

Lagrådsremiss

Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 april 2026

Gunnar Strömmer

Johan Stensbäck
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Att kriminella nätverk rekryterar barn och unga för att begå allvarliga brott utgör ett stort samhällsproblem. Rekryteringen sker i allt högre utsträckning online och med hjälp av digitala tjänster. Regeringen föreslår därför en ny lag som gör det möjligt för en behörig myndighet att besluta förelägganden om att rekryteringsinnehåll, dvs. innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott, ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. Ett föreläggande om avlägsnande ska riktas mot värdtjänstleverantören, dvs. den som tillhandahåller den plattform där innehållet finns. Innehållet ska avlägsnas eller göras oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att värdtjänstleverantören tog emot föreläggandet. Sanktionsavgift ska kunna tas ut av en värdtjänstleverantör som överträder sina skyldigheter enligt lagen. Syftet med lagen är att motverka onlinerekrytering av inte minst barn och unga till brottslighet och att bekämpa fenomenet crime as a service, dvs. att brott annonseras digitalt på en tjänstemarknad.

Den nya lagen och lagändringen föreslås träda i kraft den 15 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Onlinerekrytering till brott	9
5	Rättsliga utgångspunkter	12
5.1	Skyddet för yttrande- och informationsfrihet	12
5.2	Åtgärder mot olaglig verksamhet online	14
5.2.1	Närmare om TCO-förordningen	17
5.2.2	Närmare om förordningen om digitala tjänster	18
6	Nya möjligheter att avlägsna rekryteringsinnehåll online	19
6.1	En ny lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll	19
6.2	Vilket rekryteringsinnehåll ska omfattas?	23
6.3	Lagen ska endast gälla rekryteringsinnehåll som har anknytning till Sverige	32
7	Förelägganden om avlägsnande	34
7.1	En möjlighet att besluta förelägganden om avlägsnande införs	34
7.2	Förelägganden ska utformas i enlighet med förordningen om digitala tjänster	38
7.3	Avlägsnande av rekryteringsinnehåll	40
7.4	Bevarande av rekryteringsinnehåll	42
8	Förhållandet till yttrande- och informationsfrihet	44
8.1	Den nya lagens förhållande till regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	44
9	Sanktionsavgifter	46
9.1	Den behöriga myndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift	46
9.2	Sanktionsavgiftens storlek	48
9.3	Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift	50
10	Sekretess och dataskydd	51
10.1	Sekretess hos Polismyndigheten	52
10.2	Förhållandet till dataskyddsregleringen	55
11	Överklagande	60
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	62
13	Konsekvenser	62
14	Författningskommentar	66

14.1	Förslaget till lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online	66
14.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	73
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering (Ds 2026:1)	75
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	80

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att avlägsna innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott.

2 § Lagen gäller rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten online.

Med rekryteringsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i

1. straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, eller

2. involverande av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken.

3 § Lagen gäller endast rekryteringsinnehåll som

1. riktar sig till svenska medborgare eller personer som har hemvist i Sverige,

2. görs tillgängligt av någon som befinner sig i Sverige, eller

3. avser brott som ska begås i Sverige eller mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige.

4 § Lagen gäller inte innehåll som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online.

Föreläggande att avlägsna rekryteringsinnehåll

5 § Den myndighet som regeringen bestämmer (den behöriga myndigheten) får besluta att förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt.

Med värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av värdtjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster), i denna lag kallad EU:s förordning om digitala tjänster.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

6 § Föreläggandet ska uppfylla de krav som följer av artikel 9.2 i EU:s förordning om digitala tjänster.

I artikel 9 i EU:s förordning om digitala tjänster finns bestämmelser om förfarandet efter beslut om ett föreläggande.

7 § Den värdtjänstleverantör som tar emot ett föreläggande ska avlägsna rekryteringsinnehållet eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att föreläggandet har tagits emot.

Om det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater ska den behöriga myndigheten ange det i föreläggandet.

Bevarande av rekryteringsinnehåll

8 § En värdtjänstleverantör ska bevara det rekryteringsinnehåll, och tillhörande data, som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande.

Rekryteringsinnehållet och tillhörande data ska bevaras i sex månader från det att innehållet avlägsnats eller gjorts oåtkomligt. Om föreläggandet har överklagats ska materialet alltid bevaras till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Sanktionsavgifter

9 § Den behöriga myndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en värdtjänstleverantör som överträder någon av sina skyldigheter enligt 7 och 8 §§.

10 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor eller, vid en systematisk eller fortgående underlåtenhet att fullgöra skyldigheten enligt 7 §, upp till ett sådant högre belopp som motsvarar fyra procent av leverantörens globala omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Om en överträdelse som kan leda till högre sanktionsavgift än 5 000 000 kronor har skett under leverantörens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

11 § Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Avgiften får också sättas ned helt eller delvis om det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut en avgift.

12 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges den det riktas mot.

Betalning av sanktionsavgifter

13 § En sanktionsavgift ska betalas till den behöriga myndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

14 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

15 § Den behöriga myndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att meddela föreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om informationsskyldigheten enligt artikel 9.5 i EU:s förordning om digitala tjänster.

Denna lag träder i kraft den 15 juli 2026.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 23 c § och rubriken närmast före 35 kap. 23 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

TCO-förordningen

35 kap.

Åtgärder mot terrorism- och rekryteringsinnehåll online¹

23 c §²

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.*

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer* i ärende enligt

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, eller

2. lagen (2026:000) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 15 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2023:321.

² Senaste lydelse 2023:321.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering (Ds 2026:1) tagits fram. I promemorian föreslås en ny lag som gör det möjligt för en behörig myndighet att besluta förelägganden om att rekryteringsinnehåll, dvs. innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott, ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i lagstiftningsärendet (Ju2026/00046).

I denna lagrådsremiss behandlas promemorians lagförslag.

4 Onlinerekrytering till brott

Samhället har genomgått stora förändringar de senaste åren. Allvarlig våldsbrottslighet, framför allt skjutningar och sprängningar inom den kriminella miljön, är ett svårt problem. Den systematiska och organiserade brottsligheten har kommit att påverka allt fler delar av samhället. Angreppen riktas inte bara mot personer inom de kriminella nätverken utan även mot anhöriga. Allt oftare begås våldsbrotten utomhus och i offentliga miljöer eller riktat mot privatbostäder. Såväl offer som gärningspersoner har blivit yngre. I allt fler fall begås våldsbrotten av utförare som inte känner de tilltänkta måltavlorna. Dessa faktorer ökar risken för att utomstående drabbas, vilket också har inträffat vid åtskilliga tillfällen. Utvecklingen är synnerligen allvarlig och påverkar tryggheten i hela samhället negativt och riskerar att urholka tilltron till rättsväsendet. Staten har en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att skydda sina medborgare från brott. Behovet av samhällsskydd är särskilt påtagligt vid allvarliga brott mot liv och hälsa. Att vända den negativa utvecklingen är en mycket angelägen fråga som regeringen prioriterar högt.

Polismyndigheten bedömer i sin senaste lägesbild att cirka 17 500 personer är aktiva i kriminella nätverk. Cirka fem procent av de aktiva gängkriminella är under 18 år. Utöver de aktiva gängkriminella bedöms ytterligare cirka 50 000 personer på olika sätt ha koppling till gängkriminella. Av dem är cirka åtta procent under 18 år. (Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, november 2025.)

Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) observeras sedan 2013 en särskilt stor ökning av dödligt våld mot unga män (15–29 år), i linje med ökningen av dödsskjutningar i kriminell miljö. Nivån var betydligt högre i Sverige än i Europa i stort, motsvarande 42 avlidna per miljon invånare 2021 jämfört med 28 avlidna i samma grupp per miljon invånare i Europa (Dödligt våld i Sverige sedan 1990 – Omfattning, utveckling och karaktär, rapport 2024:6). En stor del av ökningen kan

kopplas till dödsskjutningar i kriminell miljö. Enligt en FN-rapport om dödligt våld i världen har Sverige under de senaste åren haft nivåer av gängrelaterad brottslighet och dödsskjutningar som saknar motstycke (UNODC Global study on homicide 2023, s. 119). Sedan 2022 har visserligen antalet skjutningar i landet minskat. Antalet sprängningar har däremot ökat. Den rådande situationen är alltså fortfarande allvarlig.

Den senaste utvecklingen visar att fler barn har koppling till kriminella nätverk och att de barnen blir allt yngre. Av ett flertal rapporter framgår att särskilt den allvarliga brottsligheten bland unga har ökat markant. Ytterligare rapporter från Brå visar att misstankar om vapenbrott, narkotikaöverlåtelser, utpressning och bedrägerier har ökat avsevärt under senare år bland barn som inte uppnått straffbarhetsåldern och barn under 18 år samt att unga under 21 år stod för hälften av samtliga mordmisstankar 2022. Rekryteringen till kriminella nätverk går också fortare i dag än tidigare och barn och unga begår ofta grövre brott direkt efter inträdet i ett kriminellt nätverk. Barn och unga efterfrågas av nätverken för att reducera riskerna och öka förtjänsterna för de äldre. (Barn och unga i kriminella nätverk – En studie av inträde, brott, villkor och utträde, rapport 2023:13.) Unga involveras i skjutvapenvåldet genom att utföra uppdrag åt etablerade kriminella i syfte att få status och pengar, trots att de endast har en svag koppling till anstiftarna och brist på erfarenhet från den kriminella miljön (Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige, En studie av skjutvapenvåldets utveckling i kriminell miljö sedan mitten av 00-talet, rapport 2024:7).

Ett fenomen, kallat crime as a service eller violence as a service, har utvecklats på senare tid. Fenomenet kännetecknas av att grova brott som sprängningar och skjutningar annonseras ut och koordineras av kriminella genom olika digitala tjänster. Det kan handla om att t.ex. transportera vapen, pengar eller narkotika, skjuta någon eller utföra en sprängning. Anstiftare och rekryterare gömmer sig bakom alias och befinner sig inte sällan utomlands. De som rekryteras och åtar sig brottsuppdragen är ofta barn och unga och saknar koppling till anstiftaren, det tänkta brottsoffret och till den plats där brottet ska utföras. Utvecklingen mot en tjänstemarknad för brott är synnerligen allvarlig. Samtidigt har de kriminella nätverken blivit allt lösare sammansatta. Utvecklingen av fenomenet har gått snabbt. Spräng- och skjutvapenvåldet som genomfördes i Sverige under 2024 och 2025 har i många fall anstiftats och koordinerats genom den digitala miljön. En liknande utveckling ses även i andra europeiska länder.

Rekryteringen av inte minst barn och unga sker alltså numera i allt högre utsträckning online och med hjälp av digitala tjänster, som har blivit centrala verktyg i de kriminella nätverkens verksamhet. Uppdragen läggs ut öppet på sociala medier, som exempelvis Tiktok, Instagram och Snapchat. Brotten planeras sedan vidare i slutna grupper och krypterade chattar, i tjänster som Signal och Telegram. Dessa tjänster gör det möjligt att kommunicera anonymt och radera meddelanden snabbt, vilket gör det svårt att upptäcka och utreda brotten. Barnen och de unga uppmanas ofta att lämna information om sig själva och att ta bilder på exempelvis identitetshandlingar. Dessa kan sedan användas för att utpressa barnet eller den unga att utföra gärningen, eller för att hämnas om barnet eller den unge inte vill medverka eller misslyckas med uppdraget. Särskilt barn och unga som är sårbara med anledning av exempelvis en problematisk familje-

situation, psykisk ohälsa eller kognitiva svårigheter riskerar att utnyttjas av de kriminella nätverken. Det förekommer även att barn och unga som är placerade utanför det egna hemmet rekryteras. Rekryteringen till våldsdåd riktar sig till allt yngre minderåriga. Exempelvis var under 2025 över 50 barn under 15 år inblandade i rättsliga prövningar om mord eller mordplaner.

Barn och unga rekryteras även för att begå allvarliga brott mot andra staters intressen i Sverige, exempelvis mot utländska beskickningar. Svenska barn och unga har även rekryterats för att begå bl.a. sprängdåd mot israeliska och judiska mål i Danmark. Med anledning av den hotbild som funnits mot vissa utländska beskickningar beslutade Polismyndigheten i mars 2026 att inrätta en säkerhetszon i ett centralt beläget område i Stockholm där bl.a. flera staters beskickningar är belägna.

Samtidigt sprider individer och konton med kopplingar till de kriminella nätverken innehåll med bl.a. vapen och våld till följare i sociala medier och andra digitala miljöer. När barn och unga interagerar med och visar intresse för personer och ämnen kopplade till kriminalitet kan de digitala plattformarnas algoritmer leda till att de i högre grad exponeras för denna typ av innehåll.

Att kriminella nätverk rekryter barn och unga för att begå brott utgör sammanfattningsvis ett stort samhällsproblem och leder till att en ny generation av unga växer upp som en del av allvarlig brottslighet. Det är givetvis även skadligt för de enskilda som drabbas av de grova brotten, och för deras anhöriga. Brottsoffren är inte sällan andra unga. För de unga som utför brotten uppstår allvarliga negativa konsekvenser och de far ofta illa genom att pressas till fortsatt brottslighet eller riskfyllda uppdrag. Att tidigt involveras i kriminalitet kan ytterst äventyra en persons liv och hälsa. De kriminella nätverken utnyttjar alltså barn och unga på ett mycket hänsynslöst sätt. Syftet är att äldre kriminella ska undvika risker för egen del.

Det förekommer också nätbaserade grupper där förövare uppmanar och manipulerar andra att utföra och dokumentera sexuella handlingar. Filmerna sprids sedan i syfte att utpressa personerna att utföra ytterligare sexuella handlingar, plåga djur, skada sig själva eller till och med ta sina liv. Det förekommer även att de utsatta förmås att begå brott mot andra, t.ex. provocerade överfall. Offren är ofta minderåriga med en historik av utsatthet, psykisk ohälsa eller social isolering. Tillvägagångssättet präglas av en hög grad av sadism. För offren kan det vara svårt att bryta med grupperna. Barn och unga som deltar i sådana grupper kan både finna samhörighet inom gruppen och känna sig hotade av andra medlemmar. Genom att begå brott kan de få högre status i gruppen.

Även om barn och unga är särskilt skyddsvärda är onlinerekryteringen inte begränsad till denna grupp. Innehåll om brottsliga uppdrag riktas även till vuxna. Det är angeläget att motverka fenomenet crime as a service som sådant, oberoende av om brotten är tänkta att utföras av barn eller vuxna. Utvecklingen behöver vändas med omedelbara åtgärder.

5 Rättsliga utgångspunkter

5.1 Skyddet för yttrande- och informationsfrihet

Denna lagrådsremiss innehåller överväganden och förslag för att motverka spridning av kriminella nätverks rekryteringsannonser online, dvs. spridning av vissa yttranden och annan information. När regler med sådant syfte föreslås uppkommer frågan hur dessa förhåller sig till bestämmelserna om rätt till yttrande- och informationsfrihet. I svensk rätt regleras dessa rättigheter främst i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Därutöver regleras rättigheterna i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Europakonventionen gäller enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt artikel 10.1 i Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Under vissa förutsättningar kan rätten till yttrandefrihet begränsas enligt artikel 10.2. En begränsning måste göras i lag och vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, med hänsyn till exempelvis statens säkerhet eller den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Rätten till yttrandefrihet i artikel 11 i EU:s rättighetsstadga är snarlikt formulerad. Även denna rätt kan, enligt artikel 52.1, begränsas genom lag, om begränsningen är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. För åtgärder som begränsar rätten till yttrandefrihet gäller enligt både Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ett krav på proportionalitet. Det innebär att en avvägning ska göras mellan å ena sidan den enskildes intresse av bl.a. yttrandefrihet och å andra sidan det allmänna eller enskilda intresse som motiverar begränsningen.

Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, bl.a. yttrande- och informationsfrihet. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1). Var och en är också tillförsäkrad informationsfrihet, dvs. friheten att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 2).

Yttrandefriheten i regeringsformen är generellt utformad och innehåller en hänvisning till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen rörande tryckfrihet och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar (2 kap. 1 § andra stycket). Hänvisningen innebär att tryckfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och motsvarade yttrandefrihet enligt yttrandefrihetsgrundlagen undantas från regeringsformens tillämpningsområde. Bestämmelserna om yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen är alltså tillämpliga när det inte är fråga om friheten att yttra sig i de medier som faller inom tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen är inte absolut utan kan begränsas genom lag under vissa förutsättningar (2 kap. 20 § första stycket 1). En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §). Liksom enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga gäller alltså även enligt regeringsformen ett krav på proportionalitet vid inskränkningar av yttrande- och informationsfriheten.

Utöver dessa grundläggande krav gäller att yttrande- och informationsfriheten enbart får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott, eller i övrigt om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 23 § första stycket). När lagstiftaren överväger en begränsning ska vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter särskilt beaktas (2 kap. 23 § andra stycket).

Tryckfrihetsförordningen

Den särskilda grundlagsregleringen i tryckfrihetsförordningen omfattar skrifter som framställs i tryckpress och, om vissa förutsättningar är uppfyllda, skrifter som har mångfaldigats genom fotokopiering eller liknande teknik (1 kap. 2 §). Inom lagens tillämpningsområde gäller både ett censurförbud och den s.k. exklusivitetsprincipen, som innebär att ingripanden på grund av missbruk av tryckfriheten endast får göras i de fall som anges i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 8 och 9 §§).

Tryckfrihetsförordningen kan i vissa fall bli tillämplig även på publiceringar på internet om det är fråga om innehåll i en tryckt periodisk skrift som är skyddad enligt tryckfrihetsförordningen och som i oförändrat skick publiceras på internet. En sådan publicering kan under vissa förutsättningar omfattas av grundlagsskyddet i tryckfrihetsförordningen enligt de s.k. bilagereglerna (1 kap. 5 och 6 §§). Sådana program som tillhandahålls ur en databas och därmed publiceras på internet faller dock som huvudregel inom tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefrihetsgrundlagen

Den särskilda grundlagsregleringen i yttrandefrihetsgrundlagen är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker. Den första kategorin avser ”ljudradio, tv och vissa liknande överföringar”, eller annorlunda uttryckt traditionella radio- och tv-sändningar, webbsändningar samt viss annan publicering på internet. Den andra kategorin omfattar fysiska informationsbärare, till exempel filmer och upptagningar på band (1 kap. 1 § första stycket). All kommunikation som sker med dessa tekniker omfattas emellertid inte av grundlagen, utan frågan om huruvida den är tillämplig eller inte bestäms av ett tämligen detaljerat regelverk i 1 kap.

Yttrandefrihetsgrundlagen har utformats med tryckfrihetsförordningen som förebild och innehåller flera principer som även kommer till uttryck i den, till exempel förbudet mot censur och exklusivitetsprincipen. Censurförbudet innebär bl.a. att det inte är tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program eller en teknisk upptagning, om åtgärden inte har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 §). Exklusivitetsprincipen innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen får ingripa mot någon för att han eller hon i ett program eller en teknisk upptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk, eller av sådan anledning ingripa mot programmet eller upptagningen (1 kap. 14 §).

Publiceringar på internet faller som utgångspunkt utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Det innebär att grundlagsskyddet i stället finns i regeringsformen. Från denna huvudregel görs dock undantag genom webbsändningsregeln (1 kap. 3 § andra stycket) och databasregeln (1 kap. 4 §). Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet automatiskt. Så är fallet för bl.a. redaktioner för periodiska skrifter, t.ex. en tidningsredaktion, och för massmedieföretag, t.ex. en nyhetsbyrå. Andra aktörer har möjlighet att ansöka om utgivningsbevis för verksamheten och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd (1 kap. 5 §).

5.2 Åtgärder mot olaglig verksamhet online

På senare år har det skett ett omfattande arbete inom EU för att motverka olaglig och skadlig verksamhet på internet. Bland annat har det antagits flera rättsakter som innehåller bestämmelser om avlägsnande av olagligt innehåll online.

Ett exempel på en sådan rättsakt är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (här kallad TCO-förordningen) som tillämpas sedan den 7 juni 2022. Förordningen ger nationella behöriga myndigheter, i Sverige Polismyndigheten, befogenhet att utfärda en order om att en s.k. värdtjänstleverantör ska avlägsna terrorisminnehåll från sin värdtjänst. Polismyndigheten har inrättat en särskild enhet, Internet Referral Unit

(IRU) som ansvarar för att utfärda sådana ordrar. IRU ansvarar även för de frivilliga mekanismer som finns för att anmäla olagligt innehåll online till värdtjänstleverantörer.

Bestämmelser om åtgärder för att ta bort visst onlinematerial finns också i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Direktivet innehåller bestämmelser om åtgärder för att avlägsna visst onlinematerial. Enligt direktivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att visst material som är allmänt tillgängligt online skyndsamt avlägsnas eller görs oåtkomligt. En utredning om genomförande av direktivet i svensk rätt pågår för närvarande (Ju 2025:07).

En central rättsakt när det gäller att motverka skadlig verksamhet på internet är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster). Förordningen innehåller inte några regler om att medlemsstaterna får besluta förelägganden om att avlägsna olagligt innehåll. Däremot reglerar förordningen medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att förelägganden utformas och hanteras i enlighet med vissa krav. Den rättsliga grunden för att besluta förelägganden ska finnas i annan unionsrätt eller i nationell rätt. Förordningen innehåller också bestämmelser om skydd av minderåriga online. Bland annat ska leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga på sina tjänster införa lämpliga och proportionerliga åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga. Kommissionen har också tagit fram riktlinjer i syfte att hjälpa onlineplattformar att skapa en rättvisare och säkrare onlineupplevelse för barn och tonåringar i EU.

I sammanhanget kan också nämnas att det pågår förhandlingar om en EU-förordning som är tänkt att ersätta 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. Den förordningen upphörde att gälla i april 2026. Syftet med förslaget till en ny förordning är att upprätta en tydlig och harmoniserad rättslig ram för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet. Förslaget innehåller bl.a. bestämmelser om utfärdande av avlägsnandeordrar beträffande material med sexuella övergrepp mot barn.

Sverige har också skrivit under den s.k. Jutland-deklarationen, en EU-deklaration om skydd av barn och unga online. Deklarationen syftar till att stärka arbetet med att skapa en tryggare och mer åldersanpassad digital värld för EU:s barn och unga. I deklarationen lyfts behovet av en effektiv implementering av EU:s digitala regelverk såsom förordningen om digitala tjänster och den s.k. AI-förordningen. För att säkerställa att plattformar vidtar proportionerliga skyddsåtgärder för minderåriga betonas i deklarationen även ett starkt samarbete mellan medlemsländerna och kommissionen.

