



Förordning för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn

2021/22:FPM99

Justitiedepartementet

2022-06-09

Dokumentbeteckning

COM(2022) 209

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL laying down rules to prevent and combat child and sexual abuse

Sammanfattning

Förslaget består av två huvudsakliga delar. I en första del innebär förslaget bl.a. skyldigheter för värdtjänster och interpersonella kommunikationstjänster att genomföra riskbedömningar och att rapportera sexuella övergrepp mot barn som de får kännedom om. Förslaget innebär också befogenheter för nationella myndigheter att utfärda förelägganden som innebär att sexuellt övergreppsmaterial och kontakt med barn (grooming) ska upptäckas, tas bort eller blockeras samt vissa befogenheter när det gäller utredning och genomförande av åtgärder. När det gäller förelägganden att upptäcka sexuellt övergreppsmaterial och grooming är förslaget teknikneutralt och innebär att både tidigare känt och nytt material ska eftersökas, oavsett den teknik som tillämpas för en tjänst. För leverantörer som brister i sina skyldigheter enligt förordningen ska sanktioner kunna utfärdas.

I en andra del innebär förslaget att ett europeiskt centrum för att förebygga och motverka sexuella övergrepp mot barn (EU-centret) ska inrättas.

EU-centret ska samordna, underlätta och stödja genomförandet av förordningen och bidra till att undanröja hinder för den inre marknaden, särskilt i samband med tjänsteleverantörernas skyldigheter att upptäcka sexuella övergrepp mot barn online, rapportera det och ta bort det. Centrala uppgifter för EU-centret föreslås bli att hantera och distribuera till nationella

myndigheter de rapporter som kommer in från leverantörer och att skapa, underhålla och driva databaser med indikatorer på sexuellt övergreppsmaterial som leverantörer kommer att behöva för att kunna uppfylla sina skyldigheter.

EU-centret ska enligt förslaget utföra vissa kompletterande uppgifter, t.ex. att stödja behöriga nationella myndigheter att utföra sina uppgifter enligt denna förordning och ge stöd till offer i samband med genomförande av leverantörernas skyldigheter. Centret ska också använda sin centrala ställning för att underlätta samarbete, utbyte av information och expertis samt för att stödja förebyggande insatser och ett evidensbaserat beslutsfattande.

Regeringen välkomnar förslaget. Omfattningen av sexuella övergrepp mot barn online är oroväckande. Utvecklingen måste tryckas tillbaka och missbruket av digitala tjänster för grooming effektivt förhindras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen anför i motiveringen till sitt omfattande och detaljerade förslag (90 artiklar) av den 11 maj 2022 att EU har misslyckats med att skydda barn från att falla offer för sexuella övergrepp. De anför också att onlinedimensionen utgör en särskild utmaning när det gäller sexuella övergrepp mot barn. Den rapporterade förekomsten av sexuellt övergreppsmaterial och grooming i onlinemiljön har ökat dramatiskt så även under pandemin.

Kommissionen pekar på att leverantörer av värdtjänster och interpersonella kommunikationstjänster (leverantörer) spelar en särskilt viktig roll i detta sammanhang. Deras agerande är avgörande för en säker, förutsägbar och pålitlig onlinemiljö samt för de grundläggande rättigheter som garanteras av EU-stadgan. Spridningen av sexuellt övergreppsmaterial vidmakthåller den skada som offren upplever. Och förövare har i relevanta informationssamhällets tjänster hittat nya vägar för att utnyttja barn sexuellt.

Vissa leverantörer använder teknik för att upptäcka, rapportera och ta bort sexuellt övergreppsmaterial från sina tjänster. Men, de åtgärder som vidtas av leverantörer varierar kraftigt. Den stora majoriteten av rapporter kommer från en handfull leverantörer och ett betydande antal leverantörer vidtar inga åtgärder alls. Kvaliteten och relevansen av rapporter som EU:s brottsbekämpande myndigheter tar emot från leverantörer varierar också avsevärt. Frivilliga åtgärder har därför visat sig vara otillräckliga för att ta itu med missbruk av onlinetjänster för olika former av sexuella övergrepp mot barn.

