

Stockholm den 22 augusti 2022

R-2022/0858

Till Justitiedepartementet

Ju2022/01400

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 21 april 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över slutbetänkandet EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt (SOU 2022:18).

Inledning

Utredningen som lämnat slutbetänkandet (utredningen om behörig myndighet och lämpliga sanktioner enligt EU:s förordning om att hantera spridning av terrorisminnehåll online) har tidigare lämnat delbetänkandet, EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – en fråga om behörig myndighet (SOU 2021:76). I delbetänkandet föreslår utredningen att Polismyndigheten ska utses till kontaktpunkt och anförtros befogenheter att genomföra de uppgifter som följer av förordningen för att förebygga spridningen av terrorisminnehåll på internet (TCO-förordningen).

Enligt direktiven hade utredningen till uppgift att bedöma om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen är mest lämpad att fullgöra de uppgifter som följer av förordningen. Utredningen kom fram till att det finns skäl som talar för såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen, men att bland annat Polismyndighetens redan upparbetade internationella kontakter utgör övervägande skäl att lämna uppdraget till Polismyndigheten, även om uppgifterna ligger närmare Säkerhetspolisens uppdrag att förhindra och förebygga terrorism (SOU 2021:76 s. 49).

Det kan noteras att varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen anser sig lämpade för uppdraget (SOU 2021:76 s. 48).

Advokatsamfundet har inte avgivit något remissyttrande över delbetänkandet SOU 2021:76 och har därför i detta remissyttrande över SOU 2022:18 att utgå från utredningens förslag om att lämna uppdraget till Polismyndigheten. Det kan dock nämnas att det, enligt Advokatsamfundet, hade varit önskvärt om direktiven inte begränsat bedömningen till valet mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, utan lämnat öppet för en mer förutsättningslös bedömning av vilken myndighet som är mest lämpad för uppdraget, särskilt mot bakgrund av att uppdraget innefattar bland annat bedömningar av gränserna för tryck- och yttrandefriheten. Som framgår av utredningens jämförelse med andra medlemsstaters implementering förefaller det som om många andra stater har ett betydligt bredare urval (SOU 2021:76 s. 44 f.).

I det följande hänvisas till de avsnitt i slutbetänkandet som berörs i yttrandet.

Synpunkter

3.6 Den behöriga myndighetens uppdrag

Uppdraget till den behöriga myndigheten anges som att utföra följande uppgifter.

- Utfärda avlägsnandeorder,
- Granska gränsöverskridande avlägsnandeorder,
- Bedöma om en värdtjänstleverantör är exponerad för terrorisminnehåll och övervaka genomförandet av de specifika åtgärder som sådana exponerade värdtjänstleverantörer väljer att vidta, och
- Påföra sanktioner.

I delbetänkandet (SOU 2021:76) har det beskrivits utifrån ett organisatoriskt perspektiv på följande sätt.

Det är dock utredningens uppfattning att uppdraget inte innebär krav på att myndigheten ska inrätta någon form av spaningsfunktion för att aktivt söka efter terrorisminnehåll på internet. Den behöriga myndigheten bör i stället ha beredskap för att – dygnet runt – ta emot information om innehåll på internet som kan omfattas av TCO-förordningen från andra nationella eller internationella myndigheter eller



privata aktörer. Funktionen bör även ha beredskap för att dygnet runt utfärda avlägsnandeorder och ta emot och granska gränsöverskridande avlägsnandeorder.

Advokatsamfundet vill med anledning av beskrivningen av uppdraget framhålla följande.

Inför utfärdandet av en avlägsnandeorder behöver ett flertal rättsliga ställningstaganden göras.