När det gäller åtgärder på nationell nivå har regeringen tagit fram en nationell strategi mot organiserad brottslighet. Den innehåller priorite-

ringar, åtgärder och mål för att öka samhällets motståndskraft mot den organiserade brottsligheten. Fem mål ska vara vägledande i arbetet: stoppa kriminella karriärer, minska tillgången på illegala vapen och explosiva varor, slå sönder den kriminella ekonomin, bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan samt säkerställa tillförlitliga identiteter och en effektiv informationsförsörjning. I målet att stoppa kriminella karriärer ingår att motverka att unga socialiseras och rekryteras in i kriminalitet (skr. 2023/24:67). Regeringen har även beslutat skrivelsen Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet (skr. 2023/24:68). I fokus för strategin står sociala brottsförebyggande insatser för att bl.a. motverka att barn och unga involveras i kriminella nätverk och annan brottslighet samt att få individer som begår brott att lämna kriminaliteten bakom sig.

Vidare gav regeringen i januari 2025 Brå i uppdrag att öka kunskapen om hur kriminella nätverk rekryter barn och unga i sociala medier och andra digitala miljöer för att begå brott (Ju2025/00155). Samtidigt gav regeringen Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att öka kunskapen om hur en kriminell livsstil marknadsförs i sociala medier och andra digitala miljöer samt hur detta kan påverka barns och ungas attityder till våld och kriminalitet (Ju2025/00157). Myndigheterna ska också föreslå åtgärder som motverkar denna problematik. Uppdragen ska redovisas senast i oktober 2026. Redovisningarna kommer att utgöra ett viktigt bidrag för att höja den allmänna kunskapsnivån och för att förbättra samarbetet mellan myndigheter och plattformar. Dessutom har regeringen tillsatt en utredning för att bl.a. analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns för barns användning av sociala medier. Syftet är att stärka skyddet för barns hälsa och trygghet i digitala miljöer (dir. 2025:91).

Sedan 1998 gäller lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (här kallad BBS-lagen). BBS-lagen är tillämplig på elektroniska anslagstavlor, dvs. tjänster för elektronisk förmedling av meddelanden. Meddelanden i lagens mening kan vara text, bild, ljud eller information i övrigt (1 §). Den som tillhandahåller en sådan tjänst har enligt BBS-lagen bl.a. en skyldighet att ha viss uppsikt över tjänsten (4 §) och att ta bort meddelanden från tjänsten, eller på annat sätt förhindra vidare spridning av dessa, om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i vissa angivna brottsbestämmelser (5 § första stycket 1). Skyldigheten enligt 4 § att ha viss uppsikt över tjänsten gäller inte för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla som är en förmedlingstjänst enligt förordningen om digitala tjänster. För den som tillhandahåller en sådan tjänst gäller skyldigheten enligt 5 § första stycket när det kommit till tillhandahållarens kännedom att meddelandet finns på tjänsten (4 a §). Den tjänstetillhandahållare som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten enligt 5 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar (7 § första stycket). BBS-lagen gäller inte meddelanden som omfattas av TCO-förordningen (2 § 5).

5.2.1 Närmare om TCO-förordningen

TCO-förordningen innehåller regler för att åtgärda missbruk av värdtjänster för spridning av terrorisminnehåll online till allmänheten (artikel 1.1). Förordningen kompletteras av lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (här kallad TCO-lagen).

TCO-förordningen är tillämplig på värdtjänstleverantörer som erbjuder tjänster i EU, oberoende av deras huvudsakliga verksamhetsställe, i den mån de sprider information till allmänheten (artikel 1.2). Begreppet värdtjänstleverantör definieras, delvis genom en hänvisning, som en leverantör av någon av alla informationssamhällets tjänster som består i att information som tillhandahållits av en innehållsleverantör lagras på dennes begäran (artikel 2.1). Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning (dvs. kommersiella tjänster) på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. I skälen till förordningen utvecklas begreppet något: Förordningen bör tillämpas på sådana leverantörer av informations-samhällets tjänster som på begäran lagrar och till allmänheten sprider information och material som tillhandahållits av en användare av tjänsten, oavsett om lagringen och spridningen till allmänheten är av rent teknisk, automatisk och passiv karaktär. Begreppet lagring bör förstås som förvaring av data i minnet hos en fysisk eller virtuell server (skäl 13). Det innebär att förordningen exempelvis bör omfatta leverantörer av sociala medietjänster, video-, bild- och ljuddelningstjänster, samt fildelningstjänster och andra molntjänster, i den mån dessa tjänster används för att göra den lagrade informationen tillgänglig för allmänheten på direkt begäran av innehållsleverantören (skäl 14).

För att förordningen ska vara tillämplig krävs att det är fråga om spridning till allmänheten (artikel 1). Begreppet spridning till allmänheten avser tillgängliggörande av information på begäran av en innehållsleverantör för ett potentiellt obegränsat antal personer (artikel 2.3).

Varje medlemsstat ska utse en eller flera s.k. behöriga myndigheter som bl.a. kan utfärda och granska avlägsnandeordrar, övervaka genomförandet av specifika åtgärder och påföra sanktioner (artikel 12.1). En avlägsnandeorder innebär en skyldighet för en värdtjänstleverantör att avlägsna terrorisminnehåll eller göra det oåtkomligt i samtliga medlemsstater. Detta ska ske så snart som möjligt och i alla händelser inom en timme från mottagandet av avlägsnandeordern (artikel 3). Regeringen har utsett Polismyndigheten till svensk behörig myndighet.

TCO-förordningen hindrar inte medlemsstaterna från att vidta frivilliga åtgärder (skäl 40). En behörig myndighet kan alltså, innan åtgärder enligt förordningen vidtas, via en mer informell kontakt uppmärksamma en värdtjänstleverantör på visst innehåll. Sådana kontakter får endast ske inom de ramar som tryck- och yttrandefriheten tillåter och på ett sådant sätt att åtgärden inte uppfattas som tvingande av värdtjänstleverantören.

5.2.2 Närmare om förordningen om digitala tjänster

Förordningen om digitala tjänster trädde i kraft den 16 november 2022 och tillämpas i sin helhet sedan den 17 februari 2024.

Genom förordningen fastställs enhetliga regler för s.k. leverantörer av förmedlingstjänster. Förordningen är tillämplig på förmedlingstjänster som erbjuds till tjänstemottagare som har sitt etableringsställe eller befinner sig i unionen, oavsett var de leverantörer som tillhandahåller dessa förmedlingstjänster har sitt etableringsställe (artikel 2). Tjänstemottagare definieras som en fysisk eller juridisk person som använder en förmedlingstjänst, i synnerhet för att söka information eller göra den tillgänglig (artikel 3).

De förmedlingstjänster som omfattas av förordningen definieras i artikel 3. De är uppdelade i kategorierna enbart vidarefördran, cachning, värdtjänster (varav vissa är onlineplattformar av olika storlek) och mycket stora onlinesökmotorer. Förmedlingstjänster kan exempelvis utgöra en infrastruktur för tredje parts innehåll, vara eller tjänst, t.ex. ett meddelande, en uppladdad video, ett blogginlägg eller en vara som bjuds ut till försäljning (prop. 2023/24:160 s. 19).

En värdtjänst definieras i förordningen som en tjänst som består av lagring av information som tillhandahålls av en tjänstemottagare och som sker på dennes begäran. Förordningen innehåller vidare en särskild definition av onlineplattformar. Med onlineplattform avses en värdtjänst som på begäran av en tjänstemottagare lagrar och sprider information till allmänheten, såvida inte denna verksamhet enbart utgör en extrafunktion av mindre betydelse inom en annan tjänst eller en funktion av mindre betydelse inom den huvudsakliga tjänsten och om denna extrafunktion eller funktion av objektiva och tekniska skäl inte kan användas utan denna andra tjänst, och integreringen av extrafunktionen eller funktionen inte är ett sätt att kringgå tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. Med spridning till allmänheten avses att på begäran av den tjänstemottagare som tillhandahållit informationen göra den tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal tredje parter.

Genom förordningen infördes bl.a. en skyldighet för leverantörer av förmedlingstjänster att införa mekanismer för anmälan av förekomst av olagliga varor och tjänster eller annat olagligt innehåll och regler för skydd av minderåriga online (artikel 16 och 28). Förordningen innehåller också en skyldighet för leverantör av värdtjänster att underrätta brottsbekämpande eller rättsliga myndigheter om de får kännedom om information som ger upphov till misstanke om att ett brott som inbegriper ett hot mot en eller flera människors liv eller säkerhet har skett, håller på att ske eller sannolikt kommer att ske (artikel 18).

Förordningen ger inte i sig rättslig grund för nationella behöriga myndigheter att förelägga en leverantör att ta bort olagligt innehåll. Bestämmelser om vad som utgör olagligt innehåll och rätten att förelägga leverantörer av förmedlingstjänster att vidta åtgärder mot sådant innehåll eller att tillhandahålla viss specifik information ska finnas i annan unionsrätt eller i nationell rätt (skäl 31). Förordningens bestämmelser om förelägganden att agera mot olagligt innehåll (artikel 9) och att tillhandahålla information (artikel 10) reglerar medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att föreläggandena utformas i enlighet med vissa krav och att

beslutade förelägganden hanteras och följs upp på visst sätt. Enligt skälen till förordningen bör berörda nationella myndigheter kunna utfärda förelägganden mot innehåll som anses olagligt på grundval av unionsrätten eller nationell rätt i överensstämmelse med unionsrätten, i synnerhet stadgan, och att rikta dem till leverantörer av förmedlingstjänster, även sådana som är etablerade i en annan medlemsstat (skäl 34).

6 Nya möjligheter att avlägsna rekryteringsinnehåll online

6.1 En ny lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll

Regeringens förslag

Det ska införas en lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll. Lagen ska reglera förutsättningarna för att avlägsna innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget, däribland *Barnombudsmannen*, *Bris*, *Brottsförebyggande rådet*, *Domstolsverket*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Göteborgs tingsrätt*, *Integritets- och skyddsmyndigheten*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Justitiekanslern*, *Mediemyndigheten*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Konsumentverket*, *Kustbevakningen*, *Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd*, *Polismyndigheten*, *Riksförbundet Attention*, *Totalförsvarets forskningsinstitut*, *Åklagarmyndigheten* och *Unicef Sverige*.

Barnombudsmannen framhåller att barns egna erfarenheter visar att de åtgärder som föreslås är nödvändiga. *Bris* anser att det arbete plattformarna i dag gör på frivillig basis för att motverka förekomsten av olämpligt eller olagligt innehåll inte är tillräckligt. Plattformarna används bl.a. för att identifiera sårbara barn som utnyttjas för att begå våldsbrott på uppdrag av kriminella nätverk. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* betonar att det är särskilt angeläget att skydda barn och unga från att utnyttjas i digitala miljöer. *Riksförbundet Attention* pekar bl.a. på att barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan vara särskilt sårbara för digital påverkan och rekrytering. *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller att stater har en folkrättslig förpliktelse att arbeta brottsförebyggande.

Brottsförebyggande rådet ser risker för att lagstiftningen medför en otillräcklig träffbild och effektivitet.

Google Sweden AB, Journalistförbundet och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. *Google Sweden AB* och *TechSverige*, anser att frivilliga s.k. referrals även fortsättningsvis bör kunna användas som ett komplement till förelägganden. *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar ett förtydligande om vad som gäller om innehållet även finns hos andra aktörer, till exempel exempelvis underleverantörer. Samfundet ifrågasätter vidare om aktuella typer av förelägganden inte blir meningslösa om rekryteringsinnehållet redan har spridits till andra aktörer och inte enbart finns hos värdtjänstleverantören.

Skälen för regeringens förslag

Onlinerekrytering är en synnerligen allvarlig utveckling

Den utbredda grova brottsligheten och barn och ungas involvering i denna är som utvecklas i avsnitt 4 ett stort samhällsproblem. För att långsiktigt komma till rätta med detta behöver rekryteringen till kriminella nätverk bekämpas. Det gäller inte minst rekryteringen av barn och unga. En marknad för våld och brott har vuxit fram i den digitala miljön där uppdrag annonseras och koordineras online. Digitala plattformar används både för annonsering och rekrytering. Som *Barnombudsmannen* framhåller visar även barns egna erfarenheter av den digitala miljön att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga (se *Barnombudsmannens rapport "För varje minut som går och ingen gör något för att hjälpa barn, så blir det bara värre"*, 2025-02-28, s. 9 f.). Det är som *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* betonar särskilt angeläget att skydda barn och unga från att utnyttjas i digitala miljöer där rekrytering i dag sker systematiskt, relationsbaserat och ofta med avancerade metoder. Regeringen ser särskilt allvarligt på det *Bris* och *Riksförbundet Attention* lyfter fram om att plattformar används bl.a. för att identifiera sårbara barn som förmås att begå våldsbrott för kriminella nätverk. Utvecklingen är synnerligen allvarlig och behöver brytas.

Polisens befogenheter är inte tillräckliga

De digitala plattformarna som används för rekryteringen har själva störst möjlighet att stoppa rekryteringsannonser för kriminalitet i sina respektive system. Brottsbekämpande myndigheter kan dock bidra genom att arbeta i de digitala miljöerna, samarbeta med plattformarna och anmäla det olagliga innehåll som de upptäcker. Polismyndigheten arbetar exempelvis aktivt med s.k. referrals, genom vilka polisen kan uppmärksamma en värdtjänstleverantör på att det finns innehåll på plattformen som kan utgöra brott. Det är i dessa fall värdtjänstleverantören själv som beslutar om innehållet ska tas bort eller inte och då oftast med utgångspunkt i leverantörens användarvillkor. Polismyndigheten har initierat möten med representanter från de stora sociala medie- och spelplattformarna för att fördjupa samarbetet och öka kunskapen om hur plattformarna används för att rekrytera utförare och koordinera brott. Polismyndigheten arbetar också med s.k. digital patrullering eller nätpatrullering, på exempelvis sociala medier och

spelplattformar. På detta sätt kan myndigheten upptäcka bl.a. grooming, hatbrott, digital utpressning och rekrytering av barn till kriminalitet.

Sverige har också tillsammans med de övriga nordiska länderna fört fram politiska krav på större ansvar från företagen som äger de plattformar som används. Arbetet har fortsatt på EU-nivån i samarbete med bl.a. kommissionen, som tar upp frågan i strategin för EU:s inre säkerhet från april 2025. Inom Europol leder svensk polis ett operativt samarbete med målet att tillsammans med rättsvårdande myndigheter från ett antal andra länder angripa crime as a service och den digitala rekryteringen av ungdomar till grov våldsbrottslighet. I insatsen, som inleddes 2025, ingår underrättelseutbyte, gemensamma utredningar och kartläggningar, åtgärder mot kriminella tjänsteleverantörer och samarbete med techbolag.

Ovan nämnda åtgärder är viktiga i kampen för att motverka online-rekryteringen till brott. Regeringen anser dock, i likhet med *Bris*, att de frivilliga mekanismer som finns inte är tillräckliga.

När det gäller terrorisminnehåll online har Polismyndigheten möjlighet att med stöd av TCO-förordningen utfärda avlägsnandeordrar som innebär att värdtjänstleverantörer är skyldiga att ta bort sådant innehåll eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt. Förordningen gäller bara terrorisminnehåll och kan alltså inte användas avseende annat olagligt innehåll. Inte heller förordningen om digitala tjänster ger rättslig grund för att besluta förelägganden om att avlägsna olagligt innehåll online. Däremot förutsätter förordningen att sådana förelägganden ska kunna beslutas med stöd i annan unionsrätt eller nationell rätt (skäl 31). Förordningen medger också att medlemsstaterna i ett föreläggande kan ställa ytterligare villkor och även reglera verkställigheten av föreläggandena (skäl 32).

Förordningen innehåller bestämmelser om bl.a. utformningen och hanteringen av sådana förelägganden. Enligt skälen till förordningen ska berörda nationella myndigheter kunna utfärda förelägganden mot innehåll som är olagligt enligt unionsrätten eller nationell rätt och rikta dem till leverantörer av förmedlingstjänster, även sådana som är etablerade i en annan medlemsstat (skäl 34).

Som *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller har stater en skyldighet att förebygga allvarlig brottslighet. Rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen omfattar enligt praxis från Europadomstolen att det under vissa omständigheter finns en skyldighet för en stat att vidta förebyggande åtgärder när myndigheterna känner till en verklig och omedelbar risk mot liv (se Europadomstolens avgörande *Osman mot Storbritannien*, dom den 28 oktober 1998 nr 23452/94). Även barnkonventionen ställer krav på stater att skydda barn mot våld, exploatering och andra former av utnyttjande (artiklarna 19, 32 och 36). De kriminella nätverken utnyttjar barn genom att rekrytera dem för att begå grova brott. Inte sällan är också de tilltänkta offren barn. Enligt regeringen är det inte bara en skyldighet utan också en självklarhet att barn ska skyddas från att involveras i den grova brottsligheten.

Den brottslighet som möjliggörs genom onlinerekryteringen är som utvecklas i avsnitt 4 mycket allvarlig. För att motverka onlinerekryteringen och utvecklingen med crime as a service bör det vara möjligt att vidta handlingsdirigerande åtgärder för att få bort de kriminella rekryteringsannonserna från internet. Den ordning som finns för att avlägsna terrorisminnehåll fungerar i allt väsentligt bra och det framstår därför som ända-

målsenligt att införa motsvarande befogenheter för att komma åt online-rekrytering, dvs. att en myndighet ges befogenhet att besluta förelägganden om att visst innehåll ska tas bort eller göras oåtkomligt. En ny lag med bestämmelser om avlägsnande av rekryteringsinnehåll bör därför införas. Den nya lagens innehåll bör som utgångspunkt utformas på liknande sätt som TCO-förordningen och TCO-lagen. I likhet med *Google Sweden AB* och *TechSverige* anser regeringen att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för Polismyndigheten att vidta frivilliga åtgärder i form av s.k. referrals som ett komplement till förelägganden (jfr skäl 40 i TCO-förordningen).

Brottsförebyggande rådet anser att lagförslaget är ett bra första steg för att motverka onlinerekrytering till brottslighet, men framhåller samtidigt att förslaget riskerar att inte bli tillräckligt träffsäkert eftersom det tar sikte på enskilda inlägg och inte mot en viss användare. *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar ett förtydligande om vad som gäller om innehållet även finns hos andra aktörer, till exempel exempelvis underleverantörer. Samfundet ifrågasätter vidare om aktuella typer av förelägganden inte blir meningslösa om rekryteringsinnehållet redan har spridits till andra aktörer och inte enbart finns hos värdtjänstleverantören. Regeringen konstaterar att förslaget i denna lagrådsremiss ger Polismyndigheten nya verktyg för att agera mot rekryteringsinnehåll online genom att myndigheten får kräva att värdtjänstleverantörer avlägsnar den typen av innehåll eller gör det oåtkomligt. Verktygen avser inte bara rekryteringsinnehåll som publiceras på t.ex. onlineplattformar utan även i viss utsträckning innehåll i chattgrupper (se avsnitt 6.2). Ett föreläggande får alltså riktas till en tjänsteleverantör. Det bör i det avseendet inte ha någon betydelse om tjänsteleverantören anlitat t.ex. en underleverantör för att uppfylla de skyldigheter som följer av den tillhandahållna tjänsten. För att det ska vara fråga om en värdtjänst i den mening som avses i förordningen om digitala tjänster krävs inte att information exempelvis lagras på egen server (jfr artikel 3 g iii). I vilken utsträckning det även finns anledning att, som *Brottsförebyggande rådet* belyser, göra det möjligt för Polismyndigheten att agera mot vissa användare är en fråga som inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsprojekt. Regeringen konstaterar dock att förslagen i lagrådsremissen inte hindrar att Polismyndigheten på frivillig väg kontaktar värdtjänstleverantörer och påtalar exempelvis brott mot användarvillkor.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör införas en lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll som ska reglera förutsättningarna för att avlägsna innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott. Det är ett viktigt steg i kampen mot de kriminella nätverken och deras rekrytering av barn och unga till allvarlig brottslighet. Rekrytering till kriminalitet som sker på annat sätt än via internet omfattas inte av förslagen i denna lagrådsremiss. Att möjliggöra att innehåll som publicerats online kan avlägsnas genom myndighetsåtgärder innebär ett ingrepp i yttrande- och informationsfriheten. Sådana ingrepp får göras endast under vissa förutsättningar. Vilket innehåll som ska omfattas och hur lagen i övrigt ska avgränsas behandlas nedan.

6.2 Vilket rekryteringsinnehåll ska omfattas?

Regeringens förslag

Lagen ska gälla rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten online.

Med rekryteringsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i

1. straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, eller
2. involverande av en underårig i brottslighet.

Lagen ska inte gälla innehåll som omfattas av TCO-förordningen.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget. *Åklagarmyndigheten* anser att förslaget om vilken brottslighet som kan leda till ett föreläggande svarar väl mot behoven och framhåller att det föreslagna beviskravet är rimligt. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* efterfrågar ett förtydligande av hur uttrycket ”utgöra ett led i” ska förstås.

Bris framhåller att viss brottslighet där ett föreläggande skulle vara effektivt, t.ex. barnpornografibrott, inte nödvändigtvis omfattas av tillämpningsområdet.

Brottsförebyggande rådet efterfrågar förtydliganden om vad som krävs för att någon ska anses ha hörsammat en uppmaning att utföra en viss gärning. *Polismyndigheten* betonar svårigheten att bedöma om den person som åtagit sig att utföra gärningen eller på annat sätt hörsammat uppmaningen är under 18 år. Enligt *Polismyndigheten* bör det anses vara fråga om rekryteringsinnehåll om det av annonsen eller andra omständigheter framgår att innehållet är riktat till eller tillgängligt för personer under 18 år. *Unicef Sverige* anser också att det bör vara tillräckligt att en person under 18 år har nåtts av innehållet. *Polismyndigheten* och *Unicef Sverige* anför vidare att det bör förtydligas att bestämmelsen även ska gälla s.k. slutna chattgrupper. *Hovrätten för Nedre Norrland* ifrågasätter om kravet på proportionalitet är uppfyllt avseende punkten 2 och framhåller att bestämmelsen riskerar att få ett alltför brett tillämpningsområde. *Journalistförbundet* ifrågasätter om spridning av ett innehåll som ”skäligen kan antas utgöra ett led i involverande av en underårig i brottslighet” alltid är brottsligt.

Google Sweden AB anser att det, för att det ska vara fråga om rekryteringsinnehåll, bör krävas en konkretiserad och individualiserad koppling till ett identifierbart brottsupplägg.