Inom EU har flera medlemsstater vidare börjat förbereda och anta nationella regler för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn online. Kommissionens lyfter fram att detta leder till en till en ökad fragmentering av den digitala inre marknaden för tjänster. Mot denna bakgrund är, enligt kommissionen, enhetliga unionsregler om riskbedömning, upptäckt, rapportering, borttagning och blockering av sexuellt övergreppsmaterial på nätet nödvändiga för att komplettera förordningen om en inre marknad för digitala tjänster (den s.k. Digital Services Act, DSA) i syfte att avlägsna befintliga hinder på den digitala inre marknaden samt för att förebygga och bekämpa sexualbrott mot barn online.

1.2 Förslagets innehåll

Kapitel I i förslaget innehåller allmänna bestämmelser om förordningens innehåll och tillämpningsområde samt definitioner av nyckeltermerna som används i förordningen. Begreppet sexuella övergrepp mot barn online utgår från definitionerna i direktivet 2011/93 om sexualbrott mot barn m.m.

I förslagets kapitel II behandlas skyldigheter för alla leverantörer av värdtjänster eller interpersonella kommunikationstjänster (t.ex. kommunikationsappar) på EU:s digitala inre marknad att bedöma riskerna för spridning av känt eller nytt sexuellt övergreppsmaterial eller för grooming samt att rapportera om sådant. Förslaget inkluderar också befogenhet för nationella myndigheter att utfärda förelägganden till leverantörer att vidta åtgärder för att upptäcka sådant material, att ta bort eller inaktivera åtkomst till det eller att blockera det.

Avsnitt 1 i kapitel II i förslaget innebär en riskbedömningsskyldighet för leverantörer av värdtjänster eller interpersonella kommunikationstjänster. Det krävs också att de vidtar åtgärder för att minska riskerna och att rapportera de åtgärder som vidtagits till den nationella, samordnande myndigheten. Slutligen åläggs i avsnitt 1 butiker för mjukvaruapplikationer ("application stores") att bedöma om någon applikation de förmedlar riskerar att användas i groomingsyfte och, om så är fallet, att vidta rimliga åtgärder. Avsnitt 2 i förslagets kapitel II innebär att den nationella, samordnande myndigheten ges befogenhet att begära att en behörig rättslig eller oberoende administrativ myndighet utfärdar ett föreläggande som ålägger en tjänsteleverantör att upptäcka sexuella övergrepp mot barn online om det föreligger en påtaglig risk för att tjänsten missbrukas i sådant syfte. Avsnittet innehåller också förslag till en uppsättning kompletterande bestämmelser, t.ex. en rätt för leverantörer att överklaga mottagna förelägganden.

Det föreslås vidare krav och skyddsåtgärder för att säkerställa att upptäckten sker effektivt samt på ett balanserat och proportionerligt sätt.

I Avsnitt 3 i kapitel II föreslås leverantörer av värdtjänster eller interpersonella kommunikationstjänster som har blivit medvetna om möjliga sexuella övergrepp mot barn på deras tjänster att omedelbart rapportera det till EU-centret.

Avsnitt 4 i förslagets kapitel II ges den nationella samordnande myndigheten befogenhet att begära att en behörig rättslig eller oberoende administrativ myndighet utfärdar ett föreläggande som ålägger värdtjänster att ta bort sexuellt övergreppsmaterial från tjänsten eller att förhindra tillgång till det i alla medlemsstater. Även andra åtgärder, t.ex. rättelse, regleras i detta avsnitt.

I Avsnitt 5 i kapitel II föreslås att den nationella, samordnande myndigheten ges befogenhet att begära att en behörig rättslig eller oberoende administrativ myndighet utfärdar ett föreläggande som ålägger en leverantör av internetanslutningstjänster att inaktivera tillgången till en internetadress där det finns sexuellt övergreppsmaterial som inte rimligen kan avlägsnas vid källan.