- Det måste bedömas om informationen uppfyller kravet på terrorisminnehåll enligt artikel 2.7. Som framgår av artikeln knyter definitionen av terrorisminnehåll an till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, det vill säga till de EU-rättsliga rättsakter som ligger till grund för den svenska terrorismlagstiftningen.
- I princip ska det ske en prövning av om det objektivt sett föreligger ett terroristbrott enligt gällande straffrättslig lagstiftning. Det anges inte något beviskrav för när informationen ska bedömas som terrorisminnehåll, utan endast att beslutet ska vara motiverat (artikel 3.4.b).
- Vidare ska det prövas om den som lagrat och spridit informationen uppfyller kraven för en värdetjänstleverantör, vilket ovan påpekats vara ett rekvisit som det råder stor osäkerhet kring vad gäller tolkningen.
- När det kommer till att granska gränsöverskridande avlägsnandeförordnanden föreskrivs i artikel 4.1 att den ska på förekommen anledning granskas inom 72 timmar och granskningen ska avse att fastställa om huruvida den på ett allvarligt eller uppenbart sätt är oförenlig med TCO-förordningen eller de grundläggande rättigheter och friheter som garanteras i EU-stadgan.

Mot bakgrund av detta vill Advokatsamfundet i tillägg till utredningens beskrivning framhålla att det uppenbarligen kommer att ställas höga krav på den juridiska



kompetensen, avseende bland annat tolkningen av svensk straffrätt och EU-rätt, hos den behöriga myndighetens handläggare.

4.3 Värdtjänst och värdtjänstleverantör

Tillämpningen av TCO-förordningen riktar sig i huvudsak mot så kallade värdtjänstleverantörer. Begreppet ”värdtjänstleverantör” definieras i TCO-förordningens artikel 2.1.

Utredningens utgångspunkt är att utredningen inte bör uttala sig om tillämpningen av TCO-förordningen eller förtydliga innebörden av begrepp som förekommer i förordningen, eftersom förordningen äger omedelbar tillämpning i svensk rätt (SOU 2022:18 s. 52). Samtidigt påpekar utredningen att det framkommit en osäkerhet kring vilka aktörer som kommer att anses, vilket föranleder en del uttalanden om tillämpningen. Osäkerheten kring tolkningen av ”värdtjänstleverantör” är så djupgående att olika branschorganisationer säger sig inte ens kunna uppskatta hur många aktörer i Sverige som kan komma att beröras av TCO-förordningen (SOU 2022:18 s. 170).

Advokatsamfundet har inga principiella invändningar mot eller tillägg till utredningens uttalanden kring rekvisitet ”värdtjänstleverantör”, men vill framhålla att de återspeglar, tillsammans med övriga synpunkter, de komplicerade juridiska överväganden som den behöriga myndigheten kommer att stå inför vid tillämpningen av TCO-förordningen.

När det blir fråga om att avgöra om en företeelse ska anses falla under definitionerna av terrorism och terroristbrott blir det ofta fråga om komplexa och svåra gränsdragningar i frågeställningar som till sin natur inte är helt tydliga (se exempelvis prop. 2002/03:38 s. 28 ff.). Detta leder i sin tur till att den behöriga myndigheten och de värdtjänstleverantörer som är tänkta att omfattas, ofta kan komma att göra olika bedömningar i fråga om vad som utgör terrorism och terroristbrott. Det kan därvid antas att dessa aktörer kommer att ha olika intressen som utgångspunkt, men även att kompetensnivån hos berörd personal kan komma att variera. Eftersom värdtjänstleverantörerna riskerar att drabbas av olika slags påföljder, däribland kännbara sanktionsavgifter, kan detta leda till att leverantörerna av försiktighetsskäl vidtar åtgärder mot information som egentligen inte omfattas.



Advokatsamfundet ställer sig självfallet bakom intresset att bekämpa terrorism och terroristbrott, men ser samtidigt en påtaglig risk för att de tilltänkta reglerna kommer att leda till en inskränkning i informations- och yttrandefriheten som egentligen inte är avsedd och inte heller önskvärd i en demokratisk och öppen rättsstat. I värsta fall kan inskränkningen i praktiken komma att bli betydande.

5. TCO-förordningens förhållande till yttrande- och informationsfriheten

Utredningens slutsats är att TCO-förordningen inte är tillämplig på sådant innehåll som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Däremot kan TCO-förordningen vara tillämplig på innehåll som omfattas av regeringsformens skydd för yttrande- och informationsfrihet. Prövningen ska i de fallen ske enligt TCO-förordningens skäl 12 som hänvisar till syftet med publiceringen (SOU 2022:18 s. 73 f.).

