

Kommittédirektiv

Behörig myndighet och lämpliga sanktioner enligt EU:s förordning om att hantera spridning av terrorisminnehåll online

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska med anledning av den kommande EU-förordning som ska hantera spridningen av terrorisminnehåll online föreslå vilken myndighet som bör pekas ut som behörig myndighet för Sveriges räkning och föreslå ändringar och kompletteringar av svensk rätt.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bör utses till behörig myndighet enligt förordningen,
- föreslå vilka sanktioner som ska aktualiseras vid överträdelser av förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag på behörig myndighet ska redovisas senast den 1 oktober 2021. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 april 2022.

EU-förordningen

I december 2020 nåddes en överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet om en förordning om att hantera spridning av terrorisminnehåll online (förordningen). Förordningen förväntas beslutas inom kort. Förordningen kommer att innehålla bestämmelser som syftar till att

förebygga att terrorisminnehåll, såsom begreppet definieras i förordningen, sprids på internet och når allmänheten.

Förordningen kommer att innebära ett flertal skyldigheter för sådana aktörer som ska räknas som värdtjänstleverantörer enligt förordningen i den mån som de erbjuder sina tjänster inom EU. Värdtjänstleverantörer som enligt förordningen ska anses vara utsatta för terrorisminnehåll kommer bl.a. att åläggas skyldighet att vidta specifika åtgärder i syfte att skydda sina tjänster från spridning av terrorisminnehåll.

Medlemsstaterna är vidare skyldiga att utse en eller flera behöriga myndigheter som ska anförtros befogenheter att vidta vissa åtgärder för att förebygga spridning av terrorisminnehåll på internet. Var och en av medlemsstaterna ska också fastställa nationella bestämmelser om sanktioner vid värdtjänstleverantörers överträdelser av vissa skyldigheter enligt förordningen.

Förordningen kommer att träda i kraft 20 dagar efter att den har kungjorts och ska börja tillämpas tolv månader efter ikraftträdandet. Förordningen kommer vara direkt tillämplig i medlemsstaterna när den träder i kraft men kommer både möjliggöra och förutsätta kompletterande nationella bestämmelser när det gäller de skyldigheter som åligger medlemsstaterna.

Den nuvarande svenska regleringen

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, det vill säga frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (se även artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och lagen [1994:219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och jämför även 2 kap. 19 § RF). Av 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) följer vidare att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätt att i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

I 1 kap. 4 § YGL finns den s.k. databasregeln som under vissa förutsättningar ger grundlagsskydd för yttranden som sker på till exempel en webbplats. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas, däribland redaktioner för periodiska skrifter. Andra aktörer som publicerar sig på internet har möjlighet att ansöka om utgivningsbevis och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd.

Att exempelvis en webbsida är grundlagsskyddad enligt YGL innebär bland annat att myndigheter inte får förhandsgranska eller försvåra publicering av innehåll på webbsidan. Ansvar för innehållet i en publicering får endast utkrävas efter publicering och ansvar kan bara komma i fråga för vissa uppräknade brott i YGL, däribland hets mot folkgrupp och uppvigling. Det är i första hand den ansvarige utgivaren som kan hållas ansvarig för innehållet på en grundlagsskyddad webbplats.

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor gäller för elektroniska anslagstavlor, det vill säga en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden. Lagen gäller inte för sådana tjänster som skyddas av YGL. Av 5 § första stycket samma lag följer att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla har en skyldighet att ta bort vissa meddelanden från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelandet, om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna om till exempel uppvigling, hets mot folkgrupp eller offentlig uppmaning i 3 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). För att kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 § första stycket lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor ska tillhandahållaren enligt 4 § samma lag ha 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 5 § första stycket samma lag kan enligt 7 § första stycket dömas till böter eller fängelse. Något ansvar enligt lagen blir dock inte aktuellt om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt till exempel rekryteringslagen.

Uppdraget att föreslå behörig myndighet

Förordningen kommer att innebära en skyldighet för var och en av medlemsstaterna att utse en eller flera behöriga myndigheter som ska anförtros befogenheter att vidta vissa åtgärder för att förebygga spridning av terrorisminnehåll på internet. En behörig myndighet ska till exempel kunna

utfärda en avlägsnandeorder, det vill säga en begäran om att värdtjänstleverantören ska ta bort eller göra visst terrorisminnehåll otillgängligt, och agera för att se till att en värdtjänstleverantör vidtar specifika åtgärder. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilken eller vilka myndigheter som har utsetts till behörig myndighet senast tolv månader efter att förordningen har trätt i kraft.

Det finns behov av att låta utredaren analysera och föreslå vilken myndighet som ska pekats ut som behörig myndighet för Sveriges räkning enligt förordningen. Endast en myndighet bör vara behörig myndighet eftersom det, för det fall en enda myndighet har samtliga befogenheter till sitt förfogande, skapas bättre förutsättningar för ett effektivt utövande av dem. Mot bakgrund av förordningens innehåll och de krav som förordningen kommer ställa på den behöriga myndigheten bör förslaget avse antingen Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det behövs ställningstaganden till vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att den föreslagna myndigheten ska kunna tillämpa förordningen och vidta de åtgärder som ankommer på en behörig myndighet enligt förordningen på ett effektivt och rättssäkert sätt. Förslagen ska utformas så att myndighetens administrativa börda inte ökar mer än nödvändigt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bör utses till behörig myndighet enligt förordningen, och
- och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå sanktioner och analysera om det i övrigt finns behov att ändra befintlig reglering

Förordningen kommer att kräva att var och en av medlemsstaterna fastställer regler om sanktioner vid värdtjänstleverantörers överträdelser av vissa skyldigheter enligt förordningen och att medlemsstaterna vidtar alla åtgärder som krävs för att säkerställa att dessa regler tillämpas. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka regler om sanktioner som gäller senast tolv månader efter att förordningen har trätt i kraft.

Det finns behov av att låta utredaren kartlägga vilka sanktioner som ska kunna följa vid åsidosättanden av aktuella skyldigheter i förordningen. Frågan om det finns behov av att ändra befintlig reglering, däribland

dataskyddsregleringen och 5 § första stycket och 7 § lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlur bör analyseras, och i förekommande fall bör förslag till författningsändringar tas fram.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka sanktioner som ska aktualiseras vid aktuella överträdelser av förordningen,
- analysera i vilken utsträckning förordningen i övrigt medför behov av ändringar eller kompletteringar av svensk rätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

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 också redovisa förslagets konsekvenser för brottsbekämpningen och säkerställa att förslagen är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska vidare redovisa förslagets konsekvenser för företagen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

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 och förbudet mot dubbelprövning, och se över hur rätten till ett effektivt rättsmedel kan utövas på ett ändamålsenligt sätt enligt vad som kommer att anges i förordningen. Utredarens förslag ska utformas så att företagens totala regelbörda och kostnader inte ökar mer än nödvändigt.

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas eller som på annat sätt aktualiseras med anledning av förordningens innehåll om det bedöms nödvändigt.

Under utförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utredaren ska även, i den utsträckning som bedöms lämpligt, ha en dialog och inhämta

upplysningar från andra myndigheter, näringslivet och organisationer som kan vara berörda av aktuella frågor.

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 behörig myndighet ska redovisas senast den 1 oktober 2021. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 april 2022.

(Justitiedepartementet)