



Kommittédirektiv

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en inre marknad för digitala tjänster

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juni 2022

Sammanfattning

Inom kort förväntas EU besluta om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster (rättsakten om digitala tjänster) och om ändring av direktiv 2000/31/EG (Digital Service Act - DSA). En särskild utredare ska föreslå dels vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behörig myndighet, inbegripet vilken av dessa som bör utses till samordnare för digitala tjänster för Sveriges räkning, dels nödvändiga ändringar och kompletteringar av svensk rätt.

Utredaren ska dessutom bl.a.

- analysera och ta ställning till om, och i sådana fall hur, ett organ för tvistlösning som inte är en domstol ska inrättas i Sverige enligt förordningen,
- kartlägga vilka bestämmelser som kan anses omfattas av tillämpningsområdet för förordningens bestämmelser om förelägganden, analysera om bestämmelserna behöver upphävas, ändras eller om nya bestämmelser behövs med anledning av förordningen samt lämna nödvändiga författningsförslag,
- analysera vilka sanktionsbestämmelser som behövs för att uppfylla kravet på sanktioner vid överträdelse av förordningen och lämna nödvändiga författningsförslag, och

- lämna de författningsförslag i övrigt som är nödvändiga eller annars bedöms lämpliga för att komplettera förordningen.

Uppdraget att lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behörig myndighet, inbegripet vilken myndighet som bör utses till samordnare för digitala tjänster, ska redovisas senast den 30 november 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 7 april 2023.

EU-förordningen

Förslaget till DSA presenterades i december 2020 i ett lagstiftningspaket där också förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn (rättsakten om digitala marknader) ingår. Regleringarna syftar till att förbättra konkurrensvillkoren på den digitala marknaden och stärka användarnas intressen vid nyttjande av digitala tjänster.

DSA syftar till att skapa en inre marknad för digitala tjänster genom att harmonisera reglerna för tillhandahållandet av förmedlingstjänster. Förslaget innefattar regler om förfarandet för hantering av innehåll som förekommer i dessa tjänster, motivering av beslut avseende sådant innehåll, överklagandemekanismer, transparens och informationsutbyte mellan medlemsstater. Det innefattar vidare regler om tillsyn och sanktioner för att säkerställa tillämpningen av reglerna.

DSA är tänkt att utgöra en ramlag i förhållande till annan unionslagstiftning och nationell lagstiftning. DSA lägger därför inte fast några befogenheter för nationella myndigheter att utfärda exempelvis förelägganden om borttagande av visst olagligt innehåll. DSA innehåller inte heller någon reglering om ett sådant föreläggandes territoriella effekt och ger inte heller någon grund för gränsöverskridande verkställighetsåtgärder. Inte heller definieras det i DSA vad som ska utgöra olagligt innehåll, utan det överlämnas till annan unionslagstiftning och nationell rätt. Däremot läggs det i DSA fast grundläggande procedurkrav och formella krav för de åtgärder som vidtas mot olagligt innehåll.

För leverantörer av förmedlingstjänster innebär förordningen bl.a. krav på att ha en kontaktpunkt och en rättslig företrädare inom unionen, tillhandahålla ett system för anmälan av påstått olagligt innehåll och interna

klagomålsmekanismer. Förordningen innehåller också ett regelverk för utformningen och hanteringen av förelägganden att agera mot olagligt innehåll eller tillhandahålla viss information som rättsliga och administrativa myndigheter riktar mot förmedlingstjänster. Förordningen ställer upp vissa krav som avser samtliga förmedlingstjänster, särskilda krav för onlineplattformar och onlinemarknadsplatser samt ytterligare skyldigheter för mycket stora onlineplattformar och mycket stora sökmotorer.

Varje medlemsstat är vidare skyldig att utse en samordnare för digitala tjänster. Samordnaren ska bland annat ansvara för ett gränsöverskridande samarbete för vissa delar av tillsynen och för hanteringen av klagomål från användare.

Förordningen kommer att vara direkt tillämplig i medlemsstaterna men kommer både att möjliggöra och förutsätta kompletterande nationella bestämmelser. Förordningen kommer sannolikt att träda i kraft under tidig höst 2022 och börja tillämpas vid den tidpunkt som infaller senast, antingen 15 månader efter ikraftträdandet eller 1 januari 2024.