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning om att innehåll som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagarna ska vara undantaget TCO-förordningens tillämpningsområde, men konstaterar att skäl 12 anger att syftet med publiceringen ”bör” beaktas och att syftet bör beaktas vid prövningen av om innehållet ska anses uppfylla kravet på terrorisminnehåll enligt definitionen i förordningen, det vill säga tolkningen av artikel 1.7.

Skäl 12 hänvisar särskilt till ”de publicistiska normer som fastställts genom press- eller mediereglering i enlighet med unionsrätten, inbegripet stadgan”, men det finns inte någon redogörelse för innehållet i dessa normer i betänkandet.

Eftersom TCO-förordningen endast är tillämplig på värdtjänstleverantörer som lagrar information på begäran av en innehållsleverantör, torde skäl 12 företrädesvis åsyfta innehållsleverantörens syfte med publiceringen. Värdtjänstleverantören kan, normalt sett, inte antas ha andra syften än att tillhandahålla tjänsten mot någon form av ekonomisk ersättning.

Samtidigt innehåller samtliga gärningar enligt artikel 1.7 redan överskjutande subjektiva rekvisit, vilka i praktiken utesluter en tillämpning av skäl 12. Det förefaller märkligt att hävda till exempel att någon i journalistiskt eller konstnärligt syfte publicerar uppgifter med syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att någon i utbildningssyfte värvar en person i syfte att personen ska begå ett terrorismbrott.



Följaktligen måste skäl 12, rimligtvis åsyfta situationer där en innehållsleverantör publicerar ett material som producerats av någon annan person som uppfyller kravet på något av de överskjutande uppsåten. Som exempel kan nämnas att en innehållsleverantör lagrar en film som hyllar Al-Qaida i syfte att utbilda om hur propagandan fungerar eller ett tal av en högerextremist som uppmanar till angrepp mot staten i syfte att diskutera de bakomliggande värderingarna.

Utredningen förefaller nu närmast att behandla skäl 12 som en omständighet som medför att villkoren enligt 2 kap. 21 § regeringsformen för en begränsning av yttrande- och informationsfriheten kan anses uppfyllda (SOU 2022:18 s. 77). Om den behöriga myndigheten ”bör” beakta syftet med publiceringen, och ”bör” godta att radikala, polemiska eller kontroversiella åsikter framförs i den offentliga debatten, så tillgodoser begränsningarna av yttrande- och informationsfriheterna enligt TCO-förordningen ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och sträcker sig inte heller så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Advokatsamfundet delar inte den bedömningen av följande skäl.

Yttrande- och informationsfriheterna utgör en grundval för det demokratiska samhället och ytterst en grundläggande förutsättning för allmänhetens förtroende för de offentliga institutionerna och deras maktutövning. Det skydd för yttrande- och informationssamhället som det svenska rättssystemet har upprätthållit under mycket lång tid har även tjänat samhället väl. Begränsningar av rättsskyddet för yttrande- och informationsfriheten måste därför kännetecknas av precision och noggranna och omsorgsfulla överväganden.

Det är inte godtagbart att rättsskyddet för den svenska yttrande- och informationsfriheten avgränsas genom en uppmaning till myndigheterna att de ”bör” respektera det. Särskilt inte om innebörden av ”bör” är helt dolt i dunkel. Begreppet kan nämligen uppfattas som fakultativt, så att det lämnar utrymme för myndigheten att göra en mer eller mindre skönsmässig bedömning i denna principiellt så viktiga fråga. Därigenom skulle grundlagsskyddet i denna del kunna urholkas på ett sätt som Advokatsamfundet inte kan ställa sig bakom.