Sveriges advokatsamfund anser att det föreslagna beviskravet är lågt.

Skälen för regeringens förslag

Den nya lagen bör omfatta rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten

Som framgår ovan är syftet med den föreslagna lagen att motverka rekryteringen online till kriminalitet. I detta avsnitt behandlas vilken typ av innehåll som lagen bör träffa.

Enligt TCO-förordningen har den behöriga myndigheten i varje medlemsstat befogenhet att utfärda en avlägsnandeorder med krav på att värdtjänstleverantörer ska avlägsna terrorisminnehåll eller göra det oåtkomligt (artikel 3). Förordningen är endast tillämplig på värdtjänstleverantörer i den mån de sprider information till allmänheten (artikel 1.2). Även tillämpningsområdet för förordningen om digitala tjänster är när det gäller sådana värdtjänster som är onlineplattformar begränsat till plattformar som sprider information till allmänheten (artikel 2.1 och 3 i). Med spridning till allmänheten avses i förordningen om digitala tjänster att på begäran av den tjänstemottagare som tillhandahållit informationen göra den tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal tredje parter (artikel 3 k).

Ett föreläggande att avlägsna innehåll enligt den nya lagen kommer att utgöra ett sådant föreläggande som avses i artikel 9 i förordningen om digitala tjänster. För att kunna bli föremål för ett avlägsnande ska innehållet ha spridits på en sådan värdtjänst som omfattas av förordningen, t.ex. en sådan onlineplattform som sprider innehåll till allmänheten. Den nya lagen bör som utgångspunkt utformas på liknande sätt som TCO-förordningen och TCO-lagen. Det bör därför framgå av den nya lagen att den är tillämplig på innehåll som sprids till allmänheten.

Kravet på spridning till allmänheten i den nya lagen bör innebära att innehållet görs tillgängligt för ett potentiellt obegränsat antal personer, oberoende av om dessa personer verkligen tar del av informationen (jfr artikel 3 k förordningen om digitala tjänster). De kriminella rekryteringsannonserna läggs ofta ut öppet i sociala medier. Det förekommer också att annonseringen sker i chattgrupper som kan bestå av flera tusen användare. För att ta del av sådant innehåll krävs ofta dels ett eget konto på plattformen, dels att den som administrerar kontot eller chattgruppen godkänner en följarförfrågan eller en begäran om att få delta i chatten. För att motverka rekryteringen behöver sådant innehåll omfattas av lagstiftningen. Mot den bakgrunden bör även innehåll som endast är åtkomligt för personer som t.ex. har ett konto på en viss social medieplattform eller liknande anses spritt till allmänheten, förutsatt att det i princip är möjligt för var och en att registrera ett sådant konto.

Detsamma bör gälla innehåll som sprids i t.ex. en chattgrupp. När det gäller s.k. slutna chattgrupper kan de, som *Polismyndigheten* och *Unicef Sverige* efterfrågar förtydliganden om, omfattas av lagen om innehållet i chattgruppen kan anses spritt till allmänheten. Detta kan t.ex. vara fallet om chattgruppen i praktiken är öppen för den som vill gå med i den eller om tröskeln för att gå med i praktiken är närmast obefintlig. Innehåll som delas t.ex. i privata chattar mellan enskilda individer och i e-postmeddelanden bör däremot falla utanför tillämpningsområdet för lagen. I och med att lagen inte kommer att omfatta rent privata meddelanden minskar risken för oproportionerliga ingrepp i enskildas fri- och rättigheter.

Nästa fråga att överväga är om lagstiftningen bör avgränsas så att den enbart ska träffa rekryteringen av barn och unga. De aktuella sociala medierna och chattgrupperna är ofta sådana som både barn och vuxna har åtkomst till. Det är i regel svårt att bedöma åldern på mottagarna av innehållet. Det skulle enligt regeringens uppfattning motverka lagstiftningens syfte om innehåll skulle kunna tas bort först efter att det bedömts att det syftar till att rekrytera just barn eller unga. De åtgärder som nu föreslås syftar till att skydda samhället från allvarlig brottslighet och att förhindra brott från att komma till stånd. I detta sammanhang är det av underordnad betydelse vem som åtar sig att utföra det brottsliga uppdraget. Det avgörande är att brottet kan förhindras. Det är därför av stor vikt att den allvarliga utvecklingen med crime as a service kan motverkas oavsett om det är barn eller vuxna som åtar sig att utföra de brottsliga uppdragen. När onlinerekryteringen organiseras som en marknad krävs det att lagstiftningen som ska motverka detta träffar brett. Någon avgränsning till barn och unga bör därför inte göras.

Förutom att barn och unga rekryteras till att utföra t.ex. grova våldsbrott förekommer det att de på annat sätt utpressas och manipuleras online. Det kan handla om nätbaserade grupper där förövare pressar barn och unga till att t.ex. utföra sexuella handlingar, skada sig själva eller till och med ta sina liv. Det förekommer också att barn och unga pressas till att begå brott mot andra, t.ex. provocerade överfall. Detta är en mycket allvarlig utveckling som måste motverkas. I dessa fall är det dock, till skillnad från onlinerekryteringen, oftast inte fråga om innehåll som läggs ut öppet på sociala medier och andra digitala plattformar. Det rör sig i stället huvudsakligen om manipulationer och påtryckningar som sker i privata chattar mellan enskilda individer, dvs. material som polisen normalt inte kan få åtkomst till annat än genom hemliga tvångsmedel. Det är därför i regel inte möjligt att få bort sådant innehåll genom förelägganden om avlägsnande. Detta fenomen behöver i stället angripas genom andra utredningsåtgärder där fokus ligger på att identifiera förövare och offer snarare än att ta bort innehållet från internet. Skulle sådant innehåll spridas till allmänheten, dvs. publiceras t.ex. på sociala medier eller i en öppen chattgrupp, kan det dock omfattas av den nya lagen om syftet är att förmå barnet eller den unge att begå ett brott (se vidare nedan).

Regleringen bör träffa innehåll som utgör ett led i en straffbar förberedelse eller stämpling till vissa brott (punkten 1)

Som framgår ovan ska lagen gälla innehåll som syftar till att rekrytera någon för att begå brott. För att lagstiftningen ska vara proportionerlig och förenlig med grundläggande fri- och rättigheter behöver den utformas på ett sådant sätt att den endast träffar sådant innehåll som i sig kan vara brottsligt. Innehållet måste alltså avse en rekrytering som i sig kan vara straffbar.

Att rekrytera eller försöka rekrytera någon för att utföra ett brott kan vara straffbart som stämpling eller anstiftan till brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra gärningen (23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Straffet för stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som

gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar. Stämpling till brott som innebär fara för annans liv, hälsa eller personliga säkerhet kan inte anses som mindre allvarligt (prop. 2015/16:113 s. 96).

För anstiftan döms den som förmått någon annan att utföra ett brott (23 kap. 4 § brottsbalken). För straffansvar krävs att den anstiftade inte hade utfört gärningen utan anstiftarens agerande. Det krävs också, till skillnad från stämpling, att en straffbelagd gärning har utförts av den anstiftade. Det är tillräckligt att det kommit till stånd ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Att försöka förmå någon att utföra ett brott kan utgöra försök till anstiftan av brottet, vilket är en form av stämpling. Ett försök till anstiftan fullbordas när anstiftaren har förmått gärningsmannen att inleda det eftersträvade brottet (se Högsta domstolens dom den 24 februari 2026 i mål nr B 5693-25).

Ansvar för anstiftan och stämpling till brott är straffbart även i de fall då den som anstiftats att utföra gärningen är under 15 år och alltså inte själv kan dömas till ansvar för brott.

Från den 1 juli 2026 utvidgas straffansvaret för förberedelse och stämpling till brott. Det innebär bl.a. att straffansvaret för stämpling till brott utvidgas till att omfatta den som kommer överens med någon annan om att en gärning ska utföras. Dessutom införs ett undantag från det s.k. farerekvisitet i 23 kap. 2 § brottsbalken. Undantaget gäller situationer då faran för brottets fullbordning är ringa eller utesluten till följd av en myndighets åtgärd för att bekämpa brott. I dessa fall ska det ändå dömas till ansvar för förberedelse eller stämpling till brott. Som exempel nämns situationer när polisen ingriper vid förberedelse eller stämpling till brott på digitala plattformar för att förhindra att någon åtar sig att utföra ett allvarligt våldsbrott (prop. 2025/26:49 s. 56).

De rekryteringsannonser som publiceras online kan många gånger till sitt innehåll vara sådant att det uppfyller kraven för att utgöra ett led i en straffbar stämpling eller anstiftan till brott. I de flesta fall kommer det inte att vara möjligt att avgöra om det är fråga om stämpling eller anstiftan eftersom man kommer sakna kännedom om huruvida något brott med anledning av innehållet har utförts. Eftersom stämpling till brott omfattar försök att anstifta någon kommer det dock i praktiken att sakna betydelse för tillämpningen av den nya lagen.

Om lagstiftningen avgränsas till att gälla innehåll som utgör ett led i stämpling, anstiftan eller förberedelse till brott kommer den alltså endast att träffa rekryteringsinnehåll som i sig kan vara brottsligt. Frågan är dock om en sådan avgränsning är tillräcklig eller om det krävs någon ytterligare begränsning för att lagstiftningen ska vara proportionerlig. Som framgår ovan är syftet med den nya lagen att komma åt utvecklingen med en ökad rekrytering online till kriminalitet och att angräpa utvecklingen av crime as a service. Detta intresse väger mycket tungt. Samtidigt finns det flera viktiga motstående intressen som måste beaktas vid utformningen av regleringen – inte minst friheten att uttrycka sina åsikter och informationsfriheten. Anstiftan är straffbart beträffande alla brott enligt brottsbalken och för brott enligt specialstraffrätten om fängelse är föreskrivet för

brottet. Det innebär att anstiftan är straffbart även vid bötesbrott och andra mindre allvarliga brott. Även förberedelse till brott är i vissa fall straffbart för bötesbrott. Att låta allt innehåll som kan utgöra ett led i anstiftan eller förberedelse till brott omfattas skulle mot den bakgrunden inte vara proportionerligt.

För att uppfylla kraven på proportionalitet bör regleringen avgränsas till innehåll som syftar till att rekrytera personer till mer allvarlig brottslighet. Som utgångspunkt behöver lagen utformas så att den träffar sådan allvarlig brottslighet som är vanligt förekommande vid onlinerekrytering. Det gäller inte minst skjutningar och sprängningar. Även annan brottslighet som är vanligt förekommande vid rekrytering online bör dock omfattas, exempelvis andra grova våldsbrott än mord, grova vapenbrott, narkotikabrott och penningtvåtsbrott.

Ett sätt att åstadkomma en avgränsning är att införa en brottskatalog. Utvecklingen med onlinerekrytering går dock snabbt och det är svårt att med tillräcklig grad av precision peka ut vilka brott som bör omfattas av en sådan katalog. Det är också viktigt att lagstiftningen kommer att kunna tillämpas mot onlinerekryteringen över tid. Regeringen anser i likhet med vad som anges i promemorian att en lösning med en brottskatalog inte är tillräckligt flexibel och därför inte bör väljas. Ett annat sätt att avgränsa tillämpningsområdet är att ange att lagen gäller rekrytering till brott av visst slag. t.ex. ”allvarliga brott mot liv, hälsa eller säkerhet”. En sådan avgränsning skulle innebära att bl.a. allvarlig våldsbrottslighet, såsom mord och grov misshandel omfattas. Dessutom skulle annan allvarlig brottslighet mot människors liv eller säkerhet, såsom allmänfarlig ödeläggelse och mordbrand, omfattas. Samtidigt skulle flera andra brott som det är angeläget att lagstiftningen träffar, som exempelvis narkotikabrott, falla utanför. Det framstår därför inte som lämpligt att avgränsa lagen till ”allvarliga brott mot liv, hälsa eller säkerhet”.

Ett ytterligare alternativ är att avgränsa lagen till förberedelse eller stämpling till brott av viss allvarlighetsgrad, t.ex. genom att ange att lagen gäller ”allvarligt brott”, eller att ange ett visst straffvärde. När det gäller att bedöma frågan om visst rekryteringsinnehåll bör avlägsnas är det emellertid fråga om att ingripa i ett tidigt skede. Att då föreskriva att bedömningen ska göras med utgångspunkt i brottets straffvärde framstår som mindre lämpligt. Det skulle ställa krav på mer ingående bedömningar av den gärning som rekryteringen avser som är svåra att göra i det skedet. Mot den bakgrunden framstår det som ändamålsenligt att bedömningen i stället ska göras utifrån straffskalan för det aktuella brottet. En hänvisning till brottets straffskala är vanligt förekommande när det gäller förutsättningarna för att vidta tvångsmedel. För att lagstiftningen ska omfatta sådana brott som är vanligt förekommande vid onlinerekrytering och samtidigt innebära en rimlig avvägning mot de motstående intressen som behöver värnas bör det krävas att det är fråga om rekrytering till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Det som är avgörande är alltså den straffskala som är föreskriven för det brott som rekryteringen avser. Därutöver krävs att brottet är straffbart på förberedelse- eller stämplingsstadiet. Som exempel på brott som kommer att omfattas kan nämnas mord, misshandel av allvarligare slag, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, narkotikabrott, grova vapenbrott och grova brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Med denna

utformning kommer det att sakna betydelse om brottet har fullbordats eller inte. Även innehåll som i praktiken kan vara att bedöma som anstiftan till brott kommer att omfattas förutsatt att brottet är straffbart på stämplings- eller förberedelsestadiet.

Intresset av att kunna avlägsna innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott väger tungt. Med den utformning som föreslås bedöms regelverket vara proportionerligt i förhållande till den begränsning av yttrande- och informationsfriheten som det innebär.

Bris framhåller att barnpornografibrott inte nödvändigtvis kommer att omfattas av regleringen. Eftersom stämpling eller förberedelse till barnpornografibrott av normalgraden inte är straffbart omfattas brottet inte av punkten 1. Däremot skulle barnpornografibrott i vissa fall kunna omfattas av punkten 2 angående involverande av en underårig i brottslighet, se vidare nedan. Ett flertal andra åtgärder har vidtagits för att blockera, avlägsna eller göra barnpornografiskt material oåtkomligt. Polismyndigheten och internetleverantörer samarbetar t.ex. för att blockera tillgången till webbplatser med barnpornografiskt material. Regeringen gav även i februari 2026 Polismyndigheten i uppdrag att se över möjligheterna att utveckla samarbetet med internetleverantörer och värdtjänster för att barnpornografiskt material samt material som i den digitala miljön främjar, möjliggör eller på annat sätt utgör ett led i straffbar sexualbrottslighet ska kunna blockeras.

Regleringen bör även träffa innehåll som utgör ett led i involverande av en underårig i brottslig verksamhet (punkten 2)

Att involvera barn och unga i brottslig verksamhet har av lagstiftaren ansetts så allvarligt att ett eget brott infördes i juli 2023 (16 kap. 5 a § brottsbalken). Straffbestämmelsen innebär att den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, instruerar eller överlämnar egendom till någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten, döms för involverande av en underårig i brottslighet. Bestämmelsen är tillämplig även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år. Om involverandet med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder eller utveckling mellan gärningspersonen och den andra personen eller annars är uppenbart mindre allvarligt, ska inte dömas till ansvar.

Den straffbara gärningen kan bestå i att den unge används för, beordras, eller hörsammar en uppmaning om att utföra en handling som har betydelse vid utförandet av ett brott, som t.ex. att genomföra eller hålla vakt vid ett rån. Det kan också handla om att den unge betalas, med t.ex. pengar eller föremål, för att utföra en tjänst som är brottslig, som att sälja eller transportera narkotika. Även den som t.ex. lämnar instruktioner för brott eller brottslig verksamhet eller erbjuder betalning eller annan förmån för en tjänst som är brottslig omfattas av straffansvar, liksom den som uppmuntrar den unge att agera på ett sätt som har betydelse vid utförandet av ett brott.

Avsikten med straffbestämmelsen är att de som på olika sätt bidrar till att unga dras in i kriminalitet ska kunna lagföras. Det krävs inte att gärningen innefattat tvång, vilseledande, övertalning eller liknande. Att

den unge av fri vilja och kanske till och med på eget initiativ deltar i brott eller brottslig verksamhet utesluter alltså inte ansvar för den som kan sägas ha involverat den unge. För straffansvar krävs inte heller att den unge begått någon straffbelagd handling. Redan den som t.ex. har anlåtats eller betalats, eller gått med på ett erbjudande om betalning, kan ha blivit involverad i brottslig verksamhet. Förfarandet att involvera den unge måste dock vara reellt på så vis att denne accepterat att anlåtats eller betalats för brottslig verksamhet. Den som t.ex. endast uppmanar någon att delta i brottslig verksamhet har däremot inte involverat den unge innan det står klart att denne har hörsammat uppmaningen.

Straffet för brottet är fängelse i högst fyra år. Regeringen har emellertid föreslagit att maximistraffet ska höjas till fängelse i sex år (prop. 2025/26:218). Straffskalans spännvidd medger att straffvärdet i det enskilda fallet kan sättas högre än det som följer av sådan brottslighet som den unge gjort sig skyldig till. Någon korrelation behöver alltså inte råda mellan straffvärdet för att ha involverat en ung person i brottslighet och den aktuella brottslighetens straffvärde.

I fråga om konkurrens kan straffbestämmelsen vara tillämplig när en gärning även är straffbar som anstiftan eller stämpling till brott. I dessa fall ska det i regel dömas i konkurrens, dvs. både för medverkan till det brott som den unge begått och för involverande av en underårig i brottslighet (prop. 2022/23:53 s. 147).

Det är särskilt angeläget att kunna bryta onlinerekryteringen av barn och unga. Det gäller även om det är fråga om rekrytering till mindre allvarlig brottslighet. Ett barn eller en ungdom som har rekryterats för att utföra ett mindre allvarligt brott löper hög risk för att genom påtryckningar eller på annat sätt dras in i mer allvarlig kriminalitet. Det är därför av stor vikt att rekryteringen av barn kan brytas så tidigt som möjligt. För att detta ska kunna uppnås behöver lagen omfatta rekrytering av barn till mindre allvarliga brott. Som redogjorts för ovan omfattar punkten 1 endast innehåll som avser rekrytering till allvarligare brott – brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Innehåll som innefattar involverande av en underårig i brottslighet behöver därför kunna bli föremål för ett föreläggande om avlägsnande. Något krav på att det ska vara fråga om brott av viss allvarlighetsgrad bör alltså inte gälla vid rekrytering av barn och unga. Det bör inte heller krävas att det uppdrag som annonseras ut är straffbart på förberedelse- eller stämplingsstadiet. Den nya lagstiftningen bör därför utformas på så sätt att den omfattar även innehåll som utgör ett led i ett involverande av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken. Detta innebär att innehåll kommer kunna avlägsnas oavsett vilket brott rekryteringen avser, under förutsättning att innehållet skäligen kan antas utgöra ett led i involverande av en underårig i brottslighet. *Hovrätten för Nedre Norrland* anför att bestämmelsens tillämpningsområde är alltför bred och ifrågasätter om kravet på proportionalitet är uppfyllt. Även rekrytering till mindre allvarliga brott kan i längden få mycket långtgående konsekvenser för de barn som rekryteras. Ett involverande av barn i mindre allvarlig brottslighet kan bidra till en normalisering av kriminalitet och skapa en utveckling där barnet stegvis dras in i mer avancerad och grov brottslighet. Bestämmelsen syftar till att i ett tidigt stadie bryta en sådan utveckling. Regeringen anser därför att förslaget i promemorian är proportionerligt. Den ändring av punkten 2 som

Polismyndigheten förordar innebär att kopplingen till brottet involverande av en underårig i brottslighet utgår och att det skulle vara tillräckligt att annonsen gjorts tillgänglig för personer under 18 år. En sådan definition skulle omfatta samtliga brott och göra det möjligt att avlägsna innehåll även i fall då avsikten t.ex. kan ha varit att rekrytera en vuxen person i ett forum där det även funnits underåriga. Regeringen bedömer att en sådan definition av rekryteringsinnehåll blir för vid. I allvarigare fall kommer rekryteringsinnehåll som inte kan härledas till ett försök att rekrytera en person under 18 år kunna avlägsnas med stöd av den generella bestämmelsen i punkten 1.

Vilket beviskrav bör gälla?

För att den nya lagen ska vara proportionerlig och inte innebära ett för långtgående ingrepp i yttrande- och informationsfriheten ska den som framgår ovan begränsas till att omfatta innehåll som syftar till att rekrytera någon för att begå ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer eller till rekrytering av barn eller unga. För att kunna utgöra ett effektivt verktyg för att motverka onlinerekrytering måste lagen dock kunna tillämpas i ett tidigt skede då det inte finns så mycket information om det brott som rekryteringen avser. Innehåll behöver vidare kunna tas bort även om det i det enskilda fallet kan vara svårt att bedöma avsändarens uppsåt eller om fararekvisitet i 23 kap. 2 § brottsbalken är uppfyllt. De rekryteringsannonser som läggs ut online är ofta allmänt hållna, även om det många gånger i vart fall indirekt framgår vilken typ av brottslighet det är fråga om och vilken ersättning som erbjuds. Ett exempel på innehåll som Polismyndigheten menar är vanligt förekommande är s.k. dödslistor. På ett konto på sociala medier kan det exempelvis läggas ut en rad inlägg i följd med bilder på olika personer och vid respektive person anges en summa åtföljt av en pistol-emoji och därefter, i ytterligare inlägg, anges att den som vill ha uppdraget ska höra av sig. Dödslistorna får ofta spridning genom att andra konton länkar till kontot som publicerat listan och uppmanar andra att följa det.

Med hänsyn till hur rekryteringsannonserna vanligtvis är utformade är det viktigt att kraven i beviskrav inte sätts för högt, eftersom det annars inte kommer vara möjligt att avlägsna innehållet. Ett för högt ställt beviskrav skulle också kunna leda till att de kriminella enkelt kan anpassa utformningen av annonserna för att komma runt lagstiftningen.