Olagligt innehåll på internet

Det pågår för närvarande en rättslig utveckling på EU-nivå som rör digitala tjänster och avlägsnande av olagligt innehåll på internet. Det handlar om ett flertal befintliga och kommande rättsakter som lägger fast dels befogenheter för nationella myndigheter att agera mot olagligt innehåll, dels krav på förmedlingstjänster och värdtjänster. Den 7 juni 2022 börjar exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (TCO-förordningen) att tillämpas och under våren 2022 har kommissionen presenterat ett förslag till förordning om att förebygga och bekämpa sexualbrott mot barn online. DSA innehåller bestämmelser som i vissa avseenden kommer att gälla tillsammans med de mer specifika bestämmelserna i övriga rättsakter.

I likhet med DSA innehåller TCO-förordningen ett krav på att medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter. Även kommande förordningar förväntas innefatta ett sådant krav. För TCO-förordningens del har regeringen beslutat att utse Polismyndigheten till behörig myndighet.

Den nuvarande svenska regleringen

DSA innehåller bestämmelser om ansvar för leverantörer av förmedlings-tjänster. Dessa bestämmelser ersätter bestämmelserna om tjänstelevererande mellanhänders ansvar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel"), i fortsättningen kallat e-handelsdirektivet.

Bestämmelserna i e-handelsdirektivet som ersätts av DSA upphävs. E-handelsdirektivet har i svensk rätt huvudsakligen genomförts i lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, den s.k. e-handelslagen, se propositionen Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m. (prop. 2001/02:150). E-handelslagens bestämmelser om ansvar för mellanhänder innebär en viss ansvarsfrihet för tjänsteleverantörer som bara överför eller lagrar information som lämnats av andra. Sådana leverantörer får inte på grund av innehållet i informationen bli skyldiga att ersätta skada eller betala sanktionsavgift. Detta förutsätter dock bl.a. att leverantören inte väljer ut eller ändrar informationen. Leverantörer får vidare endast dömas till ansvar för brott som avser innehållet i informationen om brottet begåtts uppsåtligt.

Leverantörer av förmedlingstjänster förmedlar inte sällan innehåll via en webbplats eller applikation. Som huvudregel endast vidareförmedlar de innehåll, ofta s.k. användargenererat innehåll. Någon möjlighet för svenska myndigheter att stänga ned eller kräva nedstängning av en webbplats finns inte. På vissa specifika områden finns det möjligheter att utfärda förelägganden eller order om att innehåll ska tas bort eller på annat sätt ska göras otillgängligt. Rättsligt stöd att utfärda förelägganden till förmedlingstjänster att plocka bort terrorisminnehåll finns i TCO-förordningen. I den immaterialrättsliga lagstiftningen finns bestämmelser om vitesförelägganden och informationsförelägganden. Med stöd av dessa bestämmelser kan t.ex. en internetoperatör bli skyldig att blockera sina användares tillgång till sajter med intrångsgörande material, eller förpliktigas att ge rättighetshavare uppgifter om vem som står bakom en viss ip-adress som misstänks ha begått ett intrång på nätet.

Innehåll på internet faller i princip utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Det finns dock undantag. Grundlagsskyddet gäller till exempel för uttalanden som publiceras på webbplatser som har så kallat

utgivningsbevis. Skyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen innebär bland annat att myndigheter eller andra allmänna organ inte får förhandsgranska publicering av innehåll på webbplatser. Eventuella ingripanden får endast göras mot offentliggöranden i efterhand. Ansvar för innehållet i en publicering kan komma i fråga endast för vissa uppräknade brott i yttrandefrihetsgrundlagen, bland annat ett antal brott mot rikets säkerhet. Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på principen om ensamansvar. Ansvaret för innehållet på en grundlagsskyddad webbplats ligger i första hand på utgivaren.