I avsnittet finns också bestämmelser som bland annat ger leverantörer som tagit emot ett sådant föreläggande rätt att överklaga det och ger användare en rätt att begära omprövning vid den nationella, samordnande myndigheten.

I avsnitt 6 i förslagets kapitel II fastställs ett undantag från ansvar för sexuella övergrepp mot barn online för leverantörer av informationssamhällets tjänster som bedriver verksamhet för att följa denna förordning.

I avsnitt 6 finns vidare förslag om särskilda rättigheter för offer för sexuella övergrepp vars övergreppsmaterial kan cirkulera online långt efter att de dokumenterade övergreppen har upphört.

Detta avsnitt innehåller också en uttömmande förteckning över de syften för vilka leverantörer av värdtjänster eller interpersonella kommunikationstjänster ska bevara innehållsdata och andra uppgifter som behandlas i samband med de åtgärder som vidtagits för att följa denna förordning.

I avsnittet föreslås vidare bestämmelser om kontaktpunkter och jurisdiktion med innebörd att leverantörer av relevanta informationssamhällets tjänster ska upprätta en enda kontaktpunkt för att underlätta direkt kommunikation med myndigheter. Om sådana leverantörer inte är etablerade i någon medlemsstat, men erbjuder sina tjänster i EU, ska de utse en rättslig företrädare inom EU.

Kapitel III innehåller förslag till bestämmelser om genomförandet och tillämpningen av förordningen. I kapitlets avsnitt 1 föreslås bestämmelser om nationella behöriga myndigheter, särskilt samordnande myndigheter, som ska vara den primära nationella myndigheten för tillämpning av förordningen.

I kapitlets avsnitt 2 föreslås att de nationella samordnande myndigheterna ska ges specifika utrednings- och verkställighetsbefogenheter i förhållande till leverantörer av relevanta informationssamhällets tjänster.

Avsnitt 3 i kapitel III innehåller förslag till bestämmelser om jurisdiktion, klagomekanismer och sanktioner. Det fastställs att medlemsstaten där en leverantör av relevanta informationssamhällestjänster har sitt huvudsakliga verksamhetsställe eller sin rättsliga företrädare har jurisdiktion att tillämpa och verkställa denna förordning.

Det föreslås också att nationella, samordnande myndigheter ska kunna ta emot klagomål mot sådana leverantörer för påstådda överträdelse av deras skyldigheter enligt denna förordning. Medlemsstaterna ska vidare enligt förslaget fastställa regler om sanktioner för överträdelse av särskilt angivna skyldigheter.

I kapitlets avsnitt 4 finns förslag om samarbete mellan nationella, samordnande myndigheter på EU-nivå.

I avsnittet föreslås regler om bedömning av material eller konversationer (dvs. chattar vad gäller upptäckt av grooming) för att bekräfta att de utgör sexuella övergrepp mot barn online.

Det finns också bestämmelser rörande information som ska lämnas från de nationella, samordnande myndigheterna till EU-centret, bl.a. för att centret ska ta fram indikatorer och föra en förteckning över internetadresser som ska kunna blockeras.

Avsnitt 4 innehåller vidare förslag rörande gränsöverskridande samarbete mellan nationella, samordnande myndigheter och ger möjligheter att genomföra gemensamma utredningar. Slutligen innehåller detta avsnitt allmänna förslag om samarbete på EU-nivå och om införande av ett it-system för informationsdelning.

Kapitel IV handlar om EU-centret. Förslagen anges ha sin grund i Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma syn på decentraliserade byråer.

I avsnitt 1 i förslagets kapitel IV inrättas EU-centret samt föreslås regler om EU-centrets rättsliga status och dess säte. För att göra det möjligt för centret att nå sina mål är det av avgörande betydelse att det etableras på samma plats som nära samarbetspartners som Europol. Haag föreslås därför som säte för EU-centret.

I avsnitt 2 i kapitel IV lämnas förslag rörande EU-centrets uppgifter. Dessa uppgifter inkluderar bl.a. stöd till nationella, samordnande myndigheter, underlättande av processer för riskbedömning, upptäckt, rapportering, borttagning och blockering samt främjande och delning av kunskap och expertis. EU-centret föreslås få i uppdrag att skapa och underhålla databaser med indikatorer för sexuella övergrepp mot barn online och rapporter samt att ge relevanta parter tillgång till databaserna med indikatorer.

