

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt (SOU 2022:18)

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har i uppdrag att verka för yttrandefrihet och stödja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv. MPRT har även i uppdrag att följa och analysera utvecklingen inom medieområdet och sprida kunskap om den till allmänheten.

Yttrandet begränsas till de delar av betänkandet som rör MPRT:s ansvarsområden.

4.3.4 Utredningens bedömning

MPRT delar bedömningen att exempelvis webbsidor, sociala medietjänster och video-, bild- och ljuddelningstjänster (såsom en videodelningsplattform i radio- och tv-lagens [2010:696] mening) skulle kunna omfattas av TCO-förordningen. MPRT anser inte att det är tydligt vem som ska betraktas som värdtjänstleverantör beträffande webbsidor, men antar att det skulle kunna vara innehållsleverantören själv när denne har en webbsida för lagring och spridning av sitt eget innehåll.

MPRT vill i sammanhanget framhålla att innehåll på webbsidor kan vara skyddat av yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), antingen automatiskt eller till följd av ett utgivningsbevis. Vad som inte syns i utredningens bedömning är att också innehåll på sociala medietjänster eller i video-, bild- och ljuddelningstjänster skulle kunna åtnjuta grundlagsskydd, även om plattformen som sådan inte är skyddad. Det skulle kunna handla om innehåll som publiceras på en avgränsad del av plattformen av traditionella massmedieföretag eller av en innehållsleverantör med utgivningsbevis för sin del av plattformen, eller där samma innehåll som publiceras på plattformen också återfinns på en annan webbsida med utgivningsbevis.¹ Rättsläget är inte helt klart när det gäller grundlagsskyddets utsträckning i sådana situationer. Det kan bli fråga om svåra gränsdragningar beträffande plattformar som saknar skydd enligt YGL, men samtidigt har ett innehåll som åtnjuter sådant skydd.

¹ Jfr SOU 2016:58 *Ändrade mediegrundlagar*, s. 337. Jfr även prop. 2019/20:168 s. 110 där det diskuteras att det på en videodelningsplattform kan finnas innehåll som omfattas av YGL.

5.1 Allmänna utgångspunkter

Som utredningen konstaterar innebär TCO-förordningen, särskilt ur yttrande-frihetssynpunkt, en helt ny form av rättsligt verktyg för att motverka spridning av terrorisminnehåll på internet. Exempelvis är möjligheten att besluta att en värd-tjänstleverantör inom en timme ska avlägsna, eller göra oåtkomligt, visst innehåll på internet en nyhet i svensk lagstiftning. Enligt MPRT är det fråga om en långtgående inskränkning av rätten till yttrande- och informationsfrihet. MPRT delar dock bedömningen i kapitel 5.6.4 att bestämmelserna i förordningen utgör en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten i regeringsformen.

5.5 Yttrandefrihetsgrundlagen

Med anledning av utredningens uttalanden på s. 64 om begreppet ”program” och att det som avses främst är linjära (traditionella) radio- och tv-program vill MPRT framhålla att program definieras i 1 kap. 2 § YGL som ”innehållet i ljudradio, tv eller andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas”. Programbegreppet är vidsträckt och kan alltså även omfatta textinnehåll. Även enkla meddelanden om till exempel tid och väder faller in under begreppet.²

5.6.3 Betydelsen av skyddet för yttrande- och informationsfrihet i yttrandefrihetsgrundlagen

Som utredningen konstaterar på s. 75 kan en hel del material som publiceras på internet omfattas av grundlagsskydd enligt YGL.

Utredningens bedömning är att TCO-förordningen och kompletteringslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen (TF) eller YGL. MPRT tolkar det som att det enligt utredningens bedömning inte finns något utrymme för tillämpning av förordningen gentemot innehåll som skyddas av någon av dessa grundlagar. I utredningen anges också att innehåll som skyddas av TF eller YGL inte omfattas av förordningen (s. 89) och att sådant innehåll inte ska bli föremål för de åtgärder som följer av förordningen (s. 76).

MPRT vill peka på att de svenska yttrandefrihetsgrundlagarna skulle kunna komma att skydda innehåll som sprids på internet med andra syften än de godtagbara syften som medför att material undantas från TCO-förordningens tillämpningsområde. De svenska yttrandefrihetsgrundlagarna är innehållsneutrala och oberoende av syftet med publiceringen, i stället gäller de vissa framställningsformer.