Ett alternativ är att ställa upp motsvarande beviskrav som gäller för att inleda förundersökning, dvs. ”anledning att anta” (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Detta beviskrav motsvarar vad som gäller för vissa tvångsmedel som biometrisk autentisering, husrannsakan och genomsökning på distans (27 kap. 17 f § och 28 kap. 1 och 10 b §§ rättegångsbalken). Att innehåll som kan leda till att en förundersökning inleds också kan tas bort från internet framstår i och för sig som rimligt. Samtidigt innebär en sådan åtgärd ett ingrepp i yttrande- och informationsfriheten. Tröskeln för när innehåll kan bli föremål för ett avlägsnande bör därför inte sättas för lågt. För att åstadkomma en rimlig avvägning i detta avseende bör i stället beviskravet ”skäligen kan antas” användas, vilket motsvarar det beviskrav som gäller för att t.ex. ta ett föremål i beslag (27 kap. 1 § rättegångsbalken). Det innebär att det i det enskilda fallet ska finnas någon

konkret omständighet som med viss styrka tyder på att syftet med innehållet är att rekrytera någon för att utföra ett brott och att det är fråga om ett sådant brott som omfattas av lagstiftningen. Innehållet behöver alltså, som *Google Sweden AB* är inne på, nå upp till viss konkretion. Det är samtidigt tillräckligt att innehållet utgör ett förled i en förberedelse, stämpling eller ett involverande av en underårig i brottslighet. Detta följer av uttrycket ”utgöra ett led i” som *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* efterfrågar förtydliganden om. Det krävs därmed inte att innehållet i sig uppfyller samtliga rekvisit för den brottsliga gärning som rekryteringen tar sikte på.

Journalistförbundet ifrågasätter om spridning av innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i involverande av en underårig i brottslighet alltid kan anses vara brottsligt och hur detta i sådana fall förhåller sig till definitionen av olagligt innehåll i förordningen om digitala tjänster. Regeringen konstaterar att definitionen av olagligt innehåll enligt förordningen om digitala tjänster är vid och bestäms bl.a. utifrån nationell rätt samt att den nya lagen syftar till att avlägsna innehåll som avser rekrytering till brottsliga gärningar.

Sveriges advokatsamfund anför att beviskravet ”skäligen kan antas” är lågt och att en enskild polismans tyckande i praktiken kan vara tillräckligt för att nå upp till det. Regeringen delar inte bedömningen att det föreslagna beviskravet är för lågt. Som framgår ovan behövs det effektiva verktyg för att motverka onlinerekrytering. Kriminella anpassar löpande sitt arbetssätt för att undvika upptäckt och hinder. Det kan även handla om att anpassa språkbruket genom att t.ex. använda slang och symboler för att beskriva ett verkligt uppdrag att begå ett brott. Ett för högt beviskrav riskerar att leda till att lagen inte får något genomslag. Som framhållits ovan motsvarar det föreslagna beviskravet den nivå som sedan länge gäller för andra ingripande åtgärder, som vid t.ex. beslag. Regeringen bedömer, i likhet med *Åklagarmyndigheten*, att det föreslagna beviskravet är rimligt.

När det gäller punkten 2 om involverande av en underårig i brottslighet innebär beviskravet att det inte behöver slås fast att syftet med innehållet varit att rekrytera en person under 18 år och att en underårig person åtagit sig att utföra gärningen. Det är tillräckligt att det framgår av sammanhanget att innehållet riktat sig till eller varit tillgängligt för personer under 18 år och att det finns någon konkret omständighet som med viss styrka tyder på att någon har åtagit sig att utföra gärningen eller på annat sätt hörsammat uppmaningen och att denne är under 18 år. *Brottsförebyggande rådet* lyfter att det inte är tydligt vad som åsytas med att någon på annat sätt har ”hörsammat” uppmaningen. Det kan exempelvis handla om att den person som rekryteringsinnehållet riktar sig till ger uttryck för att vilja gå vidare med uppdraget, till exempel genom att efterfråga ytterligare instruktioner, ställa frågor om vilka villkor som gäller eller genom att ta emot nya kontaktvägar för fortsatt kommunikation. Som framgår ovan måste det inte vara utrett att innehållet har nått eller varit riktat till någon som är under 18 år. Det är tillräckligt att det skäligen kan antas att så varit fallet.

Om beviskravet är uppfyllt i det enskilda fallet får bedömas utifrån en helhetsbedömning med beaktande av bl.a. innehållet i sig, dess kontext, var innehållet publicerats, vem som är avsändare och mottagarkretsen. Vid

denna bedömning kan flera inlägg som publicerats i en följd eller på annat sätt i ett sammanhang behöva bedömas gemensamt.

Undantag för terrorisminnehåll

För sådant innehåll som utgör terrorisminnehåll enligt TCO-förordningen gäller bestämmelserna i förordningen och TCO-lagen. Material som utgör terrorisminnehåll kan i vissa fall samtidigt vara att betrakta som sådant rekryteringsinnehåll som omfattas av den nya lagen. För att det inte ska råda oklarhet kring vilket regelverk som är tillämpligt, och för att undvika risken att den nya lagen i något avseende står i strid med TCO-förordningen, bör det i den nya lagen föreskrivas att lagen inte gäller för sådant innehåll som omfattas av TCO-förordningen.

6.3 Lagen ska endast gälla rekryteringsinnehåll som har anknytning till Sverige

Regeringens förslag

Lagen ska endast gälla rekryteringsinnehåll som

1. riktar sig till svenska medborgare eller personer som har hemvist i Sverige,
2. görs tillgängligt av någon som befinner sig i Sverige, eller
3. avser brott som ska begås i Sverige eller mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås inte att lagen ska gälla rekryteringsinnehåll som görs tillgängligt av någon som befinner sig i Sverige. Förslaget i promemorian har vidare en annan språklig och redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* anser att lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att även omfatta rekryteringsinnehåll som görs tillgängligt av någon som befinner sig i Sverige. *Åklagarmyndigheten* anser även att det bör övervägas att utvidga lagen till att omfatta rekryteringsinnehåll som publiceras av en svensk medborgare och som riktar sig till utländska utförare mot en utländsk målsägande.

Google Sweden AB anser att ett föreläggande om avlägsnande av innehåll som standard bör begränsas till att gälla inom Sveriges territorium och att extraterritoriell borttagning endast ska vara möjlig om den behöriga myndigheten fattar ett särskilt och motiverat beslut om att extraterritoriell borttagning är nödvändig och proportionerlig. *TechSverige* framför en liknande synpunkt och betonar att föreläggandena som utgångspunkt bör begränsas till svenskt territorium.

Skälen för regeringens förslag

Enligt förordningen om digitala tjänster kan förelägganden att agera mot olagligt innehåll riktas även till leverantörer av förmedlingstjänster som är etablerade i en annan medlemsstat. Samtidigt ska det territoriella tillämpningsområdet för sådana förelägganden fastställas tydligt på grundval av tillämplig unionsrätt eller nationell rätt som möjliggör utfärdandet av föreläggandet och bör inte gå utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå dess mål (artikel 9). Det bör mot denna bakgrund krävas att innehållet som sådant har anknytning till svenska intressen för att ett föreläggande om avlägsnande ska kunna beslutas av en svensk myndighet. Detta bör framgå av lagstiftningen. Mot vem ett föreläggande om avlägsnande av rekryteringsinnehåll ska riktas behandlas i avsnitt 7.1.

För att förelägganden om att avlägsna rekryteringsinnehåll ska vara ett effektivt verktyg för att motverka onlinerekryteringen bör det vara möjligt att besluta ett sådant föreläggande beträffande både innehåll som tar sikte på rekrytering av svenskar till brott och innehåll som avser rekrytering till brott som planeras att begås i Sverige eller mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. *Google Sweden AB* och *TechSverige* framhåller att föreläggandena som utgångspunkt bör avse rekryteringsinnehåll med koppling till Sverige. Staten har en skyldighet att skydda sina medborgare mot brott. Därtill finns ett starkt intresse för en stat att förhindra sina medborgare från att begå brott, särskilt när de brottsbekämpande myndigheterna får vetskap om förestående brott som planeras att utföras av svenskar. Enligt regeringen finns det en tydlig anknytning till svenska intressen när brottsuppdrag som annonseras online riktas till svenska medborgare eller andra med hemvist i Sverige eller mot svenska brottsoffer. Utgångspunkten är vidare att en svensk domstol är behörig att döma över brott som begåtts utanför Sverige av en svensk medborgare eller någon med hemvist i Sverige (2 kap. 3 § 2 brottsbalken). Detsamma gäller för brott som begåtts utanför Sverige och som riktat sig mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige (se 2 kap. 3 § 3 brottsbalken).

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att det föreslagna regelverket utformas så att det även skyddar svenska brottsoffer som befinner sig utomlands. När det gäller att brottsoffret är en svensk person bör detta uttryckas på samma sätt som i 2 kap. 3 § brottsbalken avseende svensk domstols behörighet. Det bör alltså krävas att den person som brottet planeras att riktas mot är svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. Regeringen delar *Polismyndighetens* och *Åklagarmyndighetens* bedömning att rekryteringsinnehåll som publicerats av någon som befinner sig i Sverige bör omfattas av lagens tillämpningsområde. I ett sådant fall har en straffbar gärning begåtts i Sverige och det saknar då betydelse om personen som publicerat rekryteringsinnehållet är svensk medborgare eller inte samt om den tänkta utföraren och målsäganden är utlänningar som befinner sig i utlandet. Anknytningen till svenska intressen är dock mer begränsad när rekryteringsannonser publiceras av en svensk medborgare i utlandet och är riktad till en utländsk målsägande som inte befinner sig i eller har någon koppling till Sverige.

Lagen ska alltså sammanfattningsvis vara tillämplig på innehåll som riktar sig till svenska medborgare eller någon som har hemvist i Sverige,

innehåll som görs tillgängligt av någon som befinner sig i Sverige, innehåll som avser brott som ska begås här i landet eller mot en svensk medborgare eller någon annan person med hemvist i Sverige.

Eftersom det är fråga om innehåll som publiceras online kan det ibland vara svårt att avgöra om innehållet är riktat till svenska medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. För att bedöma om ett visst innehåll är riktat till denna målgrupp kommer det att behöva göras en helhetsbedömning utifrån bl.a. innehållet som sådant och dess kontext och var det publicerats. Vid denna bedömning kan det t.ex. beaktas om innehållet är skrivet på svenska, om det publiceras i en chattgrupp eller i ett forum som vänder sig till personer i Sverige eller om det innehåller referenser till svenska förhållanden såsom platser i Sverige. Kravet bör vidare normalt anses uppfyllt om innehållet publiceras på en plattform eller domän med tydlig anknytning till Sverige. Detsamma får anses gälla för innehåll som publiceras på andra domäner eller plattformar om det framgår av innehållet eller sammanhanget i övrigt att det som publicerats riktar sig till svenskar.

7 Förelägganden om avlägsnande

7.1 En möjlighet att besluta förelägganden om avlägsnande införs

Regeringens förslag

En behörig myndighet som regeringen bestämmer ska kunna förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt.

Promemorians förslag

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslaget i promemorian har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Google Sweden AB* och *TechSverige* anser att lagens tillämpningsområde bör begränsas till onlineplattformar enligt definitionen i förordningen om digitala tjänster. *Sveriges advokatsamfund* anser att det av rättssäkerhetsskäl bör vara en domstol som utfärdar föreläggandena.

Skälen för regeringens förslag

Förelägganden ska beslutas av en behörig myndighet som bestäms av regeringen

Som framgår av avsnitt 6.1 bör lagstiftningen utformas med TCO-förordningen som förebild. Det innebär att den nya lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll behöver ge rättsligt stöd för att besluta förelägganden

om att sådant innehåll ska tas bort eller göras oåtkomligt. En nationell lagstiftning om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online behöver utformas med beaktande av förordningen om digitala tjänster. I artikel 9 i förordningen finns bestämmelser om förelägganden att agera mot olagligt innehåll. Ett sådant föreläggande kan enligt förordningen beslutas av berörda nationella rättsliga eller administrativa myndigheter. Uppgiften att besluta om förelägganden om avlägsnande av rekryteringsinnehåll enligt den nya lagen bör ges till en utpekad behörig myndighet.

Regeringen har utsett Polismyndigheten till svensk behörig myndighet enligt TCO-förordningen. Det framstår som lämpligt att samma myndighet även utses till behörig myndighet när det gäller att besluta förelägganden om avlägsnande enligt den nya lagen. Polismyndighetens uppdrag när det gäller TCO-förordningen är inte reglerat i lag utan i myndighetens instruktion. Även när det gäller befogenheten enligt den nya lagen bör den behöriga myndigheten pekats ut i förordning. Det ska bör därför anges i den nya lagen att ett föreläggande om avlägsnande får beslutas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Sveriges advokatsamfund anför att Polismyndigheten, som utreder brottsligheten, inte bör vara den myndighet som utfärdar föreläggandena enligt den nya lagen utan att detta bör göras av en domstol. Föreläggandena enligt den nya lagen syftar till att motverka pågående rekryteringsförsök. För att syftet ska kunna uppnås behöver rekryteringsinnehållet avlägsnas snabbt. En ordning som innebär att en domstol först ska pröva föreläggandena riskerar att leda till fördröjningar som kan komma att motverka lagens syfte.

Ett föreläggande om avlägsnande ska riktas till en värdtjänstleverantör

När det gäller frågan till vem ett föreläggande om avlägsnande av rekryteringsinnehåll ska riktas finns det anledning att titta på hur både förordningen om digitala tjänster och TCO-förordningen är utformade.

Förordningen om digitala tjänster är tillämplig på leverantörer av s.k. förmedlingstjänster. En förmedlingstjänst är en typ av informations-samhällestjänst. I artikel 3 definieras informationssamhällestjänst genom en hänvisning till definitionen i artikel 1.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Informationssamhällets tjänster omfattar enligt direktivet alla tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. I bestämmelsen finns vidare följande definitioner:

i) på distans: tjänster som tillhandahålls utan att parterna är närvarande samtidigt,

ii) på elektronisk väg: en tjänst som sänds vid utgångspunkten och tas emot vid slutpunkten med hjälp av utrustning för elektronisk behandling och lagring av uppgifter, och som i sin helhet sänds, befordras och tas emot genom tråd, radio, optiska medel eller andra elektromagnetiska medel,

iii) på individuell begäran av en tjänstemottagare: en tjänst som tillhandahålls genom överföring av uppgifter på individuell begäran.

De förmedlingstjänster som omfattas av förordningen om digitala tjänster definieras i artikel 3. De är uppdelade i kategorierna enbart

vidarebefordran, cachning, värdtjänster (varav vissa är onlineplattformar av olika storlek) samt mycket stora onlinesökmotorer. Förmedlingstjänster kan exempelvis utgöra en infrastruktur för tredje parts innehåll, vara eller tjänst, t.ex. ett meddelande, en uppladdad video, ett blogginlägg eller en vara som bjuds ut till försäljning (prop. 2023/24:160 s. 19).

Förordningen är tillämplig på förmedlingstjänster som erbjuds till tjänstemottagare som har sitt etableringsställe eller befinner sig i unionen, oavsett var de leverantörer som tillhandahåller dessa förmedlingstjänster har sitt etableringsställe (artikel 2.1). Med att erbjuda tjänster i unionen avses att göra det möjligt för fysiska eller juridiska personer i en eller flera medlemsstater att använda de tjänster som tillhandahålls av en leverantör av förmedlingstjänster som har en väsentlig anknytning till unionen. Väsentlig anknytning till unionen följer antingen av att leverantören är etablerad i unionen eller av särskilda faktiska kriterier, såsom ett betydande antal tjänstemottagare i en eller flera medlemsstater i förhållande till dess eller deras befolkning, eller verksamhet som riktas till en eller flera medlemsstater. Tjänstemottagare definieras som en fysisk eller juridisk person som använder en förmedlingstjänst, i synnerhet för att söka information eller göra den tillgänglig (artikel 3).

TCO-förordningen är tillämplig på s.k. värdtjänstleverantörer. Begreppet värdtjänstleverantör definieras, delvis genom en hänvisning till ovan nämnda direktiv (EU) 2015/1535, som en leverantör av någon av alla informationssamhällets tjänster som består i att information som tillhandahållits av en innehållsleverantör lagras på dennes begäran (artikel 2.1). Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning (dvs. kommersiella tjänster) på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. I skälen till förordningen utvecklas begreppet något: Förordningen bör tillämpas på sådana leverantörer av informationssamhällets tjänster som på begäran lagrar och till allmänheten sprider information och material som tillhandahållits av en användare av tjänsten, oavsett om lagringen och spridningen till allmänheten är av rent teknisk, automatisk och passiv karaktär. Begreppet lagring bör förstås som förvaring av data i minnet hos en fysisk eller virtuell server (skäl 13). Det innebär att förordningen exempelvis bör omfatta leverantörer av sociala medietjänster, video, bild- och ljudspelningstjänster, samt fildelningstjänster och andra molntjänster, i den mån dessa tjänster används för att göra den lagrade informationen tillgänglig för allmänheten på direkt begäran av innehållsleverantören (skäl 14).

TCO-förordningen är tillämplig på värdtjänstleverantörer som erbjuder tjänster i EU, oberoende av deras huvudsakliga verksamhetsställe, i den mån de sprider information till allmänheten (artikel 1.2). Med detta avses att göra det möjligt för fysiska eller juridiska personer i en eller flera medlemsstater att använda de tjänster som erbjuds av en värdtjänstleverantör som har en betydande anknytning till den eller de medlemsstaterna (artikel 2.4). Betydande anknytning innebär i sin tur att en värdtjänstleverantör har en anknytning till en eller flera medlemsstater som följer antingen av dennes verksamhetsställe i unionen eller av särskilda faktiska kriterier. Dessa kriterier kan vara att värdtjänstleverantören har ett betydande antal användare av dess tjänster i en eller flera medlemsstater eller att verksamheten är riktad mot en eller flera medlemsstater (artikel 2.5).

Förordningen om digitala tjänster har alltså ett vidare tillämpningsområde än TCO-förordningen när det gäller vilka aktörer som kan bli föremål för ett föreläggande om att ta bort olagligt innehåll. Ett föreläggande om avlägsnande av rekryteringsinnehåll som riktas mot en sådan aktör som omfattas av förordningen om digitala tjänster kommer att träffas av artikel 9 i förordningen. Detta kan anses tala för att ett föreläggande om att ta bort rekryteringsinnehåll bör kunna skickas till samtliga aktörer som omfattas av förordningen om digitala tjänster. Det är dock inte givet att alla aktörer som omfattas av förordningen verkligen har möjlighet att avlägsna visst innehåll. Det skulle också underlätta tillämpningen om regleringen är avgränsad på motsvarande sätt som TCO-förordningen, dvs. på så sätt att endast leverantörer av sådana förmedlingstjänster som utgör värdtjänster kan bli föremål för ett föreläggande. Ett avgränsande till värdtjänstleverantörer innebär att föreläggandet ska riktas till den som tillhandahåller den tjänst där informationen finns och inte till den som skapat innehållet eller lagt ut det på internet. En sådan avgränsning träffar alltså den krets av aktörer, tex. plattformar för social media eller för delning av innehåll, som normalt bör ha möjlighet att ta bort innehållet (jfr skäl 27 i förordningen om digitala tjänster). Sammantaget bör förelägganden enligt den nya lagen riktas mot värdtjänstleverantörer. Avgränsningen bör göras på så sätt att det i lagen anges att med värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av värdtjänster som omfattas av förordningen om digitala tjänster. För att omfattas av den nya lagen krävs alltså bl.a. att värdtjänstleverantören erbjuder tjänster till tjänstemottagare i unionen och att värdtjänsten har väsentlig anknytning till unionen. Att t.ex. en webbplats är tekniskt åtkomlig i unionen är inte tillräckligt. Som framgår av avsnitten 6.2 och 6.3 krävs vidare att rekryteringsinnehållet sprids till allmänheten och att det har anknytning till Sverige för att ett föreläggande ska kunna beslutas. Ett föreläggande om avlägsnande kan riktas även till en värdtjänstleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat.

Google Sweden AB och *TechSverige* anser att lagens tillämpningsområde bör begränsas till onlineplattformar enligt definitionen i förordningen om digitala tjänster. De framhåller att det är onlineplattformarna som sprider innehåll till allmänheten medan andra värdtjänster har en annan riskprofil. Regeringen konstaterar att rekryteringsinnehåll förvisso ofta sprids på onlineplattformar. Problemet är dock inte isolerat till dessa plattformar utan rekryteringsinnehåll sprids även på andra värdtjänster, som t.ex. mer eller mindre öppna chattgrupper (se avsnitt 6.2). En begränsning av lagstiftningens tillämpningsområde som *Google Sweden AB* och *TechSverige* föreslår skulle enligt regeringens uppfattning kunna leda till att lagstiftningen blir mindre effektiv och träffsäker. Mot bakgrund av de stora samhällsproblem som onlinerekryteringen leder till talar övervägande skäl för att regleringen bör gälla för alla värdtjänster.

Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av denna hänvisningsteknik är att den nationella författningen normalt behöver ändras varje gång EU-bestämelsen ändras. En dynamisk hänvisning innebär i stället att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. När det gäller hänvisningen till begreppet värdtjänst bör eventuella ändringar i

förordningen få omedelbart genomslag i regleringen. Hänvisningen till förordningen om digitala tjänster ska därför vara dynamisk.

7.2 Förelägganden ska utformas i enlighet med förordningen om digitala tjänster

Regeringens förslag

Ett föreläggande om avlägsnande av rekryteringsinnehåll ska uppfylla de krav som följer av artikel 9.2 i förordningen om digitala tjänster. Det ska i den nya lagen upplysas om att artikel 9 i förordningen innehåller bestämmelser om förfarandet efter beslut om ett föreläggande.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Snap Inc.* välkomnar anpassningen till ramverket i förordningen för digitala tjänster. *Google Sweden AB* och *TechSverige* anser att den föreslagna lagen kan ge upphov till en fragmentering av det regelverk som förordningen om digitala tjänster syftar till att harmonisera.

Skälen för regeringens förslag

Ett föreläggande om avlägsnande av rekryteringsinnehåll enligt den nya lagen kommer att utgöra ett sådant föreläggande som avses i artikel 9.1 i förordningen om digitala tjänster, dvs. ett föreläggande om att agera mot olagligt innehåll. Som *Snap Inc.* framhåller säkerställer detta att föreläggandena utformas på ett enhetligt sätt inom EU. Förordningen om digitala tjänster harmoniserar nämligen vissa särskilda minimivillkor som förelägganden bör uppfylla. Den rättsliga grunden för ett föreläggande regleras däremot inte i förordningen. Förordningen ger således utrymme för att medlemsstater på nationell nivå kan reglera förutsättningarna att agera mot olagligt innehåll. Regeringen anser därför, till skillnad från *Google Sweden AB* och *TechSverige*, att den föreslagna lagstiftningen inte riskerar att leda till fragmentering av förordningens regelverk. Däremot ser regeringen fördelar med att närmare harmonisera regelverket inom EU för den typ av avlägsnandeorder som det här är fråga om. Regeringen har också verkat för detta i olika sammanhang inom EU. I avvaktan på att en sådan EU-reglering kommer på plats anser dock regeringen att det finns ett behov av att på nationell nivå reglera förutsättningarna för Polismyndigheten att agera mot rekryteringsinnehåll online.