Dessutom klargörs i detta avsnitt att EU-centret är avsett att fungera som en rapporteringskanal för hela EU för att ta emot, utvärdera och vidarebefordra till nationella myndigheter rapporter om möjliga sexuella övergrepp mot barn online från alla leverantörer.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Förslagets effekt på svenska regler m.m.

En EU-förordnings bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige från den tidpunkt som anges i förordningen (sex månader från ikraftträdande enligt förslaget). Några författningsändringar för att regleringen ska bli gällande i Sverige krävs därför inte.

De regler som finns i svensk rätt är emellertid inte anpassade för den sortens skyldigheter, befogenheter, arbetssätt och samarbete som nu föreslås. Det kommer därför att krävas kompletterande svensk lagstiftning, bl.a. när det gäller behöriga svenska myndigheter, överklagandemöjligheter och sanktioner.

Den 3 augusti 2021 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1232 av den 14 juli 2021 om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i direktiv 2002/58/EG vad gäller användning av teknik hos tillhandahållare av nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster för behandling av personuppgifter och andra uppgifter i syfte att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet i kraft. Denna tillfälliga förordning ska gälla till den 3 augusti 2024 och avsikten är att det nu aktuella förslaget ska ersätta den förordningen. Detta kommer att medföra behov av ändringar i de kompletteringar till den tillfälliga förordningen som finns i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det f.n. pågår en rättslig utveckling på EU-nivå som rör hanteringen av olagligt innehåll i onlinemiljön. Utredningen om behörig myndighet och lämpliga sanktioner enligt EU:s förordning om att hantera spridning av terrorisminnehåll online (TCO-förordningen) har lämnat två betänkanden (SOU 2021:76 och SOU 2022:18).

Regeringen har genom en förordningsändring som trädde i kraft den 7 juni 2022 utsett Polismyndigheten till behörig myndighet enligt TCO-förordningen.

Utredningen föreslår i sitt slutbetänkande kompletterande bestämmelser i svensk rätt rörande bl.a. behörig svensk myndighet och sanktioner. Slutbetänkandet har remitterats. Nu aktuellt förordningsförslag är mer omfattande än TCO-förordningen, men innehåller bestämmelser som i vissa

delar korresponderar, bl.a. när det gäller rättssäkerhetsgarantier vid borttagning.

Vidare är förhandlingarna om DSA-förslaget vid tidpunkten för utfärdandet av denna faktapromemoria inne i en slutfas. DSA-förslaget syftar till att skapa ett harmoniserat, rättsligt ramverk för en inre marknad för digitala tjänster, särskilt när det gäller olagligt innehåll. För leverantörer av förmedlingstjänster innebär DSA-förslaget bl.a. krav på att tillhandahålla ett system för notifiering av påstått olagligt innehåll och interna klagomålsmekanismer.

DSA-förslaget innebär inte att befogenheter ges till nationella myndigheter i förhållande till visst olagligt material, vilket i stället ska följa av annan nationell eller EU-rätt. Däremot innebär DSA-förslaget ett rättsligt ramverk med bl.a. regler för utformningen och hanteringen av förelägganden till förmedlingstjänster. Även DSA-förslaget innehåller således bestämmelser som i vissa delar korresponderar med nu aktuellt förslag, bl.a. när det gäller vissa definitioner.

1.3.2 Förslagets förenlighet med svenska grundlagar

Förslaget till förordning innebär begränsningar av yttrandefriheten (dvs. friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor) och informationsfriheten (dvs. friheten att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden); fri- och rättigheter som var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad enligt regeringsformen (RF).

Yttrande- och informationsfriheten är emellertid inte absolut, utan kan begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Vidare får en begränsning bl.a. aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (se 2 kap. 20-21 §§ RF). Dessutom uppställs i 2 kap. 23 § RF särskilda förutsättningar för begränsning av dessa fri- och rättigheter.

