska enligt förvaltningslagen 5 § föregås av en proportionalitetsbedömning. Här föreslår Sveriges Radio att det regleras att yttrande- och informationsfriheten särskilt ska beaktas i proportionalitetsbedömningen i den bestämmelse om de interimistiska åtgärderna som Utredningen föreslår i kompletteringslagen.

9.2 Överväganden om inrättande av ett organ för tvistlösning utanför domstol enligt EU:s förordning om digitala tjänster

En förnyad bedömning av behovet av att inrätta ett organ för tvistlösning med anledning av DSA utanför domstol bör göras då förordningen varit i kraft under ett år

Utredningen slår fast att det för närvarande inte finns något behov av att nyttja den möjlighet som föreskrivs i DSA:s artikel 21.1 att i Sverige införa ett tvistlösningsorgan utanför domstol avseende tvister till följd av nedtagning av material på online-plattformarna. Sveriges Radio vill dock framhålla att det beror på vilka konsekvenser tillämpningen av DSA får på informationsekosystemet som helhet och därmed vilka konsekvenser som den får för informationsfriheten och mediernas frihet. Alltför många alltför restriktiva eller ogrundade modereringsbeslut riskerar att begränsa den genomsnittliga medborgarens tillgång till fri och oberoende information. Det går heller inte att utesluta att aktörer i mer eller mindre organiserad form använder modereringsfunktionen för att strategiskt förhindra oönskade publiceringar. Som en jämförelse i sammanhanget kan nämnas rättsprocesser som på liknande sätt används för att exempelvis förhindra oönskade publiceringar; d.v.s. SLAPP, (Strategic Lawsuits Against Public Participation).

Sker en sådan utveckling finns skäl att överväga en metod för att snabbt, effektivt men på ett rättssäkert sätt lösa tvister kring ogrundade modereringsbeslut. Allmän förvaltningsdomstol, som Utredningen föreslår ska vara behörig domstol i förhållande till DSA, är med hänsyn bland annat till handläggningstider och resurser, liksom förvaltningsdomstolens allmänna snarare än mediespecifika kompetens, då möjligen inte bäst lämpad att hantera sådana tvister. Utredningen föreslår att en förnyad bedömning om behovet att inrätta ett särskilt organ för tvistlösning med anledning av DSA ska göras med beaktande av nytta i förhållande till resursbehov när EU-förordningen tillämpats under en tid. Sveriges Radio instämmer i utvärderingsbehovet och föreslår en utvärderingsperiod om ett år för att ge tillräcklig tid att kunna överblicka tillämpningens konsekvenser, men samtidigt inte låta för lång tid förflyta med en ordning som hämmar informationsekosystemet. Införs efter utvärdering ett organ för

tvistlösning utanför domstol bör behovet av kompetens på tryck- och yttrandefrihetens område beaktas.

10.3 Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Det är ett naturligt led i införandet av DSA att dess regler för ansvarsfrihet också gäller de som även har ett ansvar för innehåll enligt lagen om elektroniska anslagstavlor.

I likhet med Utredningen gör Sveriges Radio, som idag i sin verksamhet har aktiviteter som omfattas av lagen om elektroniska anslagstavlor, bedömningen att det föreligger motstridigheter mellan de regler kring ansvarsfrihet som införs genom DSA och de regler som idag gäller kring uppsikt enligt lagen om elektroniska anslagstavlor. Sveriges Radio ser det som en naturlig ordning att, som Utredningen föreslår, låta samma regler om ansvarsfrihet som följer av DSA också gälla för verksamhet som faller inom DSA:s tillämpningsområde, men som idag också regleras av lagen för elektroniska anslagstavlor.

11 Förslagets konsekvenser

11.8 Övriga konsekvenser –förslagets konsekvenser för yttrande- och informationsfriheten

Avslutningsvis konstaterar Sveriges Radio att det finns ett visst handlingsutrymme för medlemsstaterna att lagstifta i en riktning som begränsar eventuella negativa effekter på framför allt yttrande- och informationsfriheten och mediernas frihet. Utredningen framhåller att detta har beaktats genom att föreslå MPRT som en av de behöriga myndigheterna, men också genom sina förslag i den nationella kompletteringslagen och kompletteringsförordningen. Sveriges Radio ser dock fortsatt risker med införandet av DSA och det är därför angeläget att MPRT, som angivits ovan, ges ett uttalat uppdrag att särskilt beakta yttrande- och informationsfriheten i sin tillsyn. Eventuell negativ effekt av modereringsbeslut bör följas upp. Det bör även vid behov inrättas ett organ för tvistlösning utanför domstol kring modereringsbeslut som är fattade i strid med DSA:s avsikt att förena en välfungerande inre marknad för digitala tjänster med grundläggande fri- och rättigheter.