Enligt artikel 9.2 ska medlemsstaterna säkerställa att ett föreläggande att agera mot olagligt innehåll uppfyller vissa villkor när det översänds till leverantören. Föreläggandet ska bl.a. innehålla

1. en hänvisning till den rättsliga grunden för föreläggandet, i unionsrätt eller nationell rätt,

2. en motivering som förklarar varför informationen utgör olagligt innehåll, med hänvisning till en eller flera specifika bestämmelser i unionsrätt eller nationell rätt i överensstämmelse med unionsrätten,

3. information som identifierar den utfärdande myndigheten,

4. tydlig information som gör det möjligt för leverantören av förmedlingstjänster att identifiera och lokalisera det berörda olagliga innehållet, såsom en eller flera URL och, när så är nödvändigt, ytterligare information,

5. information om de prövningsmekanismer som finns tillgängliga för leverantören av förmedlingstjänster och för den tjänstemottagare som tillhandahållit innehållet, och

6. i tillämpliga fall, upplysningar om vilken myndighet som ska få informationen om den verkan som ges åt föreläggandena.

Artikel 9.2 i förordningen om digitala tjänster förutsätter kompletterande bestämmelser i nationell rätt. Det ska därför i den nya lagen införas en bestämmelse som reglerar kraven som ett sådant föreläggande ska uppfylla. Det kan göras genom en hänvisning till kraven i artikel 9.2 i förordningen. Hänvisningen till förordningen bör vara dynamisk. Det innebär att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Enligt artikel 9.1 i förordningen om digitala tjänster ska leverantörer av förmedlingstjänster vid mottagandet av ett föreläggande vilket utfärdats av de berörda nationella rättsliga eller administrativa myndigheterna, utan onödigt dröjsmål informera den myndighet som utfärdade föreläggandet eller annan eventuell myndighet som anges i föreläggandet om varje eventuell verkan det givits, med angivande av om och när föreläggandet getts verkan. Enligt artikel 9.3 ska den utfärdande myndigheten eller den myndighet som anges i föreläggandet översända föreläggandet och informationen som myndigheten mottagit till samordnaren för digitala tjänster i den utfärdande myndighetens medlemsstat. I enlighet med artikel 9.4 ska sedan samordnaren för digitala tjänster översända en kopia av föreläggandet till alla andra samordnare för digitala tjänster. Slutligen ska leverantörer av förmedlingstjänster enligt artikel 9.5 vid en viss tidpunkt informera den berörda tjänstemottagaren om det mottagna föreläggandet och den verkan det givits, samt viss annan information.

Bestämmelserna i artiklarna 9.1, 9.3, 9.4 och 9.5 i förordningen om hur förelägganden ska hanteras och följas upp är direkt tillämpliga. För att underlätta för myndigheter och domstolar som ska utfärda förelägganden och ta emot information om uppföljning har en upplysningsbestämmelse om dessa regler införts i lagen (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster. En motsvarande upplysningsbestämmelse bör tas in i den nya lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online.

Den värdtjänstleverantör som mottagit ett föreläggande om att avlägsna visst innehåll ska senast vid den tidpunkt då föreläggandet ges verkan eller, i förekommande fall, vid den tidpunkt som den utfärdande myndigheten anger i sitt föreläggande, informera den berörda tjänstemottagaren om det mottagna föreläggandet och den verkan det givits. Sådan information som tillhandahålls tjänstemottagaren ska innehålla en motivering, ange de möjligheter till prövning som finns och en beskrivning av det territoriella tillämpningsområdet för föreläggandet (artikel 9.5). Enligt skälen till förordningen kan skyldigheten för leverantörer av förmedlingstjänster att

informera tjänstemottagaren senareläggas i enlighet med tillämplig unionsrätt eller nationell rätt, särskilt i samband med straffrättsliga, civilrättsliga eller administrativa förfaranden (skäl 34).

Det kan med hänsyn till exempelvis en pågående förundersökning vara nödvändigt att kunna skjuta upp tidpunkten för när information ska lämnas till tjänstemottagaren. Bestämmelser som möjliggör detta behöver därför kunna införas (jfr artikel 11 TCO-förordningen). Detta kan regleras på lägre författningsnivå än lag, och ett bemyndigande för detta bör därför tas in i den nya lagen.

7.3 Avlägsnande av rekryteringsinnehåll

Regeringens förslag

En värdtjänstleverantör som tar emot ett föreläggande om avlägsnande ska avlägsna rekryteringsinnehållet eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att föreläggandet har tagits emot.

Om det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater ska den behöriga myndigheten ange det i föreläggandet.

Ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås inte att det uttryckligen anges att ett föreläggande ska gälla omedelbart. Förslaget i promemorian har vidare en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Unicef Sverige* tillstyrker förslaget om tidsfrist för att ta bort innehåll och framhåller att den är proportionerlig givet hur snabbt rekryteringsinnehåll kan spridas. *Jämställdhetsmyndigheten* framhåller att det av lagtexten inte framgår om ett föreläggande att avlägsna rekryteringsinnehåll gäller omedelbart, även om beslutet överklagats till förvaltningsdomstol.

Google Sweden AB, *Snap Inc.* och *TechSverige* invänder mot den tidsfrist som gäller för att ta bort rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt. De lyfter bl.a. svårigheter att på kort tid bedöma om innehållet utgör rekryteringsinnehåll och att detta riskerar att leda till att innehåll tas bort i onödan. *Snap Inc.* och *TechSverige* föreslår att kravet på att ta bort innehåll eller göra det oåtkomligt anpassas till förordningen om digitala tjänster genom en graderad och proportionerlig riskbaserad modell med flexibel tidsfrist.

Skälen för regeringens förslag

Mottagaren av en avlägsnandeorder är enligt TCO-förordningen skyldig att avlägsna terrorisminnehållet eller göra innehållet oåtkomligt så snart

som möjligt och i alla händelser inom en timme från mottagandet av ordern (artikel 3.3). Ett syfte med den nya lagen är att bryta de kriminella gängens rekrytering, inte minst av barn och unga. För att lagen ska få effekt anser regeringen att rekryteringsinnehållet ska tas bort så snart som möjligt. Tidsfristen för att avlägsna innehållet eller göra det oåtkomligt bör därför motsvara vad som gäller enligt TCO-förordningen. Innehållet ska alltså tas bort så snart som möjligt och senast inom en timme från mottagandet av ett föreläggande.

Google Sweden AB, Snap Inc. och *TechSverige* invänder mot att innehållet ska tas bort inom högst en timme och framhåller risken för att innehåll tas bort i onödan. Som *Unicef Sverige* framhåller kan rekryteringsinnehåll spridas snabbt online. Enligt regeringens uppfattning är det därför viktigt att värdtjänstleverantörerna agerar skyndsamt när ett föreläggande tas emot. Risken är annars att innehållet hinner få en sådan spridning att det blir verkningslöst att avlägsna innehållet eller göra det oåtkomligt. Rekryteringen kan gå snabbt, ibland på mindre än en dag. Att snabbt kunna agera mot rekryteringsinnehåll online kan således vara avgörande för att förhindra att t.ex. ett barn tar på sig att utföra en skjutning eller något annat allvarligt våldsdåd. Vid bedömningen av hur snabbt rekryteringsinnehåll ska tas bort bör även beaktas de stora samhällsproblem som rekrytering till kriminalitet leder till och de risker som framför allt barn och unga utsätts för i dessa sammanhang. Den föreslagna tidsfristen bygger på TCO-förordningens befintliga struktur och framstår enligt regeringen som väl avvägd. Eftersom föreläggandena behöver få verkan så snart som möjligt bör det, som *Jämställdhetsmyndigheten* anför, anges direkt i lagen att ett föreläggande om avlägsnande av rekryteringsinnehåll gäller omedelbart.

När det gäller invändningarna om svårigheter för värdtjänstleverantörer att på kort tid avgöra om ett visst innehåll utgör rekryteringsinnehåll konstaterar regeringen att det förvisso kan finnas situationer när det inte är helt tydligt om ett visst innehåll utgör rekryteringsinnehåll. I allmänhet bör det dock vara möjligt att inom en timme kunna avgöra om ett visst innehåll utgör rekryteringsinnehåll. När Polismyndigheten ska förelägga en värdtjänstleverantör enligt den föreslagna lagen kommer det nämligen att krävas att myndigheten motiverar varför informationen utgör rekryteringsinnehåll (jfr artikel 9.2 a ii i förordningen om digitala tjänster).

Enligt TCO-förordningen ska materialet göras oåtkomligt i alla medlemsstater. I direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer har en annan lösning valts. I direktivet anges att materialet ska göras oåtkomligt utan angivande av territoriellt område.

Enligt förordningen om digitala tjänster bör föreläggandets verkan, i synnerhet i ett gränsöverskridande sammanhang, i princip begränsas till den utfärdande medlemsstatens territorium, såvida inte innehållets olaglighet härrör direkt från unionsrätten eller den utfärdande myndigheten anser att de rättigheter som står på spel kräver ett bredare territoriellt tillämpningsområde, i enlighet med unionsrätten och internationell rätt, samtidigt som principen om internationell hövlighet beaktas (artikel 9 och skäl 36).

Det kan antas att de förelägganden om avlägsnande av rekryteringsinnehåll som kommer att beslutas med stöd av den nya lagen i många fall kommer att avse innehåll som är riktat till personer i Sverige. Det kan då vara tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i Sverige för att föreläg-

gandet ska få avsedd effekt. Samtidigt ska ett föreläggande också kunna beslutas beträffande innehåll som inte är riktat mot personer i Sverige, om det avser brott som planeras att utföras i Sverige eller mot en svensk person. Som exempel kan nämnas innehåll där avsikten är att rekrytera personer i Danmark för att begå brott i Sverige eller mot en svensk person. I dessa fall kommer det inte vara tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i Sverige. Utgångspunkten i lagen bör därför vara att rekryteringsinnehåll ska avlägsnas eller göras oåtkomligt utan begränsning till visst territoriellt område. Om den behöriga myndigheten gör bedömningen i det enskilda fallet att det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater, t.ex. Sverige och Danmark, ska myndigheten ange det i föreläggandet. Eftersom lagen avgränsas till leverantörer av värdtjänster som omfattas av förordningen om digitala tjänster kommer det endast att bli fråga om att göra material oåtkomligt inom en eller flera av EU:s medlemsstater.

7.4 Bevarande av rekryteringsinnehåll

Regeringens förslag

En värdtjänstleverantör ska bevara det rekryteringsinnehåll, och tillhörande data, som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande om avlägsnande.

Rekryteringsinnehållet och tillhörande data ska bevaras i sex månader från det att innehållet avlägsnats eller gjorts oåtkomligt. Om föreläggandet har överklagats ska materialet bevaras till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås inte att rekryteringsinnehållet och tillhörande data vid ett överklagande ska bevaras till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Åklagarmyndigheten* framhåller att rekryteringsinnehållet ofta utgör en väsentlig del av bevisningen och instämmer i att värdtjänstleverantörer ska vara skyldiga att bevara uppgifterna i sex månader. *Sveriges advokatsamfund* anser att det är oklart hur bevarandeplikten ska genomföras i praktiken, bl.a. hur innehållet ska bevaras, vilka tekniska lösningar som ska användas för hanteringen av innehållet och för överföring till Polismyndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Enligt TCO-förordningen ska värdtjänstleverantörer i sex månader bevara sådant terrorisminnehåll som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av en avlägsnandeorder. Även tillhörande data som är nödvändiga

för administrativa eller rättsliga prövningsförfaranden, hantering av klagomål eller för förebyggande, förhindrande, upptäckt, utredning och lagföring av terroristbrott ska bevaras under samma tid (artikel 6). Skyldigheten att bevara materialet för utrednings- eller lagföringsändamål motiveras av att bevarandet är nödvändigt med tanke på det värde som materialet kan tillföra för att störa eller förhindra terroristverksamhet (skäl 27).

Motsvarande bör gälla för rekryteringsinnehåll enligt den nya lagen. En skyldighet att bevara rekryteringsinnehåll som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt bör alltså införas. På samma sätt som enligt TCO-förordningen bör skyldigheten att bevara uppgifter även omfatta tillhörande data. Det innebär att exempelvis uppgifter om identitet och IP-adress för den som publicerat innehållet samt datum och tidpunkt för publiceringen ska bevaras (jfr skäl 26 till TCO-förordningen). Skyldigheten att bevara rekryteringsinnehållet och tillhörande data motiveras av att materialet kan behövas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Vidare föreslås i kommande avsnitt dels att en värdtjänstleverantör som åsidosätter sina skyldigheter enligt den nya lagen ska kunna åläggas sanktionsavgift (avsnitt 9), dels att ett beslut om föreläggande ska kunna överklagas (avsnitt 11).

Rekryteringsinnehållet och tillhörande data kan behövas även för prövningen av sådana förfaranden, t.ex. för att kunna återställas om det vid en domstolsprövning visat sig att det inte funnits förutsättningar att avlägsna innehållet. Av detta skäl anser regeringen att det ska införas en bestämmelse som innebär att rekryteringsinnehåll och tillhörande data vid ett överklagande ska bevaras till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Rekryteringsinnehåll med tillhörande data kommer, som *Sveriges advokatsamfund* efterlyser en närmare analys av, behöva bevaras och hanteras i enlighet med dataskyddsförordningen. Detta innebär bl.a. att värdtjänstleverantören är skyldig att säkerställa lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder (artikel 5.1 f). Dataskyddsregleringen säkerställer enligt regeringen ett tillräckligt skydd för de personuppgifter som kan komma att behandlas när rekryteringsinnehåll med tillhörande data bevaras. Det får överlämnas till värdtjänstleverantörerna själva att bedöma vilka tekniska lösningar för bevarande som är lämpliga att använda. Det kan i detta sammanhang noteras att en motsvarande skyldighet att bevara material redan gäller enligt TCO-förordningen.

8 Förhållandet till yttrande- och informationsfrihet

8.1 Den nya lagens förhållande till regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Regeringens bedömning

Den nya lagen ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Det behöver inte införas en uttrycklig upplysning om detta.

Bestämmelserna i den nya lagen är förenliga med skyddet för yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Mediemyndigheten* anser att förslaget utgör en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten sett till syftet med förslaget.

Journalistförbundet instämmer i att rekryteringen av inte minst barn till kriminella nätverk är ett stort samhällsproblem, men anser att förslaget inte ger ett tillräckligt skydd för yttrande- och informationsfriheten. Förbundet anser att det i vart fall bör tas in en bestämmelse i lagen om att lagen inte är tillämplig på tryck- och yttrandefrihetsområdet.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) efterfrågar, mot bakgrund av skyddet för yttrandefriheten, ett klargörande av i vilken utsträckning innehåll som enligt definitionen utgör rekryteringsinnehåll, men som ger uttryck för satir eller lämnas på skämt, omfattas av lagförslaget.

Sveriges advokatsamfund anser bl.a. att förslaget riskerar att leda till att enskilda blir alltmer restriktiva i sin användning av den digitala tekniken.

Tidningsutgivarna anser att förslaget innebär påtagliga inskränkningar av yttrande- och informationsfriheterna och att det inte bör tas in en bestämmelse om att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska ha företräde framför den nya lagen.

Skälen för regeringens bedömning

Innehåll som faller under mediegrundlagarna omfattas inte

Den nya lagen ska gälla rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten genom att det publiceras online. Som redogörs för i avsnitt 5.1 kan samtidigt innehåll som publiceras på internet i vissa fall omfattas av tryckfrihetsförordningen eller, framför allt, yttrandefrihetsgrundlagen (nedan benämnda mediegrundlagarna). Sådant rekryteringsinnehåll som

kommer att omfattas av den nya lagen kan därför i vissa fall vara tillhandahållet på medier som omfattas av mediegrundlagarna. I sådana fall följer redan av mediegrundlagarna att innehåll som skyddas av dessa inte kan bli föremål för någon åtgärd med stöd av den nya lagen – ett föreläggande om avlägsnande kan alltså inte beslutas avseende sådant innehåll. Detta är en konsekvens av principen om normhierarki, dvs. att grundlagarna har företräde framför vanlig lag.

Journalistförbundet anser att det bör införas en bestämmelse om att den nya lagen inte är tillämplig på tryck- och yttrandefrihetsområdet. Det finns dock normalt sett inte något behov av att i vanlig lag ta in en upplysning om grundlagarnas företräde. Undantagsvis kan en sådan upplysningsbestämmelse vara betydelsefull när det finns ett särskilt behov av att tydligt markera en begränsning i fråga om tillämpningsområdet för en viss lag. Det får dock som utgångspunkt anses mindre lämpligt att ta in sådana bestämmelser i en lag när de inte har någon egentlig materiell funktion. I tidigare lagstiftningssammanhang har det diskuterats om det, för att uppmärksamma tillämparen på grundlagarna, bör göras en uttrycklig hänvisning till att dessa gäller. Det har emellertid ansetts att det i regel inte är lämpligt att tynga lagstiftningen med en upplysning om vad som gäller enligt grundlagarna (se t.ex. prop. 2010/11:158 s. 65, prop. 2022/23:42 s. 38 och 39 och prop. 2025/26:4 s. 30 och 31). Enligt regeringens uppfattning talar övervägande skäl mot att i den nya lagen ta in en upplysningsbestämmelse som hänvisar till mediegrundlagarna. För berörda aktörer får det antas stå klart att den nya lagen inte kan tillämpas på innehåll som omfattas av mediegrundlagarna. Regeringen anser alltså, i likhet med *Tidningsutgivarna*, att det saknas behov av att införa en upplysning om mediegrundlagarnas företräde.

Förslagen är förenliga med bestämmelserna om yttrande- och informationsfriheten

Innehåll som kommer att omfattas av den nya lagen och som inte omfattas av skyddet i någon av mediegrundlagarna, omfattas i stället av det allmänna skyddet för yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen. De åtgärder som ska kunna vidtas med stöd av den nya lagen innebär inskränkningar i yttrandefriheten för den som publicerar innehållet och i informationsfriheten för mottagarna. Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen är emellertid inte absolut utan kan begränsas genom lag, under förutsättning att det rör sig om en proportionerlig inskränkning som sker i ett godtagbart syfte, t.ex. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen och artikel 10.2 Europakonventionen).

Den begränsning av yttrande- och informationsfriheten som den nya lagen innebär motiveras av synnerligen angelägna och godtagbara syften, nämligen att hindra att framför allt barn och unga hänsynslöst rekryteras till kriminalitet samt att förhindra allvarliga brott där inte sällan barn och unga är brottsoffer. Regeringen bedömer att förslagen uppfyller dessa syften. Samtidigt måste det säkerställas att förslagen inte går för långt i förhållande till andra viktiga intressen som kan påverkas negativt av förslagen. En intresseavvägning måste alltså göras. Det kan då först konstateras att den utbredda rekryteringen till kriminalitet online och

fenomenet crime as a service är en synnerligen allvarlig utveckling. Allt fler och yngre barn rekryteras till att begå brott för de kriminella nätverkens räkning. Våldet har tagit sig allt grövre former och drabbar allt fler utanför de kriminella nätverken. Det är därför helt nödvändigt med kraftfulla insatser för att vända utvecklingen.

För att förslagen inte ska gå för långt och utgöra ett oproportionerligt ingrepp i yttrande- och informationsfriheten har tillämpningsområdet för den nya lagen begränsats på så sätt att den endast ska omfatta innehåll som i sig kan vara brottsligt. Lagen ska vidare endast gälla innehåll som syftar till att rekrytera någon för att begå ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer eller som avser rekrytering av barn eller unga till kriminalitet (se avsnitt 6.2). Genom att lagen avgränsas till innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott träffar den inte innehåll som sprids till allmänheten i andra syften, som t.ex. utbildningssyfte, journalistiskt syfte, konstnärligt syfte eller forskningssyfte. Detta gäller oberoende av om innehållet omfattas av mediegrundlagarna eller inte. Inte heller satiriskt eller skämtsamt innehåll, som *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* efterfrågar ett klagande om, är avsett att omfattas.

Ett föreläggande om att visst innehåll ska avlägsnas ska vidare kunna överklagas (se avsnitt 11) och det ska införas ett krav på att det rekryteringsinnehåll som avlägsnats ska bevaras, bl.a. för att ett överklagande ska kunna prövas.

Sammantaget anser regeringen, till skillnad från *Journalistförbundet*, att bestämmelserna i den nya lagen är proportionerliga och utgör en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen och yttrande- och informationsfriheten enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Risken för att enskilda blir mer restriktiva i sin användning av den digitala tekniken som *Sveriges advokatsamfund* framhåller bör enligt regeringen inte överdrivas. Lagen gäller enbart innehåll som i sig kan vara brottsligt. Eventuella konsekvenser för enskildas användning av digital teknik i allmänhet bör bli mycket begränsade och får därmed anses vara godtagbara.

9 Sanktionsavgifter

9.1 Den behöriga myndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift

Regeringens förslag

Den behöriga myndigheten ska få besluta att ta ut en sanktionsavgift av en värdtjänstleverantör som överträder sina skyldigheter enligt lagen.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna invänder inte mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del. *Bris* och *Unicef Sverige* tillstyrker förslaget och anser att sanktionsmöjligheten behövs för att lagen ska kunna bli effektiv.

Skälen för regeringens förslag

Den nya lagen ger den behöriga myndigheten möjlighet att besluta förelägganden om avlägsnande av rekryteringsinnehåll. En värdtjänstleverantör som mottar ett sådant föreläggande är skyldig att så snart som möjligt, och senast inom en timme från mottagandet, avlägsna rekryteringsinnehållet eller göra det oåtkomligt. Leverantören är dessutom skyldig att bevara det innehåll som avlägsnats, samt tillhörande data (se avsnitt 7.4).

