

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-02-07

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

Effektivare åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online

Enligt en lagrådsremiss den 19 januari 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online,
2. lag om ändring i lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Max Stille.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Lagrådsremissens innehåll

Sedan den 7 juni 2022 tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (TCO-förordningen). Denna ger de nationella behöriga myndigheterna vissa befogenheter och ålägger s.k. värdtjänstleverantörer vissa skyldigheter. I Sverige är Polismyndigheten behörig myndighet.

Den behöriga myndigheten får utfärda "order" om att en värdtjänstleverantör ska avlägsna terrorisminnehåll från sin värdtjänst. Har en sådan "order" utfärdats ska den effektueras inom en timme från mottagandet. Lagrådet uppfattar uttrycket "order" som synonymt med ordet "föreläggande".

För att uppfylla kraven i TCO-förordningen och möjliggöra en effektiv tillämpning föreslås en ny lag som ger Polismyndigheten möjlighet att besluta om vitesförelägganden eller sanktionsavgifter. Lagförslaget innehåller också regler för ett utbyte av uppgifter mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Lagstiftningen föreslås börja gälla den 1 juli 2023.

Allmänna synpunkter

Det här lagförslaget är ett av flera under senare tid som har innehållit förslag om införande av sanktionsavgifter. Förslagen har mestadels varit olika i sin utformning, trots att de i många avseenden har avsett att reglera samma eller likartade frågor. Skälen för införande av sanktionsavgifter, i vissa fall som ersättning för gällande straffbestämmelser, har också varierat.

Lagrådet inser naturligtvis att det kan finnas skillnader mellan olika lagstiftningsprodukter i fråga om motiven för sanktionsavgifter. Det kan också finnas sakliga skäl för att utforma bestämmelser exempelvis om beloppsgränser, förfarandet och preskription på ett sätt som är särskilt anpassat för den specifika lagstiftningen. Men när det inte finns några sådana skäl bör bestämmelserna vara likformiga.

Som Lagrådet ser det, och som Lagrådet har framhållit bl.a. i yttrandet den 26 januari 2023 över remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg, skulle det vara en fördel om det infördes en sammanhållande lagstiftning som behandlade de övergripande materiella och processuella förutsättningarna för sanktionsavgifter. En jämförelse kan göras med lagen (1985:206) om viten. En lagstiftning av sådant slag skulle motverka risken för omotiverade skillnader mellan reglerna för skilda fall av avgifter av detta slag.

När det gäller den här remissen beskrivs sanktionsavgifter och redovisas motiven för att man bör använda sig av sådana avgifter i allmänmotiveringen, bl.a. på s. 23, 27 och 39. En del av det som sägs där finns det inte anledning att invända emot. Annat är däremot inte lika lätt att ta till sig. Enligt Lagrådets mening bör resonemangen ses över, bl.a. i syfte att göra dem mera konsistenta.

En annan fråga av allmänt slag som Lagrådet vill ta upp är att det i remissen, t.ex. på s. 29, talas om oskuldspresumtionen och om att den föranleder att det måste finnas en möjlighet att i vissa fall avstå från att besluta om sanktionsavgift när det framstår som oskäligt att ta ut en sådan. Lagrådet har ingen invändning mot det resultat som resonemangen leder till, men ifrågasätter själva slutledningen. Den bör alltså övervägas på nytt.

Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online

4 §

I paragrafen anges att den behöriga myndigheten (Polismyndigheten) får förelägga en värdtjänstleverantör som åsidosätter sina skyldigheter enligt någon av vissa angivna artiklar i TCO-förordningen att vidta sådana åtgärder som krävs för att värdtjänstleverantören ska uppfylla sina skyldigheter.

Lagrådet föreslår att lagtexten i första stycket i stället ges den här lydelsen:

Den behöriga myndigheten får förelägga en värdtjänstleverantör som åsidosätter någon av sina skyldigheter enligt artiklarna 5.1–5.3, 5.5, 7, 10, 15.1 och 17 i TCO-förordningen, i den ursprungliga lydelsen, att vidta sådana åtgärder som krävs för att värdtjänstleverantören ska uppfylla skyldigheten.