Regeringen bedömer preliminärt att förslaget är förenligt med RF och konstaterar att förslaget gäller material och agerande som är olagligt enligt definitionerna i direktiv 2011/93.

Förslaget innebär också begränsningar i skyddet för förtroliga meddelanden enligt RF. Inte heller denna rättighet är absolut, utan kan begränsas genom lag bl.a. om begränsningarna görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Det är framför allt den föreslagna möjligheten att utfärda förelägganden att upptäcka både känt och nytt sexuellt övergreppsmaterial samt grooming i värdtjänster och interpersonella elektroniska kommunikationer som innebär begränsningar. Förelägganden att upptäcka innebär nämligen att en

Förslaget bör vidare ses i ljuset av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (eDataskyddsdirektivet), bl.a. den konfidentialitetsprincip för elektroniska kommunikationer som lagts fast i direktivet. Direktivet innehåller emellertid en bestämmelse som under vissa förutsättningar medger undantag från den principen, vilken har betydelse för den fortsatta analysen av de rättsliga förutsättningarna för förslaget. I och med att eDataskyddsdirektivet är relevant för en bedömning av förslaget är också de bestämmelser i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation som genomför direktivet av betydelse.

Regeringen bedömer att det finns rättsliga och tekniska frågor om förelägganden att upptäcka som behöver klargöras, diskuteras och övervägas ytterligare.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Detta innebär att vissa aspekter av just yttrande- och informationsfriheterna inte regleras i regeringsformen utan i mediegrundlagarna (2 kap. 1 § andra stycket RF).

Hemsidor på internet kan i vissa fall omfattas av det särskilda skydd som YGL ger. Grundlagsskyddet gäller till exempel för hemsidor som har utgivningsbevis eller, något förenklat, om hemsidan drivs av ett traditionellt massmedieföretag. Skyddet enligt YGL innebär bl.a. att myndigheter inte får förhandsgranska eller försvåra publicering av innehåll på hemsidan. YGL bygger på principen om ensamansvar och ansvaret för innehållet på en grundlagsskyddad hemsida ligger i första hand på utgivaren. Ingridanden med anledning av innehållet i en publicering som skyddas av YGL får endast ske på det sätt som anges i grundlagen och någon möjlighet för myndigheter att stänga ned en hemsida sida finns inte.

Som förslaget är utformat skulle det kunna inträffa att material som faller in under definitionen av sexuella övergrepp mot barn online publiceras på ett sätt som omfattas av skydd enligt YGL. I sammanhanget bör dock beaktas att barnpornografi uttryckligen är undantaget från TF:s och YGL:s tillämpningsområde (se 16 kap. 10 a § Brottsbalken, 1 kap. 14 TF och 1 kap. 21 § YGL). Barnpornografi saknar alltså skydd enligt TF och YGL. Vidare är det inte nödvändigtvis så att andra brott som aktualiseras i förslaget innebär en publicering av innehåll. Regeringen analyserar dessa frågor vidare i det fortsatta arbetet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har i en omfattande konsekvensanalys beskrivit problemet och övervägt olika handlingsalternativ (SWD (2022) 209 final Impact Assessment Report). Det är svårt med utgångspunkt i den att beräkna hur en slutlig förordning kan komma att påverka statsbudgeten. Det återstår mycket arbete och det handlar om nya arbetssätt som i flera avseenden styrs av externa faktorer.

Det står dock klart att förslaget innebär att det blir fråga om nya uppgifter för svenska myndigheter, varav särskilt den nationella, samordnande myndigheten kommer att behöva bygga upp en ny organisation med personal, it-stöd m.m.

Regeringen bedömer att kostnader för genomförande av förordningen bör finansieras inom befintliga ramar. Viss finansiering för att bygga upp och utveckla verksamhet med grund i en slutlig förordning kan möjligen sökas från relevanta EU-fonder.