För att säkerställa att den föreslagna regleringen får genomslag behöver det, som även *Bris* och *Unicef Sverige* är inne på, införas någon form av sanktioner vid överträdelser. Sanktionerna behöver vara effektiva och avskräckande. Det är dock inte lämpligt att kriminalisera överträdelser av den nya lagen, eftersom kriminalisering endast bör ske om andra medel är otillräckliga. Den lämpligaste typen av sanktion när det gäller överträdelser av skyldigheterna enligt den nya lagen är i stället sanktionsavgifter. Det motsvarar vad som gäller för motsvarande överträdelser enligt TCO-lagen. Huvudregeln är att sanktionsavgiftssystem bygger på strikt ansvar (prop. 2017/18:232 s. 324), dvs. att det inte krävs att överträdelser skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. En sådan ordning, som alltså innebär att det inte krävs någon prövning av subjektiva rekvisit, skulle bidra till ett effektivt sanktionssystem vid överträdelser av den nya lagen. Sanktionsavgifterna bör därför bygga på ett strikt ansvar – något som inte behöver anges särskilt i lagen.

Frågan är då vem som ska ges befogenhet att besluta om sanktionsavgift. Det finns i praktiken två alternativ: Antingen den behöriga myndigheten eller en domstol, efter ansökan av den behöriga myndigheten. Båda alternativen är vanligt förekommande i liknande regelverk. Generellt sett anses en tillsynsmyndighet lämpad att besluta om sanktionsavgift när reglerna är relativt enkla att tillämpa, beslutsfattandet är förhållandevis schabloniserat och sanktionsbestämmelserna bygger på strikt ansvar. En domstol brukar anses mer lämpad att besluta om sanktionsavgift om det är aktuellt att pröva framför allt subjektiva rekvisit eller andra svårbedömda rekvisit (se t.ex. prop. 2017/18:232 s. 332).

I förarbetena till TCO-lagen konstaterades att även om regleringen i TCO-förordningen bitvis är komplicerad, så gäller inte det i någon större utsträckning tillämpningen av de bestämmelser som ska förenas med sanktionsavgift (prop. 2022/23:71 s. 30). Detsamma gäller för aktuella bestämmelser i den nu föreslagna lagen. I dessa fall är det främst fråga om huruvida ett föreläggande om att avlägsna rekryteringsinnehåll eller en skyldighet att bevara sådant innehåll samt tillhörande data har följts. Som anges ovan krävs ingen prövning av subjektiva rekvisit. Sammantaget innebär detta att det bör vara den behöriga myndigheten som beslutar om sanktionsavgift. Beslutet bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 11). På så sätt tillgodoses rättssäkerhetsaspekterna för den som

åläggs sanktionsavgift och på sikt kommer det att kunna bildas domstolspraxis till vägledning för myndighetens beslut.

Det kan inte uteslutas att en värdtjänstleverantör kan komma att bli föremål för en straffrättslig process med anledning av rekryteringsinnehåll som sprids eller finns på tjänsten, vilket kan aktualisera förbudet mot dubbelprövning. Skulle en sådan situation uppkomma framstår det som givet att det straffrättsliga förfarandet bör ges företräde. Den behöriga myndigheten bör i ett sådant fall alltså avstå från att besluta om sanktionsavgift, vilket är möjligt eftersom det inte är obligatoriskt att påföra sådan avgift.

9.2 Sanktionsavgiftens storlek

Regeringens förslag

En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kr och högst 5 000 000 kr eller, vid en systematisk eller fortgående underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt, upp till ett sådant högre belopp som motsvarar fyra procent av leverantörens globala omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Om en överträdelse som kan leda till högre sanktionsavgift än 5 000 000 kr har skett under leverantörens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Den behöriga myndigheten ska få sätta ned sanktionsavgiften helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Avgiften ska också få sättas ned helt eller delvis om det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut en avgift.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Förslaget i promemorian har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna invänder inte mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del. *Snap Inc.* efterfrågar förtydliganden av hur begreppet ”systematisk” eller ”upprepad” efterlevnad ska tolkas och pekar på att det bör göras en åtskillnad mellan enstaka operativa fel och strukturellt eller avsiktligt åsidosättande av skyldigheter. *TechSverige* anser att en sanktionsavgift på upp till fyra procent av värdtjänstleverantörens globala omsättning är ingripande och att det bör framgå att sanktionsnivån är avsedd för systematiska och uppsåtliga överträdelser samt att isolerade eller ursäktliga felbedömningar inte ska medföra oproportionerliga sanktioner.

Skälen för regeringens förslag

I sanktionsavgiftsregleringar anges ibland fasta belopp som sanktionsavgift ska tas ut med för olika typer av överträdelser. I andra fall är reglerna utformade på så sätt att sanktionsavgiften ska fastställas till ett belopp inom ett bestämt beloppsintervall eller till en viss procent av årsomsättningen i näringsverksamhet.

Utgångspunkten för utformningen av regleringen i den nya lagen bör vara att en sanktionsavgift ska kunna vara effektiv, proportionerlig och avskräckande för samtliga värdtjänstleverantörer, dvs. oavsett om det rör sig om fysiska eller juridiska personer och oavsett om de bedriver en mindre verksamhet med begränsade resurser eller en större verksamhet med mycket stora resurser. Det framstår därför som lämpligt att regleringen utformas på så vis att sanktionsavgiften ska fastställas till ett belopp inom ett bestämt beloppsintervall.

Förutom att värdtjänstleverantörernas ekonomiska förmåga kan skilja sig mycket åt, kan de överträdelser som kan leda till en sanktionsavgift vara olika allvarliga – från att av oaktsamhet inte bevara en mindre del av den data som leverantören är skyldig att bevara till att helt ignorera ett föreläggande om avlägsnande. Beloppsintervallet bör därför vara förhållandevis stort för att ge den behöriga myndigheten utrymme att göra en nyanserad bedömning av avgiftens storlek i det enskilda fallet. Med hänsyn till detta bör en sanktionsavgift bestämmas till lägst 5 000 kr och högst 5 000 000 kr, vilket också motsvarar vad som enligt TCO-lagen gäller vid åsidosättanden av sådana skyldigheter enligt TCO-förordningen som kan leda till sanktionsavgift.

TCO-lagen innehåller även en särskild beräkningsgrund för sanktionsavgiften när det är fråga om en systematisk eller fortgående underlåtenhet av värdtjänstleverantören att fullgöra sin skyldighet att avlägsna terrorisminnehåll eller göra det oåtkomligt. I sådana fall kan sanktionsavgiften bestämmas till ett sådant högre belopp som motsvarar upp till fyra procent av värdtjänstleverantörens totala omsättning under det föregående räkenskapsåret. Bestämmelsen i TCO-lagen har sin grund i att medlemsstaterna enligt TCO-förordningen har en särskild skyldighet att säkerställa att den typen av överträdelser kan bli föremål för en sanktionsavgift som bestäms på det sättet (se prop. 2022/23:71 s. 31 och 32). Något skäl att se mindre allvarligt på motsvarande överträdelser av den nu föreslagna lagen finns inte. En värdtjänstleverantör som systematiskt eller fortgående underlåter att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt, bör kunna åläggas en sanktionsavgift av samma storlek som en värdtjänstleverantör som på samma sätt underlåter att följa en avlägsnandeorder som avser terrorisminnehåll. Vid sådana överträdelser bör sanktionsavgiften därför kunna bestämmas till ett sådant högre belopp som motsvarar upp till fyra procent av leverantörens globala omsättning närmast föregående räkenskapsår. För det fall att överträdelser inträffar under leverantörens första verksamhetsår eller att uppgifter om omsättningen av andra skäl saknas eller är bristfälliga, bör omsättningen få uppskattas. Som *Snap Inc.* och *TechSverige* är inne på är inte avsikten att denna skärpta sanktionsnivå ska tillämpas vid överträdelser som grundar sig i enstaka fall av isolerade eller ursäktliga felbedömningar. Detta kommer även till uttryck i lagtexten där det anges att den högre sanktionsnivån är avsedd för de fall som avser ett

systematiskt eller en fortgående underlåtenhet att fullgöra en skyldighet att följa ett föreläggande att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt. Med att systematiskt underlåta att fullgöra sina skyldigheter avses exempelvis att vid upprepade tillfällen underlåta att följa förelägganden som utfärdats.

När den behöriga myndigheten ska bestämma sanktionsavgiftens storlek måste en helhetsbedömning göras. Vid bedömningen behöver hänsyn tas till bl.a. hur allvarlig överträdelsen är och leverantörens finansiella ställning. Hänsyn kan också, som Snap Inc. och TechSverige anför, tas till omständigheter som gör överträdelsen mindre allvarlig, t.ex. att utredning från värdtjänstleverantören visar att underlåtenheten beror på en enstaka felbedömning. Som framgår nedan finns det också ett visst utrymme att avstå från eller sätta ned en sanktionsavgift i vissa fall.

Även om en överträdelse i och för sig har skett så kan det finnas skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift. Det bör anges uttryckligen i lagen att den behöriga myndigheten helt eller delvis får sätta ned sanktionsavgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Avgiften bör också få sättas ned helt eller delvis om det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut en avgift.

9.3 Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift

Regeringens förslag

En sanktionsavgift ska få beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges den som beslutet riktar sig mot.

Sanktionsavgiften ska betalas till den behöriga myndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna invänder inte mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del. *Kronofogdemyndigheten* anför det kan övervägas att införa en bestämmelse om att den behöriga myndigheten ska lämna en obetald sanktionsavgift för indrivning.

Skälen för regeringens förslag

I och med att den behöriga myndigheten ska besluta om sanktionsavgift och handläggningen av ärenden enligt den nya lagen utgör en form av

administrativ handläggning som inte primärt syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott kommer förvaltningslagen (2017:900) att gälla för förfarandet, se 3 § förvaltningslagen (mer om denna bedömning i avsnitt 10.1 och 10.2). Det behövs dock vissa ytterligare förfarandebestämmelser.

Det bör finnas en tidsgräns för den behöriga myndighetens handläggning och möjligheten att besluta om sanktionsavgift. En sanktionsavgift bör få beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

På grund av sanktionsavgiftens ingripande karaktär bör ett beslut om avgift delges den betalningsskyldige enligt delgivningslagen (2010:1932).

Det bör framgå uttryckligen av den nya lagen att sanktionsavgiften tillfaller staten. Vidare bör det anges att en sanktionsavgift ska betalas till den behöriga myndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Kronofogdemyndigheten framhåller att det kan finnas behov av en bestämmelse i regleringen om sanktionsavgift som hänvisar till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., här kallad indrivningslagen. Utsökningsmål handläggs hos Kronofogdemyndigheten som allmänna eller enskilda mål. Allmänna mål är mål om uttagande av böter, vite, skatt, tull, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom (1 kap. 6 § UB). I de allmänna målen är indrivningslagen tillämplig (1 § indrivningslagen). Regeringen gör bedömningen att mål om uttagande av den föreslagna sanktionsavgiften kommer att vara ett allmänt mål enligt utsökningsbalken (1 kap. 6 § UB). Indrivningslagen är därmed tillämplig på Kronofogdemyndighetens indrivning i de fallen. Om avgiften inte betalas i tid, ska den behöriga myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning (se 4 § st. 4 indrivningsförordningen [1993:1229]). Det saknas enligt regeringen anledning att införa en sådan upplysningsbestämmelse som Kronofogdemyndigheten efterfrågat (se även prop. 2025/26:210 s. 63).

I likhet med vad som i allmänhet gäller för sanktionsavgifter bör avgiften preskriberas till den del verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

10 Sekretess och dataskydd

Den behöriga myndigheten kommer inom ramen för sitt uppdrag att behöva hantera en mängd uppgifter av olika slag, inklusive sådana som kan vara skyddsvärda. Det behöver därför övervägas om nuvarande sekretessregler ger ett tillräckligt skydd för dessa uppgifter eller om det finns behov av någon ny sekretessbestämmelse.

Vid handläggningen av ett ärende enligt den nya lagen kommer den behöriga myndigheten dessutom att behöva behandla personuppgifter. Det är därför nödvändigt att också analysera hur reglerna förhåller sig till dataskyddsregleringen.

Den nya lagen lämnar åt regeringen att avgöra vilken myndighet som ska vara behörig myndighet. Eftersom reglerna om sekretess och

dataskydd skiljer sig åt mellan olika myndigheter utgår bedömningarna i detta avsnitt emellertid från att det, i likhet med vad som gäller enligt TCO-förordningen, är Polismyndigheten som ska vara behörig myndighet. För det fall regeringen framöver skulle överväga att peka ut någon annan behörig myndighet kan de frågor som behandlas här alltså behöva övervägas på nytt.

10.1 Sekretess hos Polismyndigheten

Regeringens förslag

Sekretess ska gälla hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden enligt den nya lagen, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Regeringens bedömning

Det behövs inte någon ny sekretessbestämmelse till skydd för Polismyndighetens brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet.

Promemorians förslag och bedömning

Promemorians förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på förslaget eller bedömningen. *Journalistförbundet*, *Sveriges Tidskrifter* och *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget att införa en ny sekretessbestämmelse för uppgift om enskildas ekonomiska och personliga förhållande. Tidningsutgivarna anser att sekretessbestämelsen i vart fall bör utformas med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. att sekretess endast ska gälla om det av särskild anledning kan antas att skada eller men kan uppstå.

Post- och telestyrelsen anser att det i den fortsatta beredningen bör göras överväganden om sekretess för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som förmedlas från den behöriga myndigheten till Post- och telestyrelsen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Polismyndigheten hanterar uppgifter som kan behöva skyddas

De uppgifter som Polismyndigheten kommer att behöva hantera inom ramen för ett ärende enligt den nya lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll kan vara av mycket skilda slag. Förutom mer övergripande uppgifter om grupperingar, symboler eller uttryck kan ärendena exempelvis innehålla bilder eller videor som visar allvarlig brottslighet eller

känsliga uppgifter för enskilda som förekommer i materialet. De kan också innehålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. om deras kopplingar till kriminella nätverk eller kriminella aktiviteter. Dessutom kan uppgifter om en värdtjänstleverantörs ekonomiska förhållanden behöva behandlas i ärenden som rör sanktionsavgifter.

Uppgifterna kan vidare komma från en rad olika källor. Förutom att Polismyndigheten själv kan upptäcka rekryteringsinnehåll online, så kan ett ärende enligt den nya lagen komma att inledas exempelvis efter att uppgifter inkommit från allmänheten eller från andra myndigheter.

Behovet av skydd för allmänna intressen är uppfyllt genom befintliga bestämmelser

När Polismyndigheten handlägger ärenden enligt den nya lagen är det fråga om en form av administrativ handläggning, som inte primärt sker för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott (mer om denna bedömning i avsnitt 10.2). Det innebär att de sekretessregler som gäller inom Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet (18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) inte blir tillämpliga enbart på den grunden att uppgifter handläggs inom ramen för ett ärende enligt den nya lagen.

Material som hanteras i ett sådant ärende kommer emellertid, med hänsyn till den typ av innehåll som omfattas av den nya lagen, vara sådant att det kan antas att någon typ av brott planeras eller har begåtts. Precis som vid handläggning av ärenden enligt TCO-förordningen kommer Polismyndigheten i sådana fall i regel även ha anledning att behandla materialet inom ramen för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten (jfr prop. 2022/23:71 s. 36 och SOU 2022:18 s. 135). För uppgifter som behandlas inom ramen för brottsbekämpningen gäller bestämmelserna om sekretess i 18 kap. 1 eller 2 § offentlighets- och sekretesslagen om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder inom den brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamheten motverkas eller den framtida verksamheten skadas om dessa röjs (1 §) eller om det inte står klart att de kan röjas utan sådana följder (2 §).

Det allmännas intresse av att skydda uppgifter som vid ett utlämnande skulle kunna motverka eller skada brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheter har mot denna bakgrund ett tillräckligt skydd genom befintlig reglering. Det behövs därför inte någon ny sekretessbestämmelse till skydd för sådana verksamheter, eller i övrigt till skydd för några allmänna intressen.

Det behövs en ny sekretessbestämmelse till skydd för vissa enskilda intressen

Vissa uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som kommer att behandlas i ärenden enligt den nya lagen är sådana att ett utlämnande kan få negativa konsekvenser för den enskilde. Att Polismyndighetens handläggning av sådana ärenden inte kommer att ske inom ramen för myndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet innebär emellertid bl.a. att bestämmelsen i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, om sekretess för uppgift om en enskilds

personliga och ekonomiska förhållanden, i regel inte kommer att kunna tillämpas på uppgifter i ett sådant ärende. Den sekretessbestämmelse som återstår är då den generella bestämmelsen om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden i 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, men denna är begränsad till vissa specifika uppgifter, bl.a. sådana som rör en enskilds hälsa eller sexualliv. Detta skydd är enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt.

För att en ny sekretessbestämmelse ska införas krävs det att intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn. Offentlighetsprincipen är alltid utgångspunkten för bedömningen och om den ska inskränkas måste det vara påkallat med hänsyn till något av de skyddsintressen som anges i tryckfrihetsförordningen – i det här fallet skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med tanke på de befogenheter som myndigheterna får enligt regeringens förslag är det alltså en given utgångspunkt att allmänheten så långt som möjligt ska ha insyn i verksamheten så att den fortlöpande kan kontrolleras. Mot detta ska ställas att de uppgifter som Polismyndigheten kommer att hantera kan vara mycket känsliga med hänsyn till enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Det är regeringens uppfattning att både insynsintresset och intresset av sekretess är betydande. Sammantaget bedömer dock regeringen att skälen för sekretess väger tyngre än intresset av insyn och, till skillnad från *Journalistförbundet*, *Sveriges Tidskrifter* och *Tidningsutgivarna*, att det därför bör införas en sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter om enskilda hos Polismyndigheten i ärenden enligt den nya lagen (jfr prop. 2022/23:71 s. 37).

Polismyndigheten kan inom ramen för ett ärende enligt den nya lagen, i likhet med vad som gäller för ärenden enligt TCO-förordningen, komma att hantera uppgifter av mycket varierande slag, vilket gör det svårt att på förhand avgränsa sekretessens föremål alltför mycket utan att samtidigt riskera att skyddsvärda uppgifter faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Bestämmelsen bör därför, på samma sätt som gäller för ärenden enligt TCO-förordningen, innebära att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (jfr 35 kap. 23 c § offentlighets- och sekretesslagen).

Frågan är då hur skaderekvisitet för en sådan bestämmelse bör utformas. Det vanliga är att sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i en verksamhet som avser myndighetsutövning utformas med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Något skäl för mer långtgående sekretess än så för nu aktuella uppgifter finns inte. Detta motsvarar den sekretess som gäller i ärenden enligt TCO-förordningen. Till skillnad från *Tidningsutgivarna* anser regeringen därför att den nya bestämmelsen bör utformas med ett rakt skaderekvisit. Sekretessen bör därmed gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Även sekretesstiden bör bestämmas på samma sätt som för ärenden enligt TCO-förordningen, dvs. till högst sjuttio år (se angiven prop. s. 37). Det innebär att sekretessen i ärenden enligt den nya lagen till skydd för enskilda motsvarar den som gäller i ärenden enligt TCO-förordningen. Regeringen anser därför att den nya sekretessbestämmelsen lämpligen bör placeras i 35 kap. 23 c § offentlighets- och sekretesslagen.

Något skäl att begränsa meddelarfriheten med anledning av den föreslagna sekretessen finns inte.

Post- och telestyrelsen anser att det bör övervägas om sekretess ska gälla för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som förmedlas från den behöriga myndigheten till Post- och telestyrelsen. Ett föreläggande som riktas mot en värdtjänstleverantör ska åtminstone innehålla de uppgifter som framgår av artikel 9.2 i förordningen om digitala tjänster. Det ska bl.a. innehålla tydlig information som gör det möjligt för leverantören av förmedlingstjänster att identifiera och lokalisera det berörda olagliga innehållet, såsom en eller flera URL (artikel 9.2 a iv). Vidare gäller enligt artikel 9.3 att den myndighet som utfärdar föreläggandet eller, i tillämpliga fall, den myndighet som anges i föreläggandet, ska översända föreläggandet och den information som mottagits från leverantören av förmedlingstjänster om den verkan föreläggandet givits till samordnaren för digitala tjänster från den utfärdande myndighetens medlemsstat. Post- och telestyrelsen har utsetts till samordnare enligt förordningen om digitala tjänster (4 § förordningen [2024:958] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster). Det innebär att Polismyndigheten ska skicka föreläggandet tillsammans med information om huruvida material avlägsnats eller gjorts otillgängligt till Post- och telestyrelsen.

Enligt regeringens uppfattning saknas skäl för att uppgift om huruvida visst innehåll tagits bort eller gjorts otillgängligt ska skyddas av sekretess. När det sedan gäller själva föreläggandet kommer det att kunna innehålla exempelvis namnet på det konto som publicerat rekryteringsinnehållet. I allmänhet bör det däremot inte finnas anledning att i föreläggandet ange närmare uppgifter om exempelvis en enskilda personliga förhållanden. Det finns dessutom ett betydande insynsintresse när det gäller beslutade förelägganden. Mot denna bakgrund finns det inte skäl att införa en sekretessbestämmelse för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som överlämnats till Post- och telestyrelsen.

10.2 Förhållandet till dataskyddsregleringen

Regeringens bedömning

Den nya lagen medför inget behov av några ändringar i dataskyddsregleringen.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Institutet för mänskliga rättigheter* ser en risk bland annat för att personer som inte är involverade i den brottsliga verksamheten registreras eller analyseras inom ramen för spaningsverksamhet och att det bör övervägas hur felaktig

registrering eller profilering kan motverkas. *Tullverket* framhåller bl.a. att rekryteringsuppgifter som finns i en förundersökning hos myndigheten kommer att behöva behandlas för ett annat ändamål hos Polismyndigheten när rekryteringsuppgifterna överlämnas till Polismyndigheten.

Skälen för regeringens bedömning

Tillämpligt regelverk för Polismyndigheten

När Polismyndigheten i sin roll som behörig myndighet handlägger ärenden enligt den nya lagen behöver den behandla personuppgifter. Dessa kan finnas i det innehåll som är föremål för granskning, men även i exempelvis en anmälan om rekryteringsinnehåll. Myndigheten kan också behöva behandla personuppgifter som inte berör rekryteringsinnehållet i sig utan som avser berörda innehållsleverantörer och värdjänstleverantörer, de senare inte minst i ärenden om sanktionsavgift.

För Polismyndighetens personuppgiftsbehandling gäller antingen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning), med den tillhörande lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), eller brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). Avgörande för vilket regelverk som blir tillämpligt är syftet med behandlingen. Om behandlingen sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder ska brottsdatalagen tillämpas, annars dataskyddsförordningen (artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen och 1 kap. 2 § brottsdatalagen).