MPRT ser en risk att TCO-förordningen skulle kunna kringgås genom att någon som vill sprida terrorisminnehåll på sin webbplats söker utgivningsbevis för den, varpå innehåll som publiceras där inte skulle kunna träffas av en avlägsnandeorder eller andra åtgärder som beslutas med stöd av förordningen. När MPRT utfärdar utgivningsbevis har vad som publiceras, syftet med publiceringen och vem som står bakom publiceringen ingen betydelse för bedömningen om utgivningsbevis kan

² Prop. 2009/10:115 s. 279

utfärdas. Om de formella förutsättningarna för att utfärda ett utgivningsbevis är uppfyllda kan MPRT inte neka utfärdandet av ett sådant. Det skulle alltså innebära att utgivningsbevis utfärdas för webbplatser med innehåll som typiskt sett träffas av förordningen, men som i och med utgivningsbeviset i stället får hanteras inom ramen för den svenska rättsordningen och som eventuellt tryck-/yttrandefrihetsbrott.³

5.6.5 Den behöriga myndighetens prövning

MPRT vill framhålla att de svenska yttrandefrihetsrättsliga grundlagarna är mycket detaljerade. Höga krav kommer att ställas på den behöriga myndighetens kunskaper om grundlagarnas tillämpningsområde. Vägledning i frågan om visst innehåll är grundlagsskyddat kan sökas dygnet runt i MPRT:s tillståndsregister.

8.5.4 Vitesföreläggande vid handlingsdirigerande bestämmelser

MPRT ser en viss potentiell överlappning när det gäller den behöriga myndighetens möjligheter att besluta om vitesföreläggande, enligt utredningens förslag, och MPRT:s tillsyn och föreläggandemöjligheter när det gäller videodelningsplattformar och de lämpliga åtgärder som leverantörer av sådana plattformar ska vidta beträffande vissa typer av innehåll.⁴ Vad som kan vara ”lämpliga åtgärder” i den mening som avses i 9 a kap. radio- och tv-lagen exemplifieras i artikel 28b i det så kallade AV-direktivet⁵ genom ändringsdirektivet⁶. En leverantör kan till exempel inkludera direktivets krav i sina användarvillkor, tillhandahålla mekanismer där användare kan rapportera och flagga innehåll och se till att det finns ålders- eller föräldrakontrollsystem. Specifika åtgärder som följer av artikel 5 i TCO-förordningen kan också inbegripa exempelvis mekanismer där användare kan rapportera och flagga innehåll.

Utredningens förslag innebär att en leverantör av en videodelningsplattform kan komma att föreläggas att vidta åtgärder av såväl MPRT som av den behöriga myndigheten. MPRT kan därför, i likhet med utredningen (s. 164), se fördelar med att MPRT och den behöriga myndigheten upprättar kanaler för samverkan i frågor som rör leverantörer av videodelningsplattformar.

10.4.2 Leverantörer av videodelningsplattformar

På s. 162 anges att MPRT har tillsyn över bland annat bestämmelserna i 9 a kap. 1 § och 3 § radio- och tv-lagen och får besluta om de förelägganden som behövs för att en leverantör av en videodelningsplattform ska uppfylla kraven på lämpliga åtgärder i radio- och tv-lagen. Där anges även att MPRT får förena sådana förelägganden

³ En ytterligare aspekt är att under vissa förutsättningar kan en utgivare som inom två veckor tar bort viss information ur en databas inte hållas ansvarig för informationen, se 6 kap. 6–7 §§ YGL.

⁴ Se 9 a kap. 1 § och 3 §, 16 kap. 3 § och 17 kap. 11 a § radio- och tv-lagen

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster)

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster).

med vite. Det senare är inte korrekt. De förelägganden som MPRT kan meddela med stöd av 17 kap. 11 a § radio- och tv-lagen får i nuläget inte förenas med vite.⁷

10.4.3 Förhållandet till TCO-förordningen

MPRT tillstyrker utredningens förslag men anser att utredningen inte är tydlig i den här delen.

MPRT tolkar utredningens förslag till ny bestämmelse i 9 a kap. radio- och tv-lagen, om videodelningsplattformar, som att förordningen och kompletteringslagen enligt utredningens bedömning inte gäller för några andra typer av tjänster som omfattas av radio- och tv-lagen. Därmed bör exempelvis beslut om avlägsnandeorder inte kunna meddelas gentemot audiovisuella medietjänster (dvs. tv-sändningar och beställ-tv). På s. 163 i utredningen anges emellertid att ”När det kommer till möjligheten att utfärda avlägsnandeorder med stöd av TCO-förordningen, saknar detta motsvarighet i AV-direktivet respektive radio- och tv-lagen. Beslut om avlägsnandeorder och beslut om sanktioner vid underlåtenhet att följa en avlägsnandeorder bör därför enligt utredningens bedömning inte leda till något problem vid tillämpningen av regelverken.” Detta skulle kunna tolkas som att beslut om avlägsnandeorder och om sanktioner anses kunna riktas mot audiovisuella medietjänster. På annat håll i utredningen (s. 77) anges dock att audiovisuella medietjänster är undantagna från förordningens tillämpningsområde med hänvisning till förordningens artikel 1.5 och att det innebär att innehåll som sprids i audiovisuella medietjänster inte omfattas av skyldigheterna i förordningen.