Kommissionen har vidare i sin konsekvensanalys övervägt olika alternativ för det EU-center som etableras, bl.a. har för- och nackdelar analyserats för placering vid Europol, placering vid EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) samt en självständig, decentraliserad EU-myndighet. Den bedömda årliga kostnaden för det valda alternativet med ett självständigt EU-center har beräknats till 25,7 MEUR.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Den oroväckande utvecklingen avseende sexuella övergrepp mot barn online måste tryckas tillbaka och missbruket av digitala tjänster för grooming effektivt förhindras.

Regeringen anser därför, med beaktande av samtliga intressen, att det är rimligt att tillkommande uppgifter åläggs relevanta informationssamhällets tjänster och att det finns ett mervärde i gemensamt agerande på EU-nivån för att bekämpa den ökande förekomsten av sexuella övergrepp mot barn i den gränsöverskridande onlinemiljön.

Regeringens övergripande mål är att den slutliga förordningen ska bli ett effektivt, välavvägt och proportionerligt verktyg för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn online som garanterar rättssäkerhet och inte ställer orimliga krav på de informationssamhällets tjänster som omfattas av förslaget.

Den rättsliga utveckling som nu sker på EU-nivå rörande hantering av olagligt innehåll i onlinemiljön innebär också att enhetlighet bör eftersträvas så långt det är möjligt.

Regeringen anser att det finns ett starkt allmänintresse att vidta kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med det oroväckande problem som sexuella övergrepp mot barn online innebär. Regeringen anser, inför fortsatta överväganden och diskussioner rörande förelägganden att upptäcka övergreppsmaterial och grooming, att de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att utfärda och verkställa förelägganden behöver klargöras och förtydligas.

För utfärdande och verkställighet av förelägganden att upptäcka sexuella övergrepp mot barn online måste också tillräckliga rättssäkerhetsgarantier säkerställas och vara tillämpliga i alla skeden, från initiering av ett ärende om ett möjligt föreläggande till efterföljande tillsyn.

Regeringen kommer att verka för ett större nationellt handlingsutrymme för medlemsstaterna när det gäller hur arbetet utifrån en slutlig förordning ska organiseras, bl.a. när det gäller vilka uppgifter som ska ges till behöriga, nationella myndigheter.

Regeringen välkomnar vidare preliminärt etableringen av ett EU-center och bedömer, i likhet med kommissionen, att det finns behov av stödfunktioner till relevanta informations-samhällets tjänster, medlemsstater och Europol för att effektivt trycka tillbaka sexuella övergrepp mot barn online. Regeringen anser att EU-centrets roll ska vara samordnande och stödjande samt att regelverket för dess etablering ska vara klart och tydligt för att säkerställa en sådan roll och undvika bl.a. dubbelarbete och kompetenskonflikter.

Regeringens utgångspunkt är att åtgärder i form av nya initiativ, nya åtaganden eller ambitionshöjningar som är utgiftsdrivande på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF) i enlighet med förordningen om denna. Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Regeringen avser att verka för att datum för ikraftträdande och tillämpning av en slutlig förordning bestäms så att de ger realistiska förutsättningar för nödvändiga anpassningar och kompletteringar av svenska författningar.

Förslaget kommer troligen att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Initialt har samtliga medlemsstater som har yttrat sig i övergripande termer välkomnat förslaget och flera har strukit under vikten av åtgärder på EU-nivå för att förebygga och bekämpa sexualbrott mot barn online.

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig över förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Regeringen avser att bjuda in till ett remissmöte när de svenskspråkiga versionerna av förslaget är färdigställda.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som handlar om åtgärder för att säkerställa att den inre marknaden fungerar. Kommissionen anför att artikel 114 är den lämpliga rättsliga grunden för en förordning som syftar till att harmonisera de krav som ställs på leverantörer av relevanta onlinetjänster på den digitala inre marknaden.

Kommissionen utvecklar skälen och anför att hinder för den digitala inre marknaden för tjänster har börjat uppstå efter att vissa medlemsstater infört olika nationella regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn online.

Den föreslagna förordningen syftar därför till att undanröja de befintliga skillnaderna och förhindra uppkomsten av framtida hinder som skulle kunna bli resultatet av sådana nationella regler.