Ingripanden med anledning av innehållet i en publicering som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen får endast ske på det sätt som anges i grundlagen. Det finns dock undantag från tillämpningsområdet som avgränsas genom materiella krav. Det gäller till exempel vissa typer av kommersiella annonser, upphovsrätt och barnpornografi. Vidare har ändamålstolkningar av yttrandefrihetsgrundlagens syfte medfört vissa ytterligare undantag. Renodlade kommersiella reklambudskap, förfalskningar eller olovlig användning av varumärken kan med stöd av en sådan tolkning falla utanför grundlagens tillämpningsområde.

Yttrandefriheten och informationsfriheten är vidare grundläggande fri- och rättigheter som var och en är tillförsäkrad gentemot det allmänna enligt regeringsformen. Begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får enligt regeringsformen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För yttrandefriheten och informationsfriheten gäller dessutom särskilda begränsningsändamål. Dessa fri- och rättigheter får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) gäller för elektroniska anslagstavlor, det vill säga tjänster för elektronisk förmedling av meddelanden. Lagen föreskriver en skyldighet för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla att ta bort vissa meddelanden från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet. En förutsättning för detta är att meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bl.a. bestämmelserna om olaga hot, olaga integritetsintrång, uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller olaga våldsskildring i brottsbalken. Skyldigheten gäller också om det är uppenbart att användaren genom att sända in meddelandet har gjort intrång i upphovsrätt eller i en rättighet som skyddas genom en föreskrift i 5 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. För att kunna fullgöra sin skyldighet enligt lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor ska tillhandahållaren ha en sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot dessa bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse. Något ansvar enligt lagen blir dock inte aktuellt om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt bl.a. brottsbalken eller lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Lagen gäller inte för sådana tjänster som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Uppdraget

Behörig myndighet och samordnare för digitala tjänster

Förordningen kommer att innebära en skyldighet för varje medlemsstat att utse en eller flera behöriga myndigheter. Sådana myndigheter ska anförtros befogenheter att hantera klagomål, delta i ett gränsöverskridande samarbete med andra medlemsstaters myndigheter, Europeiska kommissionen och den nämnd som ska inrättas enligt förordningen samt utöva tillsyn över att förordningens regler följs. En av dessa behöriga myndigheter ska utses som samordnare för digitala tjänster för Sveriges räkning. Förordningen lämnar även utrymme för att utse en eller flera behöriga myndigheter utöver samordnaren för digitala tjänster.

Vid valet av behöriga myndigheter enligt DSA är det viktigt att ta hänsyn till den rättsliga utvecklingen på EU-nivå, med ett flertal befintliga och kommande rättsakter som reglerar frågor om hantering av olagligt innehåll på internet samt tillhandahållande av information. Det kan finnas uppgifter enligt olika rättsakter som på sikt bör samlas hos en myndighet. Det är

tänkbart att sådana uppgifter bör samlas hos en myndighet som är behörig myndighet enligt DSA.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken myndighet som bör utses till samordnare för digitala tjänster för Sveriges räkning,
- analysera om samtliga ansvarsområden enligt förordningen bör tillfalla den digitala samordnaren, eller om ansvaret bör fördelas mellan flera behöriga myndigheter, och i sådant fall föreslå vilka ytterligare myndigheter som bör utses till behöriga myndigheter och ansvarsfördelningen mellan dem,
- vid sina överväganden ta hänsyn till att myndigheten eller myndigheterna på sikt kan få uppgifter enligt andra befintliga och kommande rättsakter som reglerar frågor om olagligt innehåll på internet och tillhandahållande av information,
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att den föreslagna myndigheten eller myndigheterna ska kunna vidta de åtgärder som åläggs en samordnare för digitala tjänster och annan behörig myndighet enligt förordningen.

Tvistlösning utanför domstol

Användare av onlineplattformar ska enligt förordningen ha rätt att vända sig till ett certifierat tvistlösningsorgan för att lösa tvister som gäller plattformens beslut. Det kan bl.a. röra sig om avlägsnande av information som användaren har laddat upp på plattformen, inklusive klagomål som inte har kunnat lösas genom plattformens interna system för hantering av klagomål. Tvistlösningsorganet kan vara en befintlig aktör som certifierats eller ett organ som en medlemsstat väljer att inrätta särskilt för ändamålet. Certifieringen görs av den digitala samordnaren i den medlemsstat där organet är etablerat.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ett organ för tvistlösning utanför domstol ska inrättas i Sverige enligt förordningen.