Utfärdandet av förelägganden om avlägsnande av rekryteringsinnehåll har förstås ett nära samband med Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet. Även om det innehåll som ett föreläggande avser är olagligt, så handlar det emellertid i dessa delar om en form av administrativt förfarande som inte sträcker sig längre än att säkerställa att det aktuella innehållet avlägsnas eller görs oåtkomligt. Förfarandet riktar sig dessutom mot värdtjänstleverantörer, dvs. aktörer som i regel inte ansvarar straffrättsligt för det innehåll som sprids på tjänsten. Polismyndighetens personuppgiftsbehandling kan därför inte i dessa delar anses ske primärt i brottsförebyggande eller brottsbekämpande syfte, även om effekterna i förlängningen kan bli positiva för det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Möjligheterna att besluta om sanktionsavgift vid överträdelser av den nya lagen syftar till att uppnå efterlevnad av lagen, inte till att bestraffa begångna brott. En sanktionsavgift utgör inte en straffrättslig påföljd. Inte heller den personuppgiftsbehandling som Polismyndigheten vidtar i sådana ärenden görs därför i syfte att förebygga eller bekämpa brott i brottsdatalagens mening.

Detta innebär sammantaget att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen blir tillämpliga på all behandling av personuppgifter som Polismyndigheten vidtar inom ramen för ett ärende enligt den nya lagen

(jfr regeringens bedömning i prop. 2022/23:71, avsnitt 8.4, gällande TCO-ärenden). En annan sak är att vissa personuppgifter i ärenden enligt den nya lagen kan härröra från verksamhet vid Polismyndigheten där de behandlas i brottsförebyggande eller brottsbekämpande syfte – i sådana fall måste det finnas rättsliga möjligheter att gå från sådan behandling till behandling enligt EU:s dataskyddsförordning.

Det finns rättslig stöd för nödvändig personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund (artikel 6). Den behandling av personuppgifter som myndigheter utför görs huvudsakligen med stöd av de rättsliga grunder som kommer till uttryck i artikel 6.1 c eller e, och som enligt artikel 6.3 ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt. Den rättsliga grunden enligt artikel 6.1 c innebär att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Begreppet omfattar i första hand offentligrättsliga förpliktelser. Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen följer att en förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Den rättsliga grunden enligt artikel 6.1 e innebär att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. All verksamhet som en myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, anses vara av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56–59). Av 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen följer att en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter.

När Polismyndigheten utför sina uppgifter som behörig myndighet så utför den en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, dvs. av den nya lagen. Dessutom innehåller lagen rättsliga förpliktelser som innebär att personuppgifter måste behandlas. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att utföra uppgifterna som behörig myndighet har alltså rättslig grund enligt artikel 6.1 e och kan ha det även enligt artikel 6.1 c.

De personuppgifter som behandlas i ett ärende enligt den nya lagen kan utgöra s.k. känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen, exempelvis uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter eller religiös eller filosofisk övertygelse. Sådana uppgifter får endast behandlas under vissa särskilt angivna förutsättningar, bl.a. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2 g). I förarbetena till dataskyddslagen gör regeringen bedömningen att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheterna kan sköta sitt uppdrag på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 85). När Polismyndigheten behandlar känsliga personuppgifter som är nödvändiga för att utföra uppdraget som behörig myndighet rör det sig således om en sådan behandling som omfattas av artikel 9.2 g. I 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen klargörs vidare att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av nämnda artikel om

behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Detta innebär att det finns rättsligt stöd för Polismyndighetens behandling av känsliga personuppgifter i den mån sådana är relevanta för ett ärende enligt den nya lagen.

Även personuppgifter som rör lagöverträdelser enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning kommer att behöva behandlas i ärenden enligt den nya lagen. Eftersom sådana enligt 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen får behandlas av myndigheter finns rättsligt stöd också för denna del av Polismyndighetens personuppgiftsbehandling.

Detta betyder att det finns rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som Polismyndigheten behöver vidta inom ramen för ett ärende enligt den nya lagen.

Som framgått kommer vissa personuppgifter i ärenden enligt den nya lagen att härröra från verksamheter vid Polismyndigheten där de behandlas i brottsförebyggande eller brottsbekämpande syfte, dvs. inom tillämpningsområdena för brottsdatalagen. Som noterats ovan måste det därför även finnas rättsliga möjligheter att gå från sådan behandling till behandling enligt EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 2 kap. 22 § brottsdatalagen ska det, innan uppgifter behandlas för ett ändamål utanför den lagens tillämpningsområde, säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet, såvida skyldighet att lämna uppgifterna inte följer av lag eller förordning. En bedömning enligt 2 kap. 22 § måste alltså göras innan uppgifter kan överlämnas från Polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheter till den del som handlägger ärenden enligt den nya lagen. Detta gäller även när andra brottsbekämpande myndigheter än Polismyndigheten, exempelvis *Tullverket* som efterlyser förtydliganden i denna del, lämnar ut uppgifter till Polismyndigheten för prövning av om rekryteringsinnehåll som förekommer i en brottsutredning hos den utlämnande myndigheten ska avlägsnas enligt den nya lagen. I de fall uppgifterna är sådana att de kan behövas i ett ärende enligt den nya lagen kommer proportionalitetskravet, med hänsyn till vikten av en ändamålsenlig handläggning av sådana ärenden, i regel att vara uppfyllt. Det finns därför tillräckliga rättsliga möjligheter till sådana överlämnanden redan enligt befintlig reglering. Om de uppgifter som Polismyndigheten har behov av inte omfattas av sekretess, kan samverkan och utbyte av information ske med stöd av de allmänna samverkansskyldigheterna mellan myndigheter (se bl.a. 8 § förvaltningslagen och 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). I den mån uppgifterna omfattas av sekretess kommer de brottsbekämpande myndigheterna kunna utbyta informationen med stöd av bl.a. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen.

Den nya lagen innebär att värdtjänstleverantörer i sex månader ska bevara det rekryteringsinnehåll som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt, samt tillhörande data. Det kan bli aktuellt med bevarande under längre tid om ett föreläggande har överklagats. Delar av det bevarade materialet kommer att innehålla personuppgifter. Rättslig grund för leverantörens behandling av sådana uppgifter under bevarandetiden finns i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, eftersom den är nödvändig för att fullgöra leverantörens rättsliga förpliktelse att bevara materialet. Rekryteringsinnehållet kan vidare, såsom anges ovan, innefatta känsliga person-

uppgifter enligt dataskyddsförordningen. Kravet på bevarande motiveras av att uppgifterna är nödvändiga antingen för vissa rättsliga förfaranden eller för brottsbekämpningsändamål. I båda fallen måste behandlingen anses ske för sådana viktiga allmänna intressen som innebär att den är tillåten enligt artikel 9.2 g, och i det förra fallet kan stöd dessutom finnas i artikel 9.2 f (om behandling för rättsliga anspråk). Rekryteringsinnehållet kan även innefatta personuppgifter som rör lagöverträdelse, vilket enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning kräver att behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller nationell rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Bevarandeskyldigheten enligt den nya lagen innebär att behandlingen är tillåten enligt svensk rätt. Förutom de skyddsåtgärder som följer redan av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen innebär den nya lagen dessutom att skyldigheten att bevara de aktuella personuppgifterna endast inträder när Polismyndigheten, efter en i lag reglerad prövning, utfärdar ett föreläggande om avlägsnande – som den enskilde kan överklaga om han eller hon anser det vara felaktigt. Sammantaget innebär detta att det finns lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 10, varför även behandlingen av personuppgifter som rör lagöverträdelse är tillåten.

Den föreslagna lagen syftar till att förhindra och försvåra online-rekrytering. Vid en avvägning mellan ändamålet med behandlingen av personuppgifterna och det intrång i den personliga integritet som behandlingen innebär bedömer regeringen att personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig.

Det finns inget behov av några kompletterande dataskyddsbestämmelser

För personuppgifter som behandlas vid Polismyndigheten i brottsförebyggande eller brottsbekämpande syfte finns särskilda bestämmelser om exempelvis längsta tid för behandling, särskilda upplysningar och tillgång till uppgifterna i brottsdatalagen och polisens brottsdatalag. Även dataskyddsförordningen innehåller en mängd bestämmelser till skydd för den vars personuppgifter behandlas med stöd av förordningen. Av de allmänna principerna för behandling av personuppgifter i artikel 5 följer bl.a. att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning), vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering) och inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (s.k. lagringsminimering). Vid behandling av känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g uppställer EU:s dataskyddsförordning även ett krav på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. En sådan åtgärd är den sök-begränsning som gäller enligt 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen. Detsamma gäller den sekretess som föreslås gälla till skydd för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden enligt den nya lagen (se avsnitt 10.1). Dessa bestämmelser motsvarar visserligen inte i alla delar vad som gäller enligt brottsdatalagen och polisens brottsdatalag, men innebär att det finns ett skydd för de enskilda vars

personuppgifter kan komma att behandlas i ärenden enligt den nya lagen. Regeringen anser att det regelverk som finns utgör ett tillräckligt skydd mot de risker som *Institutet för mänskliga rättigheter* lyfter när det gäller felaktig registrering och behandling av personuppgifter. Det finns därför inte behov av några kompletterande dataskyddsbestämmelser.

11 Överklagande

Regeringens förslag

Den behöriga myndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del. *Google Sweden AB* och *TechSverige* anser att värdtjänstleverantörer bör ges rätt att begära en oberoende granskning av förelägganden från en annan myndighet än den utfärdande myndigheten. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att det finns anledning att överväga om det finns behov av en kontinuerlig granskning av Polismyndighetens tillämpning av lagen och anför att överklagandemöjligheten för den som får innehåll avlägsnat inte framstår som tillräcklig.

Skälen för regeringens förslag

Det bör finnas en möjlighet att överklaga beslut om förelägganden och sanktionsavgifter till domstol. Om inte annat anges gäller att en förvaltningsmyndighets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § förvaltningslagen). Det finns inte skäl att frånga denna ordning när det gäller beslut som den behöriga myndigheten fattar enligt den nya lagen, även om myndigheten kommer behöva göra vissa bedömningar som angränsar till straffrätten.

Av tydlighetsskäl bör det införas en särskild bestämmelse om överklagande i lagen. Av denna bör det också framgå att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (42 § förvaltningslagen). Det innebär att en värdtjänstleverantör som mottagit ett föreläggande om avlägsnande eller annat beslut som fattats av den behöriga myndigheten med stöd av lagen, liksom den vars innehåll berörs av ett sådant beslut, kan ha rätt att överklaga det.

Google Sweden AB och *TechSverige* efterfrågar en särskild ordning för oberoende granskning av avlägsnat innehåll utöver den som följer av

domstolsprövningen. *Jämställdhetsmyndigheten* menar att det finns anledning att överväga om det finns behov av en kontinuerlig granskning av Polismyndighetens tillämpning av lagen. Google Sweden AB och TechSverige har bl.a. hänvisat till förfarandet i TCO-förordningen där det finns en möjlighet för värdtjänstleverantören att få beslut granskade av en annan myndighet än den utfärdande myndigheten. Regeringen noterar att det i TCO-förordningen finns en möjlighet för värdtjänstleverantören att påkalla granskning av en avlägsnandeorder vid gränsöverskridande avlägsnandeordrar. Skulle en avlägsnandeorder utfärdas i en annan medlemsstat har den svenska behöriga myndigheten möjlighet att initiera ett granskningsförfarande och bl.a. pröva om ordern på ett uppenbart sätt är oförenlig med TCO-förordningen (artikel 4 i TCO-förordningen). Även värdtjänstleverantören kan begära att en sådan granskning ska göras av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där värdtjänstleverantören har sitt huvudsakliga verksamhetsställe eller där dess rättsliga företrädare är bosatt eller etablerad. Granskningsförfarandet enligt TCO-förordningen kan sägas fungera som en kontrollmekanism vid gränsöverskridande avlägsnandeordrar.

De förelägganden som kommer utfärdas enligt den nya lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll kommer utfärdas av en svensk behörig myndighet som vid sin prövning har att respektera de grundläggande fri- och rättigheter som kan aktualiseras vid tillämpningen av lagen. Som framhålls ovan kommer värdtjänstleverantörer och enskilda vars innehåll har avlägsnats kunna överklaga beslut som angår dem till allmän förvaltningsdomstol. Genom att besluten kommer att kunna överklagas och prövas av en oberoende domstol finns ett effektivt rättsmedel för den som besluten angår. Innehåll som har avlägsnats ska kunna återställas om domstolen t.ex. kommer fram till att innehållet inte utgör rekryteringsinnehåll enligt lagen (se avsnitt 7.4).

Tillsyn över Polismyndigheten utövas redan i dag av ordinära tillsynsorgan, som Integritetsskyddsmyndigheten och Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd, samt av extraordinära tillsynsorgan, som Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Inom Polismyndigheten finns också ett internt tillsynsorgan. Även om ingen särskilt utpekad myndighet har ett specifikt ordinarie tillsynsansvar över Polismyndigheten så står alltså myndighetens verksamhet under såväl extern som intern tillsyn. Som ett led i att säkerställa en rättssäker och effektiv ordning för tillsyn av bl.a. Polismyndigheten har Statskontoret under 2026 getts i uppdrag att se över den ordinära tillsynen av myndigheten (Ju2023/02114). Regeringen anser sammantaget att det inte finns anledning att införa ett särskilt granskningsförfarande eller annan särskild granskning av Polismyndighetens tillämpning av lagen. Den föreslagna rätten till domstolsprövning och befintlig tillsyn av Polismyndigheten är tillräcklig.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Den nya lagen och lagändringen ska träda i kraft den 15 juli 2026.

Regeringens bedömning

Det finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning

Promemorians förslag och bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås att den nya lagen och lagändringen ska träda i kraft den 1 september 2026.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Lagförslagen syftar till att förhindra och försvåra onlinerekrytering. Onlinerekryteringen utgör i dag ett stort samhällsproblem som kan få betydande konsekvenser för inte minst barn och unga. Det är därför mycket angeläget att reglerna kan träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms i nuläget kunna ske den 15 juli 2026.

Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser till den nya regleringen.

13 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen ger inte upphov till några kostnader för berörda myndigheter som inte kan hanteras inom befintliga ekonomiska anslag.

Förslagen kan medföra begränsade kostnader och administrativa bördor för de företag som är värdtjänstleverantörer enligt förordningen om digitala tjänster.

Förslagen förväntas få positiva effekter för det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser yttrar sig inte i fråga om förslagets konsekvenser. *Polismyndigheten* anser att det finns skäl att tro att förslagen kommer att medföra ökade kostnader för myndigheten som inte ryms inom myndighetens befintliga anslag. *Bris* ser en risk i att det kommer saknas tillräckliga resurser för att lagstiftningen ska få tillräckligt genomslag. *Domstolsverket* anför att förslagen inte i någon större mån påverkar Sveriges domstolar, men att de avser följa utvecklingen och vid behov yrka anslagstillskott i den årliga budgetprocessen.

Barnombudsmannen och *Unicef Sverige* anser att det är en brist att det inte framgår i vilken utsträckning bedömningarna involverat en barnkonsekvensanalys och att det saknas en redogörelse för huruvida barn delaktighet involverats i beredningen av förslagen.

Sveriges advokatsamfund ifrågasätter att värdtjänstleverantörer själva ska bära de merkostnader som uppstår till följd av kraven enligt den föreslagna lagen och om inte staten bör ersätta dessa kostnader.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Förslagen innebär att Polismyndigheten som behörig myndighet ges möjlighet att besluta förelägganden om avlägsnande av rekryteringsinnehåll och om sanktionsavgifter i ärenden enligt den nya lagen. Sådan verksamhet kan inte bedrivas utan kostnader. Polismyndigheten uppskattar att det kan bli fråga om ett relativt stort antal ärenden per år och att antalet på sikt kan öka beroende på möjligheterna att automatisera delar av arbetet med att upptäcka rekryteringsinnehåll. Myndigheten har också påtalat att det kommer vara resurskrävande för att omhänderta det rekryteringsinnehåll som upptäcks och för uppföljning av förelägganden och sanktionsärenden. Polismyndigheten har inrättat en Internet Referral Unit (IRU) som ansvarar både för att utfärda avlägsnandeordrar enligt TCO-förordningen och för de frivilliga mekanismer som finns för anmälan till onlineföretag av olagligt innehåll, bl.a. sådant rekryteringsinnehåll som kommer att omfattas av den nya lagen. Det nuvarande systemet för anmälan är EU-gemensamt och framtaget för att användas i TCO-ärenden, men kan även användas för att skicka frivilliga förfrågningar till plattformar. Polismyndigheten har uppmärksammat Europol, som har hand om systemet, på behovet av att anpassa systemet även för förelägganden enligt artikel 9 i förordningen om digitala tjänster. I avvaktan på detta kan Polismyndigheten behöva skapa ett motsvarande system och utveckla interna metoder för att hantera förelägganden enligt den nya lagen.

Att Polismyndigheten ges rättsliga möjligheter att besluta förelägganden om avlägsnande kommer, som *Polismyndigheten* anför, innebära vissa kostnadsökningar för myndigheten. Polismyndigheten har redan i dag en enhet som arbetar med olagligt innehåll online. Den nya möjligheten för Polismyndigheten att besluta om avlägsnande är en uppgift som ligger nära

Polismyndighetens befintliga verksamhet i TCO-ärendena. Regeringen bedömer vidare att möjligheten att avlägsna rekryteringsinnehåll kan få viss avlastande effekt över tid genom att vissa brott kommer kunna förebyggas och att behovet av resurskrävande utredningsåtgärder för sådana brott därmed kan minska. Regeringen bedömer att kostnadsökningarna inte kan förväntas vara större än att de ryms inom ramen för myndighetens befintliga ekonomiska anslag. Eftersom kostnaderna är begränsade och Polismyndigheten redan hanterar frågor om olagligt innehåll online bedömer regeringen, i motsats till vad *Bris* befarar, att det finns förutsättningar för att lagen kommer få det genomslag som krävs.

Beslut enligt den nya lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det bedöms röra sig om ett mycket begränsat antal mål per år. Även för Sveriges domstolars del kan eventuella kostnadsökningar därför hanteras inom befintligt ekonomiskt anslag.

Obetalda sanktionsavgifter ska lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Antalet sådana mål förväntas bli mycket begränsat och eventuella ökade kostnader för Kronofogdemyndigheten med anledning av förslagen kan hanteras inom befintligt ekonomiskt anslag.

När ett föreläggande om avlägsnande beslutas ska föreläggandet enligt förordningen om digitala tjänster även skickas till den myndighet som utsetts till samordnare för digitala tjänster, dvs. Post- och telestyrelsen, som sedan har att vidarebefordra det till andra samordnare för digitala tjänster inom unionen. Den hantering som detta kräver av Post- och telestyrelsen får förväntas bli begränsad. Detsamma gäller den förväntade effekten på myndigheten i dess egenskap av tillsynsmyndighet enligt förordningen om digitala tjänster. Även för Post- och telestyrelsens del kan eventuella kostnadsökningar därför hanteras inom befintligt ekonomiskt anslag.

Konsekvenser för företag

Förslagen innebär att de företag som är värdtjänstleverantörer och som omfattas av förordningen om digitala tjänster kan bli skyldiga att inom en timme avlägsna visst rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt samt att bevara vissa tillhörande data. En motsvarande skyldighet finns redan enligt TCO-förordningen beträffande terrorisminnehåll. Värdtjänstleverantörer är också skyldiga att ha mekanismer för hantering av anmälningar om olagligt innehåll enligt artikel 16 i förordningen om digitala tjänster. Den värdtjänst som mottar ett föreläggande om avlägsnande är också skyldig att informera den berörda tjänstemottagaren om det mottagna föreläggandet och den verkan det givits i enlighet med artikel 9.5 i förordningen om digitala tjänster. De skyldigheter som tillkommer med anledning av den nya lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll bör inte kräva mer än en begränsad insats och bör därför innebära endast begränsade ekonomiska konsekvenser för de berörda företagen. Även den ökade administrativa bördan bör vara begränsad. Med hänsyn till de tungt vägande skälen bakom förslaget är intrånget i aktuella näringsverksamheter proportionerligt. Regeringen delar inte *Sveriges advokatsamfunds* bedömning att staten bör ta ansvar för de merkostnader som regleringen kan leda till för värdtjänstleverantörer. Värdtjänstleverantörer bär ett ansvar för att deras plattformar inte används för olaglig verksamhet. Mot

denna bakgrund är det också rimligt att de begränsade kostnader och administrativa bördor som kan uppstå bärs av de som tillhandahåller de tjänster som lagen omfattar.

Konsekvenser ur ett rättighetsperspektiv

Den nya lagen syftar till att motverka spridning av vissa yttranden och annan information. Förslagen inverkar alltså på yttrande- och informationsfriheten. Som konstateras i avsnitt 8.1 är regleringen emellertid inte tillämplig på innehåll som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I samma avsnitt bedöms att regleringen utgör en godtagbar begränsning av yttrande- och informationsfriheten enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Den inverkan som förslagen får på yttrande- och informationsfriheten är alltså proportionerlig i förhållande till de mål som avses uppnås.

Polismyndigheten kommer inom ramen för ärenden enligt den nya lagen att behöva behandla uppgifter om enskilda som kan vara känsliga av olika skäl. Det integritetsingrepp som detta innebär är nödvändigt för att uppfylla lagens bestämmelser och måste anses godtagbart, inte minst med hänsyn till den sekretessbestämmelse till skydd för enskilda som föreslås.

Som *Barnombudsmannen* lyfter fram har barn enligt barnkonventionen rätt till skydd mot alla former av våld (artikel 19). Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Som framgår i avsnitt 6 syftar den föreslagna lagen till att komma åt onlinerekryteringen av bl.a. barn till kriminalitet. Ett genomförande av förslaget skulle, som *Polismyndigheten* framhåller, medföra ökade möjligheter att förhindra allvarliga brott samt andra brott till vilka försök görs att rekrytera barn. Regeringen bedömer att förslagen i denna lagrådsremiss kommer att stärka barns rätt till skydd i den digitala miljön. Förslagen bedöms därför få positiva konsekvenser för barn.

Övriga konsekvenser

Förslagen kommer göra det möjligt för Polismyndigheten att i fler fall än i dag få bort rekryteringsinnehåll online, eller i vart fall göra det oåtkomligt. Dessutom kommer processen från det att innehållet upptäcks till dess att det tas bort eller görs oåtkomligt att gå snabbare än med dagens system som bygger på frivilliga åtgärder. Därmed ökar möjligheterna att förhindra att framför allt barn och unga rekryteras till att utföra brott och att avbryta pågående kontakter mellan en rekryterare och en potentiell utförare. Det minskar både risken för att barn och unga involveras i brottslighet och risken för att barn och unga utsätts för brott inom ramen för rekryteringen, såsom människohandel i form av utnyttjande av barn i brottslig verksamhet. Förslagen kan således förväntas få positiva effekter både för det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet. När möjligheterna att rekrytera barn online begränsas kan, som *Barnombudsmannen* betonar, kriminella aktörer försöka hitta andra vägar att rekrytera barn. Som *Unicef Sverige* pekar på sker rekryteringen inte endast genom enskilda inlägg online. Regeringen ser de nu aktuella förslagen som ett led i ett bredare arbete att förhindra rekryteringen av barn till brottslighet och arbetar aktivt med att stärka skyddet för barn. Detta sker exempelvis

genom förslag till ny lag om förebyggande insatser inom socialtjänsten till skydd för barn och unga vid bristande medverkan.