Med tanke på den gränsöverskridande karaktären hos onlinetjänster skulle brist på EU-åtgärder som lämnar utrymme för ett splittrat, nationellt regelverk kunna leda till en börda för leverantörer som måste följa olika nationella regler. Det skulle också kunna uppstå ojämlika villkor för leverantörer över hela EU och eventuella kryphål.

För rättsakter som har artikel 114 som rättslig grund tillämpas det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär att det blir en förordning som beslutas gemensamt av Europaparlamentet och rådet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen säger i förslaget följande om subsidiaritet. Enligt subsidiaritetsprincipen får EU-åtgärder endast vidtas om de planerade målen inte enbart kan uppnås av medlemsstaterna, utan bättre kan uppnås på unionsnivå. Målet att säkerställa lika villkor för leverantörer på den digitala

inre marknaden samtidigt som åtgärder vidtas för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn online kan inte uppnås enbart av medlemsstaterna.

Kommissionen utvecklar sitt resonemang och säger att medlemsstaterna har börjat ställa krav på leverantörer för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn online. Även de medlemsstater som ännu inte har infört sådana krav överväger i ökande omfattning nationella åtgärder i detta syfte. De leverantörer som omfattas verkar dock vanligtvis över gränserna, ofta på EU-omfattande basis, eller kanske vill göra det. Följaktligen innebär de nationella krav som ställs på sådana leverantörer en fragmentering av den digitala inre marknaden, vilket medför kostnader för efterlevnad samtidigt som efterlevnaden kan brista i effektivitet på grund av de berörda tjänsternas gränsöverskridande karaktär.

Endast åtgärder på EU-nivå kan därför uppnå målet att undanröja hinder för den digitala inre marknaden för de berörda tjänsterna, öka rättssäkerheten och minska kostnaderna för regelefterlevnad samtidigt som man säkerställer att de krav som ställs på leverantörerna för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn online är effektiva i kraft av sin enhetlighet. EU-åtgärder är därför enligt kommissionen nödvändiga för att uppnå målen i den föreslagna förordningen och de ger ett betydande mervärde jämfört med nationella åtgärder.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det finns ett betydande mervärde i att agera gemensamt på EU-nivå för att säkerställa dels lika villkor på den digitala inre marknaden, dels en effektiv bekämpning av sexuella övergrepp mot barn online.

Proportionalitetsprincipen

Angående proportionalitet anför kommissionen att förslaget syftar till att undanröja befintliga hinder för att tillhandahålla relevanta tjänster på den digitala inre marknaden, att förhindra uppkomsten av nya hinder och att möjliggöra en effektiv bekämpning av sexuella övergrepp mot barn online med full respekt för alla parter grundläggande rättigheter.

För att uppnå dessa mål innebär förslaget snävt riktade och enhetliga skyldigheter för riskbedömning och riskreducering som vid behov kan kompletteras med förelägganden om upptäckt, rapportering och borttagande av sexuella övergrepp mot barn online. Dessa skyldigheter är tillämpliga på relevanta leverantörer som erbjuder tjänster på den digitala inre marknaden oavsett var de har sitt huvudkontor. De föreslagna reglerna gäller endast leverantörer av de onlinetjänster som har visat sig vara sårbara för missbruk i syfte att sprida sexuellt övergreppsmaterial eller för grooming.

Kommissionen anför vidare att skyldigheternas omfattning är begränsade till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målen. Skyldigheterna åtföljs av åtgärder för att minimera bördan som läggs på leverantörer samt en rad

skyddsåtgärder för att minimera ingreppet i grundläggande rättigheter, framför allt rätten till privatliv för användare av tjänsterna.

För att minska antalet falska, positiva träffar och förhindra felaktig rapportering till brottsbekämpande myndigheter samt för att minimera den administrativa och ekonomiska bördan föreslås också att ett EU-center etableras för att underlätta genomförandet av de skyldigheter som åläggs leverantörer. Bland de uppgifter EU-centret bör underlätta hör tillgången till tillförlitlig detekteringsteknik för leverantörer, att göra tillgängligt indikatorer som utvecklats utifrån verifierat övergrepsmaterial. EU-centret ska också enligt förslaget hantera och fördela de rapporter som blir följderna av leverantörernas skyldigheter.