Kartläggning av berörda svenska regelverk i vissa fall

DSA innehåller bestämmelser om hanteringen och utformningen av förelägganden som utfärdas mot leverantörer av förmedlingstjänster för att agera mot olagligt innehåll eller tillhandahålla viss information. Bestämmelserna avser förelägganden som utfärdas av nationella rättsliga eller administrativa myndigheter. Vad som utgör olagligt innehåll anges dock inte i förordningen utan regleras i nationell rätt eller annan unionslagstiftning. Förordningens bestämmelser omfattar även förelägganden som utfärdas med stöd av annan lagstiftning inom olika rättsområden.

Det finns ett behov av att identifiera vilka svenska bestämmelser som berörs, samt om och hur dessa behöver upphävas, anpassas eller om nya bestämmelser behövs med anledning av förordningen.

Det finns exempelvis bestämmelser om förelägganden som kan riktas mot leverantörer av förmedlingstjänster i de immaterialrättsliga lagarna, se bestämmelserna om vitesförelägganden och informationsförelägganden i samtliga immaterialrättsliga lagar, t.ex. i 53 b och 53 c §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Även marknadsföringslagen (2008:486) innehåller bestämmelser om ålägganden och informationsförelägganden som angränsar till förordningens tillämpningsområde.

Vidare finns det i BBS-lagen en skyldighet för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlur att hålla viss uppsikt över tjänsten och ta bort eller på annat sätt förhindra spridning av vissa meddelanden.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka svenska bestämmelser som kan anses omfattas av tillämpningsområdet för förordningens bestämmelser om förelägganden,
- analysera om bestämmelserna behöver upphävas, ändras eller om nya bestämmelser behövs med anledning av förordningen,

- för det fall BBS-lagen bör upphävas eller ändras överväga hur ansvaret för förmedlingstjänster att plocka bort sådant innehåll som omfattas av den i stället bör regleras med utgångspunkt i DSA,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Sanktionsbestämmelser

Förordningen föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att ta fram nationella bestämmelser om sanktioner för tillhandahållare av förmedlingstjänster vid överträdelser av förordningen.

Utredaren ska därför

- analysera vilka sanktioner som behövs för att uppfylla kravet på sanktioner vid överträdelser av förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Författningsförslag som behövs i övrigt

En analys av förordningen kan ge vid handen att befintliga svenska bestämmelser behöver ändras eller att nya bestämmelser behövs med anledning av förordningen. Det kan inte heller uteslutas att regeländringar eller kompletteringar av regelverket är lämpligt i övrigt med anledning av förordningen.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning det är nödvändigt eller lämpligt att ändra eller komplettera svensk rätt i andra avseenden än de som berörs ovan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Allmänna utgångspunkter för uppdragets genomförande

I uppdraget ingår inte att lämna förslag till ändring i grundlag. Utredaren ska dock vid sina överväganden noga beakta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrande- och informationsfriheten.

Utredarens förslag ska utformas utifrån kostnadseffektivitet och så att företagens och myndigheternas totala regelbörda och kostnader inte ökar mer än nödvändigt.

Om det som en följd av utredarens förslag i övrigt bedöms nödvändigt, får utredaren ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor.

Utredaren får, om det bedöms lämpligt och främjar uppdraget, också undersöka hur andra medlemsstater planerar att genomföra förordningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska vidare redovisa förslagets konsekvenser för företagen, med särskild redovisning av hur små och medelstora företag påverkas. Utredaren ska även redovisa om, och i så fall hur, förslagen får konsekvenser för grundläggande fri- och rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och inhämta upplysningar från Post- och telestyrelsen. Utredaren ska även, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, ha en dialog med och inhämta upplysningar från andra myndigheter, näringslivet och organisationer som berörs av uppdraget.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU och andra internationella forum.

Uppdraget att lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behörig myndighet, inbegripet vilken myndighet som bör utses till samordnare för digitala tjänster, ska redovisas senast den 30 november 2022. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 7 april 2023.

(Infrastrukturdepartementet)