Förslagen förväntas även att få viss påverkan på jämställdheten eftersom rekrytering till kriminella nätverk i hög grad drabbar pojkar och unga män och deras möjligheter till utbildning, etablering och trygghet.

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller påverka Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att avlägsna innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott.

Paragrafen anger att lagen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att avlägsna innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

2 § Lagen gäller rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten online.

Med rekryteringsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i

1. straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, eller

2. involverande av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken.

Paragrafen reglerar vad som avses med rekryteringsinnehåll. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt *första stycket* gäller lagen rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten online. Lagen är alltså begränsad till sådant innehåll som sprids till allmänheten via internet. Att innehållet sprids till allmänheten innebär att innehållet görs tillgängligt för ett potentiellt obegränsat antal personer, oberoende av hur många som faktiskt tar del av det. Även sådant innehåll som endast är åtkomligt för personer som t.ex. har ett konto på en viss social medieplattform eller liknande anses spritt till allmänheten, förutsatt att det i princip är möjligt för var och en att registrera ett sådant konto. Detsamma gäller innehåll som sprids i exempelvis en chattgrupp. Innehåll som publiceras i en sluten chattgrupp kan omfattas av lagen om innehållet kan anses spritt till allmänheten, vilket kan vara fallet t.ex. om chattgruppen i praktiken är öppen för den som vill gå med i den eller om tröskeln för att gå med är närmast obefintlig. Innehåll som delas i privata

chattar mellan enskilda individer och i e-postmeddelanden faller däremot utanför tillämpningsområdet för lagen.

I *andra stycket* definieras vad som avses med rekryteringsinnehåll. Enligt *första punkten* krävs att innehållet är sådant att det skäligen kan antas att innehållet utgör ett led i en straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Detta innebär att det i straffskalan upptagna maximistraffet ska uppgå till minst två års fängelse. Det som är avgörande är den straffskala som är föreskriven för det brott som rekryteringen avser. Vidare krävs att brottet är straffbart på förberedelse- eller stämplingsstadiet.

Enligt *andra punkten* avses med rekryteringsinnehåll också innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i involverande av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken. När det gäller denna punkt ställs det inte något krav på att det ska vara fråga om rekrytering till brottslighet av viss allvarlighetsgrad. Den straffbara gärningen enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken består i att för brott eller brottslig verksamhet anlita, betala, instruera eller överlämna egendom till någon som är under 18 år, och därigenom, eller på annat liknande sätt, involvera honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten. För straffansvar krävs att gärningspersonens handlande innebär att den unge involveras i brott eller brottslig verksamhet. I detta krav ligger att den unges inblandning avser en brottslighet som någon annan i huvudsak står bakom.

Beviskravet, skäligen kan antas, innebär att det i det enskilda fallet ska finnas någon konkret omständighet som med viss styrka tyder på att innehållet utgör ett led i en straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer eller involverande av en underårig i brottslighet. När det gäller bedömningen av om det är fråga om att involvera en underårig i brottslighet är det tillräckligt att det framgår av sammanhanget att innehållet riktats till eller varit tillgängligt för personer under 18 år, t.ex. genom utformningen av innehållet eller genom att det har publicerats på en plattform som används av minderåriga. Det behöver också finnas någon konkret omständighet som med viss styrka tyder på att någon har åtagit sig att utföra gärningen eller på annat sätt hörsammat uppmaningen och att denne är under 18 år.

Om beviskravet är uppfyllt i det enskilda fallet ska bedömas utifrån en helhetsbedömning med beaktande av bl.a. innehållet i sig, dess kontext, var innehållet publicerats, vem som är avsändare och mottagarkretsen. Vid denna bedömning kan flera inlägg som publicerats i en följd eller på annat sätt i ett sammanhang behöva bedömas gemensamt.

Även innehåll som i praktiken lett till en fullbordad anstiftan omfattas och kan bli föremål för ett föreläggande om avlägsnande förutsatt att brottet är straffbart på förberedelse- eller stämplingsstadiet eller avser involverande av en underårig.

3 § Lagen gäller endast rekryteringsinnehåll som

1. riktar sig till svenska medborgare eller personer som har hemvist i Sverige,
2. görs tillgängligt av någon som befinner sig i Sverige, eller
3. avser brott som ska begås i Sverige eller mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens territoriella tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Av *första punkten* framgår att lagen omfattar rekryteringsinnehåll som riktar sig till svenska medborgare eller personer som har hemvist i Sverige. Med medborgare eller personer som har hemvist i Sverige avses detsamma som i 2 kap. 3 § brottsbalken. För att bedöma om innehållet är riktat till denna målgrupp ska en helhetsbedömning göras utifrån innehållet som sådant och dess kontext, var det publicerats etc. Omständigheter som kan tala för att rekryteringsinnehållet är riktat till svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige är exempelvis att innehållet är skrivet på svenska, är publicerat i en chattgrupp eller ett forum som vänder sig till personer i Sverige eller innehåller referenser till svenska förhållanden såsom platser i Sverige. Kravet bör vidare normalt anses uppfyllt om innehållet publiceras på en plattform eller domän med tydlig anknytning till Sverige.

Enligt *andra punkten* omfattar lagen rekryteringsinnehåll som görs tillgängligt av någon som fysiskt befinner sig i Sverige. Det saknar betydelse vem innehållet riktar sig till eller mot vem det brott som rekryteringen avser ska begås. Det krävs inte att personen som befinner sig i Sverige är svensk medborgare eller har hemvist här.

Av *tredje punkten* framgår att lagen omfattar rekryteringsinnehåll som avser brott som ska begås i Sverige eller mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. Vid tillämpningen av denna punkt saknar det betydelse om innehållet har gjorts tillgängligt från utlandet.

Det är tillräckligt att en av punkterna är tillämplig för att rekryteringsinnehållet ska omfattas av lagen. Ett föreläggande om avlägsnande enligt 5 § kan alltså beslutas beträffande innehåll som avser rekrytering av svenskar till brott, innehåll som publicerats av någon som befinner sig i Sverige och innehåll som syftar till att rekrytera någon för att begå brott här i landet eller mot en svensk person.

4 § Lagen gäller inte innehåll som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online.

I paragrafen anges ett undantag från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I paragrafen anges att lagen inte gäller innehåll som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (TCO-förordningen), dvs. terrorisminnehåll. Vad som avses med terrorisminnehåll anges i artikel 2.7 i förordningen. I sådana fall ska i stället förordningens bestämmelser och lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online (TCO-lagen) tillämpas på innehållet.

Föreläggande att avlägsna rekryteringsinnehåll

5 § Den myndighet som regeringen bestämmer (den behöriga myndigheten) får besluta att förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt.

Med värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av värdtjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster), i denna lag kallad EU:s förordning om digitala tjänster.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Paragrafen ger den behöriga myndigheten möjlighet att besluta om förelägganden att avlägsna av rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

I *första stycket* anges att regeringen bestämmer vilken myndighet som är behörig myndighet enligt lagen. Vidare anges i första stycket att den behöriga myndigheten får förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt. Vad som avses med rekryteringsinnehåll framgår av 2 § (se kommentaren till den bestämmelsen). Förutsättningarna i 2 och 3 §§ behöver vara uppfyllda för att ett föreläggande ska kunna beslutas. Detta innebär bl.a. att innehållet ska ha spritts till allmänheten online, att det skäligen kan antas att innehållet utgör ett led i en straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer eller involverande av en underårig i brottslighet och att innehållet har anknytning till Sverige. Om förutsättningarna är uppfyllda får bedömas utifrån en helhetsbedömning av bl.a. innehållet som sådant och dess kontext, var det publicerats och mottagarkretsen.

I *andra stycket* anges att med värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av värdtjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster). Det innebär bl.a. att det krävs att värdtjänstleverantören erbjuder tjänster i unionen och att värdtjänsten har väsentlig anknytning till unionen. Att t.ex. en webbplats är tekniskt åtkomlig i unionen är inte tillräckligt. Hänvisningen till förordningen är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

I *trede stycket* anges att ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Bestämmelsen innebär att beslutet om föreläggande gäller även om det överklagas.

6 § Föreläggandet ska uppfylla de krav som följer av artikel 9.2 i EU:s förordning om digitala tjänster.

I artikel 9 i EU:s förordning om digitala tjänster finns bestämmelser om förfarandet efter beslut om ett föreläggande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ett föreläggande ska utformas. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Enligt *första stycket* ska ett föreläggande enligt 5 § uppfylla de krav som följer av artikel 9.2 i förordningen om digitala tjänster. Artikeln innehåller bl.a. bestämmelser om vilken information som ska finnas i föreläggandet.

Andra stycket upplyser om att det i artikel 9 i förordningen om digitala tjänster finns bestämmelser om förfarandet efter beslut om ett föreläggande.

Hänvisningarna till förordningen är dynamiska. Det innebär att de avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

7 § Den värdtjänstleverantör som tar emot ett föreläggande ska avlägsna rekryteringsinnehållet eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att föreläggandet har tagits emot.

Om det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater ska den behöriga myndigheten ange det i föreläggandet.

Paragrafen innehåller regler om värdtjänstleverantörens skyldighet att avlägsna rekryteringsinnehåll eller göra det oåtkomligt. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I *första stycket* anges att den värdtjänstleverantör som tar emot föreläggandet ska avlägsna rekryteringsinnehållet eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från det att föreläggandet har tagits emot. Föreläggande kan översändas genom värdtjänstleverantörens kontaktpunkt, se artikel 11 i förordningen om digitala tjänster. Skyldigheten att göra innehållet oåtkomligt gäller utan begränsning till visst territoriellt område. Ett undantag från detta finns i andra stycket.

Om det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater ska, enligt *andra stycket*, den behöriga myndigheten ange det i föreläggandet. Det kan i vissa fall vara tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt t.ex. i Sverige eller i vissa nordiska länder. Det är den behöriga myndigheten som ska bedöma vilket behov som finns i det enskilda fallet.

En överträdelse av skyldigheterna i paragrafen kan leda till att värdtjänstleverantören påförs en sanktionsavgift enligt 9 §.

Bevarande av rekryteringsinnehåll

8 § En värdtjänstleverantör ska bevara det rekryteringsinnehåll, och tillhörande data, som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande.

Rekryteringsinnehållet och tillhörande data ska bevaras i sex månader från det att innehållet avlägsnats eller gjorts oåtkomligt. Om föreläggandet har överklagats ska materialet alltid bevaras till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för en värdtjänstleverantör att bevara visst innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Enligt *första stycket* ska en värdtjänstleverantör bevara det rekryteringsinnehåll som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande om avlägsnande, samt tillhörande data. Med tillhörande data avses uppgifter som exempelvis identitet och IP-adress för den som publicerat innehållet samt datum och tidpunkt för publiceringen.

I *andra stycket* anges att kravet på bevarande gäller i sex månader från det att värdtjänstleverantören avlägsnade rekryteringsinnehållet eller gjorde det oåtkomligt. Om föreläggandet har överklagats ska materialet bevaras i minst sex månader och ända till dess att ärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

En överträdelse av skyldigheterna i paragrafen kan leda till att värdtjänstleverantören påförs en sanktionsavgift enligt 9 §.

Sanktionsavgifter

9 § Den behöriga myndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en värdtjänstleverantör som överträder någon av sina skyldigheter enligt 7 och 8 §§.

Paragrafen ger den behöriga myndigheten möjlighet att besluta om uttagande av sanktionsavgift av en värdtjänstleverantör som överträder sina skyldigheter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Paragrafen innebär att den behöriga myndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift vid överträdelse av skyldigheten att avlägsna eller göra rekryteringsinnehåll oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från mottagandet av en avlägsnandeorder (7 §) eller skyldigheten att bevara rekryteringsinnehåll och tillhörande data (8 §). Värdtjänstleverantörens ansvar är strikt. Det krävs alltså varken uppsåt eller oaktsamhet för att sanktionsavgift ska kunna tas ut, utan det är tillräckligt att ett åsidosättande har skett. Det är den behöriga myndigheten som avgör om det finns skäl att ta ut en sanktionsavgift. Det kan finnas skäl att avstå från att ta ut sanktionsavgift, exempelvis för att förbudet mot dubbelprövning annars skulle förhindra ett brottmålsförfarande mot värdtjänstleverantören.

I 11 § finns bestämmelser om att sanktionsavgiften under vissa förhållanden får sättas ned helt eller delvis.

10 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor eller, vid en systematisk eller fortgående underlåtenhet att fullgöra skyldigheten enligt 7 §, upp till ett sådant högre belopp som motsvarar fyra procent av leverantörens globala omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Om en överträdelse som kan leda till högre sanktionsavgift än 5 000 000 kronor har skett under leverantörens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Paragrafen reglerar vilka belopp som sanktionsavgiften ska bestämmas till. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

I *första stycket* fastställs det lägsta och det högsta beloppet för en sanktionsavgift. När det är fråga om en systematisk eller fortgående underlåtenhet att fullgöra skyldigheten enligt 7 § – dvs. skyldigheten att avlägsna eller göra rekryteringsinnehåll oåtkomligt – gäller en särskild regel för bestämmandet av det högsta tillåtna beloppet. Detta får då uppgå till maximalt fyra procent av värdtjänstleverantörens totala omsättning under det föregående räkenskapsåret, om denna summa överstiger 5 000 000 kr. Regeln är tillämplig exempelvis i fall där värdtjänstleverantören vid upprepade tillfällen underlåtit att följa förelägganden som utfärdats.

När sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas måste en helhetsbedömning göras. Särskild hänsyn kan då tas till exempelvis hur allvarlig överträdelsen är samt till leverantörens finansiella ställning. Hänsyn kan också tas till om det finns omständigheter som gör överträdelsen mindre allvarlig, t.ex. att utredning från värdtjänstleverantören visar att underlåtenheten beror på en enstaka felbedömning.

När överträdelsen är sådan att sanktionsavgiften kan bestämmas till högre belopp än 5 000 000 kr får leverantörens omsättning enligt *andra*

stycket under vissa förhållanden uppskattas. Detta gäller om sanktionsavgift påförs under värdtjänstleverantörens första verksamhetsår, eftersom det då inte finns några tidigare verksamhetsår att jämföra med. Omsättningen får uppskattas även om överträdelsen inte har skett under det första verksamhetsåret, om tillförlitlig uppgift om omsättningen under det närmast föregående räkenskapsåret saknas.

11 § Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig. Avgiften får också sättas ned helt eller delvis om det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut en avgift.

Paragrafen reglerar under vilka förhållanden den behöriga myndigheten får sätta ned sanktionsavgiften. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Av paragrafen framgår att den behöriga myndigheten under vissa förhållanden får sätta ned sanktionsavgiften, helt eller delvis. Detta gäller om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften. Eftersom värdtjänstleverantörens ansvar är strikt kan det t.ex. vara fråga om ett avlägsnande som tagit något längre tid än en timme och där tidsutdräkten av exempelvis tekniska skäl inte kan läggas leverantören till last.

12 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges den det riktas mot.

Paragrafen reglerar bl.a. den bortre tidsgränsen för när en sanktionsavgift får beslutas. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Första stycket innebär att kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) måste ske inom två år för att en sanktionsavgift ska få beslutas. Tidsfristen räknas från när överträdelsen ägde rum. Den behöriga myndigheten ska självmant beakta att kommunikation har skett.

Andra stycket innebär att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige med hjälp av något av de förfaranden för delgivning som regleras i delgivningslagen (2010:1932).

Betalning av sanktionsavgifter

13 § En sanktionsavgift ska betalas till den behöriga myndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen reglerar betalning av sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Första stycket anger till vem och när en sanktionsavgift ska betalas. Om avgiften inte betalas inom den angivna tiden ska den behöriga myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Beslutet om sanktionsavgift utgör en exekutionstitel (3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken). Det innebär att verkställighet enligt utsökningsbalken kan ske utan att det krävs något domstolsavgörande.

Av *andra stycket* följer att sanktionsavgiften tillfaller staten.

14 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Paragrafen reglerar preskription av sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Bestämmelsen innebär att en sanktionsavgift preskriberas om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Det som preskriberas är den del av avgiften som inte har drivits in när fem år har gått sedan beslutet fick laga kraft.

Överklagande

15 § Den behöriga myndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga den behöriga myndighetens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Första stycket anger att den behöriga myndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Endast den som beslutet angår får överklaga det och endast om det har gått honom eller henne emot (42 § förvaltningslagen). Det innebär att en värdtjänstleverantör som mottagit ett föreläggande om avlägsnande eller annat beslut som fattats av den behöriga myndigheten med stöd av lagen, liksom den vars innehåll berörs av ett sådant beslut, kan ha rätt att överklaga det.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att meddela föreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om informationsskyldigheten enligt artikel 9.5 i EU:s förordning om digitala tjänster.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om informationsskyldigheten enligt artikel 9.5 i förordningen om digitala tjänster. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

14.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

Åtgärder mot terrorism- och rekryteringsinnehåll online

23 c § Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, *om det kan antas att den enskilde eller*

någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, *eller*

2. *lagen (2026:000) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar sekretess hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om uppgiften förekommer i ärenden enligt TCO-förordningen, TCO-lagen och lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende enligt lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online. Det kan exempelvis gälla uppgifter om enskildas kopplingar till kriminella nätverk eller till brott eller brottslig verksamhet.

Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Övriga ändringar i paragrafen är redaktionella.

Sammanfattning av departementspromemorian Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering (Ds 2026:1)

Bilaga 1

I denna promemoria föreslås en ny lag som möjliggör för en behörig myndighet att besluta förelägganden om att innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott (rekryteringsinnehåll) ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. Med rekryteringsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i en straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet två års fängelse eller mer eller involverande av en underårig i brottslighet. Ett föreläggande om avlägsnande ska riktas mot den som tillhandahåller den plattform (värdtjänst) där innehållet finns. Innehållet ska avlägsnas eller göras oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från mottagandet av föreläggandet. Sanktionsavgift ska kunna tas ut av en värdtjänst som överträder sina skyldigheter enligt lagen.

Förslagen syftar till att motverka onlinerekryteringen av inte minst barn och ungdomar till brottslighet och att bekämpa fenomenet crime as a service. Förslagen föreslås träda i kraft 1 september 2026.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag reglerar förutsättningarna för att avlägsna innehåll som syftar till att rekrytera personer för att begå brott.

2 § Lagen gäller rekryteringsinnehåll som sprids till allmänheten online. Med rekryteringsinnehåll avses innehåll som skäligen kan antas utgöra ett led i

1. straffbar förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, eller

2. involverande av en underårig i brottslighet enligt 16 kap. 5 a § brottsbalken.

3 § Lagen gäller endast rekryteringsinnehåll som riktar sig till personer i Sverige eller avser brott som ska begås här eller mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige.

4 § Lagen gäller inte innehåll som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online.

Föreläggande att avlägsna rekryteringsinnehåll

5 § Den myndighet regeringen som bestämmer (den behöriga myndigheten) får förelägga en värdtjänstleverantör att avlägsna rekryteringsinnehåll.

Med värdtjänstleverantör avses en sådan leverantör av värdtjänster som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

6 § Föreläggandet ska uppfylla de krav som följer av artikel 9.2 i förordningen om digitala tjänster.

I artikel 9 i förordningen om digitala tjänster finns bestämmelser om förfarandet efter beslut om ett sådant föreläggande.

7 § Den värdtjänstleverantör som mottar ett föreläggande ska avlägsna rekryteringsinnehållet eller göra det oåtkomligt så snart som möjligt och senast inom en timme från mottagandet av föreläggandet.

Om det är tillräckligt att innehållet görs oåtkomligt i en eller flera stater ska den behöriga myndigheten ange det i föreläggandet.

Bevarande av rekryteringsinnehåll

Bilaga 2

8 § En värdtjänstleverantör ska bevara det rekryteringsinnehåll, samt tillhörande data, som har avlägsnats eller gjorts oåtkomligt till följd av ett föreläggande.

Rekryteringsinnehållet och tillhörande data ska bevaras i sex månader från det att innehållet avlägsnats eller gjorts oåtkomligt.

Sanktionsavgifter

9 § Den behöriga myndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en värdtjänstleverantör som överträder någon av sina skyldigheter enligt 7 och 8 §§.

10 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor eller, vid en systematisk eller fortgående underlåtenhet att fullgöra skyldigheten enligt 7 §, upp till ett sådant högre belopp som motsvarar fyra procent av leverantörens globala omsättning närmast föregående räkenskapsår.

Om en överträdelse som kan leda till högre sanktionsavgift än 5 000 000 kronor har skett under leverantörens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

11 § Sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften.

12 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

Betalning av sanktionsavgifter

13 § En sanktionsavgift ska betalas till den behöriga myndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

14 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

15 § Den behöriga myndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att meddela föreskrifter

16 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om informationsskyldigheten enligt artikel 9.5 i förordningen om digitala tjänster.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 23 c § och rubriken närmast före 35 kap. 23 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

TCO-förordningen⁴

TCO-förordningen och lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online

23 c §⁵

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs.*

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften förekommer* i ärende enligt

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online och enligt lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, *eller*

2. *lagen (2026:000) om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

⁴ Senaste lydelse 2023:321.

⁵ Senaste lydelse 2023:321.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering (Ds 2026:1) lämnats av Barnombudsmannen, Bris, Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Google Sweden AB, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Internetstiftelsen, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kommerskollegium, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Mediemyndigheten, Myndigheten för säkerhet och integritetsskydd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Snap Inc., Sveriges advokatsamfund, Sveriges Tidskrifter, Säkerhetspolisen, TechSverige, Tidningsutgivarna, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Internetstiftelsen och Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig.

Yttrande har också inkommit från Riksförbundet Attention och Unicef Sverige.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Civil Rights Defenders, Funktionsrätt Sverige, LSU – Sveriges barn och ungdomsorganisationer, Meta Sverige, Rädda barnen, Svenskt näringsliv, Teknikföretagen och TikTok.