Slutligen anför kommissionen att den föreslagna förordningen innehåller garantier för att den teknik som används för att följa ett upptäcktsföreläggande är den minst integritetskränkande, är i överensstämmelse med den senaste tekniken samt att alla nödvändiga granskningar genomförs på anonym basis och att åtgärder endast vidtas för att identifiera en användare om möjliga sexuella övergrepp mot barn online upptäcks. Förslaget innebär också garantier för den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel i alla faser av den relevanta verksamheten och den begränsar bevarandet av borttaget material och tillhörande data till vad som är absolut nödvändigt för specificerade ändamål.

Mot denna bakgrund gör kommissionen bedömningen att den föreslagna förordningen begränsar ingreppet i användarnas rätt till skydd av personuppgifter och deras rätt till konfidentiell kommunikation till vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa att dess mål uppnås, dvs. att fastställa harmoniserade regler för att effektivt förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn online på den digitala inre marknaden.

Regeringen bedömer att det finns frågor om proportionalitet som behöver klargöras, diskuteras och övervägas ytterligare.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ordförandeskapet har den 18 maj 2022 inlett arbetet med förslaget och det inkommande ordförandeskapet kommer att fortsätta arbetet som en prioriterad fråga under sommaren och hösten 2022. Förslaget kommer också att presenteras i rådet och i andra sammanhang.

Regeringen avser att bjuda in till ett remissmöte när de svenskspråkiga versionerna av förslaget är färdigställda.

Förslaget kommer troligen att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

I förslagets artikel 2 anges följande särskilt viktiga definitioner av använda termer och begrepp:

Värdtjänst: en tjänst som innebär att information som tillhandahållits av en användare av tjänsten lagras på dennes begäran av tjänsten.

Interpersonell kommunikationstjänst: en tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som möjliggör direkt interpersonellt och interaktivt informationsutbyte via elektroniska kommunikationsnät mellan ett begränsat antal personer, varigenom de personer som inleder eller deltar i kommunikationen bestämmer vem eller vilka som ska vara mottagare av denna; den inbegriper inte tjänster som möjliggör interpersonell och interaktiv kommunikation enbart som en extrafunktion av mindre betydelse som är direkt kopplad till en annan tjänst.

Butik för mjukvaruapplikationer ("application stores"): en typ av förmedlingstjänst online som fokuserar på mjukvaruapplikationer som produkter eller tjänster.

Internetanslutningstjänst: en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst som erbjuder anslutning till internet, och därigenom möjlighet till anslutning mellan praktiskt taget alla ändpunkter på internet, oberoende av vilken nätteknik och terminalutrustning som används.

Relevanta informationssamhällets tjänster: samtliga värdtjänster, interpersonella kommunikationstjänster, butiker för mjukvaruapplikationer och internetanslutningstjänster.

Sexuellt övergreppsmaterial: sådant material som utgör barnpornografi eller utnyttjande av barn för sexual posering enligt definitionerna i artikel 2, punkten (c) och (e) i direktiv 2011/93 EU om bekämpning av sexualbrott mot barn och barnpornografi m.m.

Känt sexuellt övergreppsmaterial: potentiellt sexuellt övergreppsmaterial som upptäcks med användning av de indikatorer som finns den databas med indikatorer som avses i artikel 44(1) punkten (b).

Nytt sexuellt övergreppsmaterial: potentiellt sexuellt övergreppsmaterial som upptäcks med användning av de indikatorer som finns den databas med indikatorer som avses i artikel 44(1) punkten (b).

Kontakt med barn: kontaktsökning med barn i sexuellt syfte (grooming) som avses i artikel 6 i direktiv 2011/93 EU om bekämpning av sexualbrott mot barn och barnpornografi m.m.

Sexuella övergrepp mot barn online: spridning online av sexuellt övergreppsmaterial och grooming.