Genom en skrivning av detta slag undviker man det problem som ligger i att den föreslagna texten kan läsas så, att i de fall en artikel i TCO-förordningen innehåller mer än en förhållningsregel så skulle en förutsättning för ett föreläggande vara att värdtjänstleverantören har åsidosatt alla dessa regler.

6 §

I den föreslagna lagtexten anges i vilka fall som sanktionsavgift får beslutas. Beträffande utformningen av lagtexten får hänvisas till vad Lagrådet föreslår i fråga om 4 §.

Lagrådet vill också hänvisa till det som inledningsvis har uttalats allmänt om sanktionsavgifter.

7 §

I förslaget till 7 § finns regler om till vilket belopp sanktionsavgiften ska bestämmas. Lagtexten är emellertid ganska otymplig, främst genom att det på två ställen och dessutom strax efter varandra hänvisas till TCO-förordningen "i den ursprungliga lydelsen". Lagrådet föreslår i stället följande lagtext.

Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor eller, vid en systematisk eller fortlöpande underlåtenhet att fullgöra någon skyldighet enligt artikel 3.3 i TCO-förordningen, till ett sådant högre belopp som följer av artikel 18.3 i förordningen, allt i förordningens ursprungliga lydelse.

9 §

I förslaget till denna paragraf anges att en sanktionsavgift endast får beslutas om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Den föreslagna lagtexten är problematisk på mer än ett sätt.

Den "överträdelse" som det i lagtextförslaget syftas på är typiskt sett en "överträdelse av en skyldighet". De artiklar som det i 6 § hänvisas till är genomgående handlingsregler av olika slag. Som Lagrådet ser det kan man knappast tala om att skyldigheter "överträds". Däremot kan man säga att skyldigheter åsidosätts (jfr den föreslagna lagtexten i 6 §). Man kan också tala om en underlåtenhet att göra det som lagen, eller i det här fallet TCO-förordningen, föreskriver.

Det kan också diskuteras om det är lämpligt att tala om *en* sanktionsavgift eller om man i stället borde inleda bestämmelsen med ordet "Sanktionsavgift". Det kan väl inte uteslutas att en och samma värdtjänstleverantör åsidosätter mer en handlingsregel. Hur sådana situationer ska hanteras berörs inte i remissen. Men Lagrådet vill inte utesluta att det då kan bli fråga om att påföra mer än en avgift.

Frågan bör utvecklas under det fortsatta beredningsarbetet. I det sammanhanget kan det vara lämpligt att beröra även vad som ska gälla för att en och samma värdtjänstleverantör ska kunna påföras avgift på nytt.

En tredje invändning är att det i lagtexten talas om "den som avgiften ska tas ut av" samtidigt som bestämmelsen innehåller förutsättningar som ska vara uppfyllda för att avgiften ska få tas ut. Skrivningen är därmed motsägelsefull.

Dessutom innehåller förslaget på ett ställe en diskutabel ordföljd och på ett annat en syftning som skulle kunna missförstås.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande utformning:

Sanktionsavgift får beslutas endast om den, som är tänkt att påföras avgiften, inom två år från det att underlåtenheten ägde rum har getts tillfälle att yttra sig.

Lagrådet vill upplysa om att det är samma formulering som Lagrådet föreslog för motsvarande bestämmelse i remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg.

10 §

Även här kan det ifrågasättas om man ska tala om *en* sanktionsavgift.

Lagrådet vill tillägga att utformningen av bestämmelsen skiljer sig från texten i motsvarande bestämmelse i remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg (se 6 kap. 11 f och g §§ i det förslaget).

11 §

Paragrafen behandlar preskription av sanktionsavgift. Lagrådet kan godta förslaget, men vill fästa uppmärksamhet på att motsvarande

förslag i remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg har formulerats på ett annat sätt (se 6 kap. 11 h § i det förslaget).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Här kan det finnas skäl att upplysa om att Lagrådet i yttrandet över remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg föreslog att motsvarande övergångsbestämmelse där skulle lyda:

Sanktionsavgift ska inte påföras för sådant som har skett före ikraftträdandet.

Denna formulering skulle duga även i det här fallet.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.