



2023-09-12

Justitiedepartementet
Polisenheten

Överläggning i justitieutskottet den 14 september 2023

Rättsaktens fullständiga namn: Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och bekämpning av sexuellt övergreppsmaterial mot barn

Dokument: 12611/23

Tidigare dokument: KOM (2022) 209 Slutlig, FaktaPM 2021/22 FPM:99

Tidigare behandlad vid samråd i EU-nämnden: 22-12-02

Tidigare behandlad vid möte i justitieutskottet: 22-12-01 och 23-04-20

Tidigare behandlad vid möte i konstitutionsutskottet: 22-12-15 och 23-04-18

Bakgrund

I maj 2022 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning, vars målsättning är att effektivt bekämpa missbruket av elektroniska kommunikationer och digitala tjänster för lagring och spridning av sexuellt övergreppsmaterial samt kontakt med barn i sexuella syften (grooming).

Rättslig grund och beslutsförfarande

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. Förslaget antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det innebär att förordningen beslutas gemensamt av Europaparlamentet och rådet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Förslag till svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ordförandeskapets arbete med förordningsförslaget. Det är viktigt att arbetet för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn kan bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Brottsligheten är allvarlig och omfattande. Situationen riskerar att förvärras. Därför är det viktigt att förhandlingarna om förordningen kan föras framåt.

Samtidigt bör flera rättssäkerhets- och integritetsaspekter få ökat genomslag för att nå rätt balans i förslaget. Regeringen kommer att verka för sådana förändringar som ytterligare stärker rättssäkerheten och minskar intrånget i den personliga integriteten. Detta utan att den brottsbekämpande effekten i förslaget äventyras. Regeringen avser i linje med det att verka för att begränsa tillämpningsområdet till dels redan känt och av medlemsstaterna identifierat övergreppsmaterial och alltså utesluta nytt material och grooming, dels till endast nummeroberoende tjänster, så kallade kommunikationsappar, vilket utesluter sedvanlig mobiltelefoni och sms.

Regeringen välkomnar inrättandet av ett samordnande och stödjande EU-center. Det bör bland annat ges i uppgift att driva ett utvecklingsarbete mot en ännu säkrare och mer precis spårning av tidigare okänt material och grooming, med hjälp av nya tekniska metoder, t.ex. AI. Regeringen kommer att verka för ett bibehållet nationellt handlingsutrymme när det gäller hur arbetet ska organiseras och utvecklas.

Regeringen ställer sig positiv till att endast domstolar eller oberoende myndigheter ska kunna besluta om spårningsordrar samt att behöriga myndigheter ska kunna utfärda ordrar för att avlägsna, blockera och avlista identifierat och publikt tillgängligt sexuellt övergreppsmaterial från sökmotorer och värdtjänster. Regeringen bör så långt som möjligt vara teknikneutral för att möjliggöra en ändamålsenlig teknikanvändning. En spårningsorder måste i sista hand kunna verkställas utan hinder av att en tjänst är krypterad, t.ex. genom en maskinscanning innan meddelandet krypteras och skickas. Samtidigt får inte informationssäkerheten äventyras, krypterade meddelanden ska vara skyddade mot obehörig åtkomst. Kraven på berörda tjänsteleverantörer får inte heller bli orimliga.

Regeringen bevakar även att den slutliga förordningen inte kommer i konflikt med konstitutionella regler om tryckfrihet och mediegrundlagar.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har presenterat sitt förslag. Det innehåller sammanlagt 1619 ändringsförslag som omfattar samtliga områden i förordningsförslaget.

Förslaget

Syftet med förslaget är förebygga och bekämpa lagring och spridning av sexuellt övergreppsmaterial samt kontakt med barn i sexuella syften (grooming) i elektroniska kommunikationer och digitala tjänster. Det föreslås därför en skyldighet för tjänsteleverantörer att bedöma, förebygga, minska och rapportera risker för sådant missbruk av deras tjänster. Dessa skyldigheter föreslås vara förenade med möjligheter till administrativa sanktioner.

Den mest ingripande åtgärden i förslaget är den s.k. spårningsordern. En spårningsorder ska kunna riktas mot en kommunikations- eller lagringstjänst om det bedöms föreligga en signifikant och aktuell eller förutsägbar risk för att tjänsten används för spridning eller lagring av övergreppsmaterial och tjänsten inte själv vidtagit åtgärder för att förhindra detta. Spårningsordens syfte är att med tekniska verktyg identifiera förekomst av övergreppsmaterial eller grooming i tjänsten. Spårningsordern beslutas av domstol eller oberoende myndighet. Förslaget innebär en uttrycklig reglering om att förordningen inte ska medföra någon ändring av skyldigheten att respektera de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i EU-fördraget och ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av grundläggande principer som rör yttrande- och informationsfriheten.

Under de pågående förhandlingarna har ett flertal ändringar av kommissionens ursprungliga förslag skett. Bland annat har det förtydligats att spårningsordern ska vara en sista utväg när andra mindre ingripande åtgärder visat sig verkningslösa. Det har också klargjorts att förslaget inte hindrar eller förbjuder användning av helsträckskryptering. Det har även förtydligat förhållandet till EU:s generella övervakningsförbud i förordningen om digitala tjänster (förordning (EU) 2022/2065).

Ett nytt europeiskt centrum för att förebygga och motverka sexuella övergrepp mot barn (EU-centret) ska inrättas. Dess uppgifter ska bland annat vara att bidra till genomförandet av förordningen, 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. Centret ska vidare ge stöd till medlemsstaterna och i nära samarbete med dessa och Europol utveckla tekniska och praktiska metoder för att förbättra och förstärka arbetet mot sexuella övergrepp mot barn.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Förordningens bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige från och med ikraftträdandet. 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 de skyldigheter, befogenheter, arbetssätt och samarbete som föreslås. Det kommer därför att krävas kompletterande svensk lagstiftning, bland annat när det gäller behöriga svenska myndigheter, överklagandemöjligheter och sanktioner.

Regeringen bedömer att förslaget är förenligt med regeringsformens bestämmelser om yttrande- och informationsfriheterna. 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). Förslaget om att förordningen ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av grundläggande principer som rör yttrande- och informationsfriheten medför enligt regeringens preliminära bedömning att TF:s och YGL:s regler inte åsidosätts. I sammanhanget kan nämnas 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.

Budgetära konsekvenser/konsekvensanalys

Regeringen bedömer att genomförande av förslaget medför nya uppgifter för svenska myndigheter. I synnerhet kommer den nationella samordnande myndigheten behöva bygga upp en ny organisation med personal, IT-stöd m.m. Finansiering bedöms kunna ske genom omfördelning inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Nya initiativ på EU-nivå, till exempel inrättande av ett nytt EU-center eller andra åtaganden och ambitionshöjningar som är utgiftsdrivande på EU-

budgeten ska finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF) i enlighet med den förordningen. Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om statens budgetneutralitet som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU 5, rskr. 1994/95:67).

Övrigt

Följande fackuttryck förklaras nedan.

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

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.

Sexuellt övergreppsmaterial mot barn: 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).

Grooming: kontaktsökning med barn i sexuellt syfte 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.

Helsträckskryptering: End-to-end user. Kryptering under hela sträckan från sändare till mottagare