MPRT konstaterar att det som framgår av TCO-förordningens artikel 1.5 är att förordningen inte ska påverka tillämpningen av AV-direktivet och att direktivet ska äga företräde för audiovisuella medietjänster. Av förordningens skäl (8) framgår att om förordningen står i konflikt med AV-direktivet när det gäller bestämmelser om audiovisuella medietjänster bör direktivet ha företräde. Detta bör dock enligt samma skäl inte påverka skyldigheterna enligt förordningen, i synnerhet vad gäller leverantörer av videodelningsplattformar.

Utredningens tolkning av TCO-förordningens artikel 1.5 och skäl (8) – dvs. att audiovisuella medietjänster är undantagna från förordningens tillämpningsområde – är enligt MPRT inte helt självklar. MPRT tolkar det snarare som att förordningen är avsedd att kunna bli tillämplig på audiovisuella medietjänster så länge det inte strider mot AV-direktivet. I utredningen förs inget djupare resonemang om i vilken utsträckning en tillämpning skulle strida mot direktivet. I sammanhanget bör även framhållas att audiovisuella medietjänster allt som oftast omfattas av grundlags-skydd enligt YGL och innehållet i sådana tjänster skulle därför inte kunna bli föremål för åtgärder enligt förordningen, utan att det skulle strida mot den svenska grundlagen.

⁷ Regeringen har för avsikt att följa utvecklingen på området och om det skulle visa sig att bestämmelserna inte följs och leverantörerna inte rättar sig efter beslutade förelägganden kan regeringen återkomma i frågan (se prop. 2019/20:168 s. 128–129).

Ett närliggande område som inte tas upp i utredningen är poddar (beställradio) och poddplattformar. Med undantag för beställradio från public service faller detta mediaslag utanför regleringen i radio- och tv-lagen och som regel också utanför området för grundlagsskydd enligt YGL, med undantag för innehåll från traditionella massmedieföretag eller på webbsidor med utgivningsbevis⁸. Poddar och poddplattformar omfattas inte heller av AV-direktivet. Därmed borde TCO-förordningen, utifrån hur utredningen har resonerat i övrigt, vara tillämplig om terrorisminnehåll sprids via en podd eller poddplattform som inte skyddas av YGL.

11.2.4 Värdtjänstleverantörer

På s. 171 i utredningen anges att ingen videodelningsplattform är registrerad hos MPRT. Sedan den 11 mars 2022 finns dock en registrerad tjänst, nämligen SwebbTube som tillhandahålls av Svensk Webbtelevision AB.

Med anledning av utredningens uttalanden på s. 170–171 om segment och trender vill MPRT även förtydliga att myndigheten har identifierat tre olika segment, inom vilka det potentiellt kan finnas videodelningsplattformar under svensk jurisdiktion. Dessa tre segment är intresseforum med möjlighet till videodelning, videodelningsplattformar för streaming av sport samt liveshopping.⁹

11.4 Övriga konsekvenser

Utredningens uttalande i detta kapitel, att en tydlig utgångspunkt är att TCO-förordningen och kompletteringslagen inte ska tillämpas på innehåll som omfattas av grundlagsskydd, återspeglas inte till fullo i utredningens bedömning i kapitel 5.6.

MPRT uppfattar bedömningen i kapitel 5.6 som att förordningen och lagen inte ska tillämpas på innehåll som omfattas av TF eller YGL, men att däremot en tillämpning på innehåll som omfattas av regeringsformen inte är utesluten.

12.4 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

I författningskommentaren till den föreslagna nya bestämmelsen i 9 a kap. radio- och tv-lagen anges att bestämmelserna i kapitlet huvudsakligen genomför AV-direktivet. Det som genomförs genom radio- och tv-lagens kapitel 9 a är dock rätteligen kraven i ändringsdirektivet.

⁸ MPRT har i dagsläget utfärdat ett (1) utgivningsbevis för en hel poddplattform med en (1) utgivare, nämligen Naudio AB, naudio.app som tillhandahålls av Naudio AB.

⁹ Se kapitel 4 i MPRT:s rapport *Twistlösning mellan användare och leverantörer av videodelningsplattformar – Ett påbörjat arbete med att utveckla en mekanism för opartisk twistlösning* (dnr 21/02768)

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Charlotte Ingvar-Nilsson. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Helena Söderman samt juristerna Ola Vigström och Rebecca Parman deltagit. Juristen Jessica Durehed har varit föredragande.

Charlotte Ingvar-Nilsson