Advokatsamfundet anser därför att betänkandets kompletteringslag ska kompletteras med ett avsnitt där det klargörs dels att TCO-förordningen inte är tillämplig på värdtjänstleverantörer som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, dels kodifierar skäl 12 som en ”ska-regel”, det vill säga att den behöriga myndigheten ska beakta syftet med publiceringen och ska godta att radikala, polemiska och kontroversiella åsikter framförs i den offentliga debatten.

8. Sanktionssystemet

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget.

8.5.12 Förbudet mot dubbelbestraffning

Utredningen konstaterar att en värdtjänstleverantör kan bli föremål för såväl sanktioner som straffrättsligt ansvar för medverkan till spridandet av de uppgifter som anses strida mot TCO-förordningen, men överlämnar frågan om det kan utgöra dubbelbestraffning till rättspraxis. I sammanhanget får Advokatsamfundet dock framhålla att utdömmande av straffrättslig påföljd och sanktionsavgift har bedömts utgöra dubbelbestraffning såväl enligt Europarätten som svensk rätt (se exempelvis HFD 2014:35 och NJA 2013 s. 502).

Advokatsamfundet vill också framhålla att en konsekvens av förslaget om att Polismyndigheten ska utses till behörig myndighet, är att det är samma myndighet som utfärdar sanktionerna som utreder brottsmisstankarna. Det innebär att Polismyndigheten först gör en bedömning av innehållet och de eventuella invändningar som framförs av värdtjänstleverantören och innehållsleverantören, och efter att ha beslutat om sanktioner, även genomför en förundersökning om brott mot en eller båda av motparterna.

Härigenom kommer förslaget att innebära ett avsteg från den ordning som gäller i ett brottmål, där olika aktörer svarar för olika skeden av utredningen och som syftar till att skapa förutsättningar för att processen sker objektivt. Advokatsamfundet finner ett sådant förfarande synnerligen olämpligt.

Redan det faktum att Polismyndigheten är såväl motpart i sanktionsärendet och utredande myndighet i brottmålet är ägnat att skapa tvivel om myndighetens objektivitet. Å ena sidan ska Polismyndigheten försvara sitt beslut om sanktioner, å

andra sidan ska Polismyndigheten förutsättningslöst utreda förhållanden av betydelse för beslutet om sanktioner.

Även för värdtjänstleverantören och dess representanter kan det innebära en allvarlig intressekonflikt att både behöva försvara sig mot sanktionerna i ett förvaltningsrättsligt förfarande med Polismyndigheten som motpart och försvara sig mot misstankar i ett brottmålsförfarande som handläggs av samma myndighet.

10.2 Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Utredningen innehåller även vissa förslag till ändringar i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor. Å ena sidan föreslås att lagen inte ska gälla ”meddelanden som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online” (SOU 2022:18 s. 23). Å andra sidan ska leverantören vara skyldig att ta bort sådana meddelanden som utgör ”offentlig uppmaning i 3 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet” (SOU 2022:18 s. 24). Detta kan enligt Advokatsamfundet uppfattas som motsägelsefullt då det kan tolkas som att lagen inte gäller för berörda meddelanden samtidigt som leverantören ändå är skyldig att ta bort meddelandena. Således kan de föreslagna bestämmelserna medföra att leverantörerna får svårt att bedöma om meddelandena omfattas av lagen.

Sammanfattning

- Advokatsamfundet konstaterar att den behöriga myndigheten kommer att behöva hantera ett flertal komplicerade rättsliga överväganden rörande bland annat tolkningen av svensk straffrätt och EU-rätt och att det ställer särskilda krav på den behöriga myndighetens kompetens.
- Advokatsamfundet anser inte att Polismyndigheten är det lämpligaste valet som behörig myndighet, utan menar att urvalet enligt utredningens direktiv inte borde begränsats till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan innefattat fler alternativ, till exempel Internationella åklagarkammaren.
- Advokatsamfundet anser att det i förslaget till kompletteringslag bör införas ett avsnitt som klargör dels att de värdtjänstleverantörer som omfattas av



tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen undantas från TCO-förordningens tillämpningsområde, dels att skäl 12 i TCO-förordningen ska tillämpas av den behöriga myndigheten.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander