

## Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU8y

# Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet

---

## Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 11 februari 2021 att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över regeringens proposition 2020/21:72 Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet och motioner i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågor som berör behovet av förbehåll för den svenska särregleringen av tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:3818 av Adam Marttinen m.fl. (SD) avslås.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Sverige undertecknade Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet den 23 november 2001 och tilläggsprotokollet till konventionen den 28 januari 2003. Frågan om Sverige bör tillträda konventionen och tilläggsprotokollet samt vilka lagändringar som krävs för ett tillträde behandlades i departementspromemorian Brott och brottsutredning i it-miljö (Ds 2005:6). Departementspromemorian har remissbehandlats.

Efter att promemorian hade remitterats kom förutsättningarna för bedömningen av om svensk rätt uppfyller konventionens krav väsentligen att förändras genom ett antal lagstiftningsärenden på området. Regeringen beslutade därför den 27 oktober 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att på nytt analysera behovet av och lämna förslag på de författningsändringar som krävdes för att Sverige ska kunna tillträda konventionen och tilläggsprotokollet (dir. 2011:98). Utredningen överlämnade i maj 2013 betänkandet Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (SOU 2013:39). Betänkandet har remissbehandlats. I propositionen behandlar regeringen utredningens förslag som rör genomförandet av konventionen i svensk rätt.

## Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att Sverige ska godkänna Europarådets konvention från den 23 november 2001 om it-relaterad brottslighet (ETS 185). Konventionens huvudsakliga syfte är att harmonisera konventionsstaternas nationella lagstiftningar som rör it-relaterad brottslighet och att förenkla det internationella samarbetet kring dessa frågor. Regeringen lämnar också förslag på de lagändringar som behövs för ett tillträde. Förslagen innebär bl.a. att den som innehar en viss lagrad elektronisk uppgift som behövs i en brottsutredning ska kunna föreläggas att bevara uppgiften, en form av s.k. frysning. Det föreslås vidare en skyldighet för den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät och tjänster att lämna ut information om vilka som har deltagit vid överföringen av ett meddelande. De åtgärder som införs ska även kunna användas i det internationella straffrättsliga samarbetet.

I propositionen föreslår regeringen även att Sverige ska godkänna Europarådets tilläggsprotokoll från den 28 januari 2003 till konventionen om it-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem (ETS 189). Regeringen föreslår vidare att riksdagen godkänner en förklaring enligt artikel 6.2 a i tilläggsprotokollet med innebörden att Sverige förbehåller sig rätten att i nationell rätt ställa upp krav på att ett förnekande eller ett grovt förringande måste göras med uppsåt att uppmuntra till hat, diskriminering eller våld mot

en enskild person eller en grupp av personer på grund av ras, hudfärg, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung liksom även trosbekännelse, under förebärande av något av förstnämnda karaktäristika, för att sådana gärningar som avses i artikel 6.1 ska vara kriminaliserade.

Kapitel II i tilläggsprotokollet (artikel 3–7) innehåller bestämmelser med krav på kriminalisering av vissa gärningar. Enligt artikel 3 ska konventionsstaterna straffbelägga gärningar som består i att till allmänheten sprida eller på annat sätt göra tillgängligt rasistiskt och främlingsfientligt material med hjälp av datorsystem. I artikel 4 behandlas hot som är rasistiskt och främlingsfientligt motiverade. Artikel 5 handlar om kränkningar som är rasistiskt eller främlingsfientligt motiverade. I artikel 6 behandlas spridning av visst material som rör folkmord eller brott mot mänskligheten. Konventionsstaterna ska straffbelägga gärningar som består i att med hjälp av ett datorsystem till allmänheten sprida eller på annat sätt göra tillgängligt material som förnekar, grovt förringar, gillar eller rättfärdigar gärningar som utgör folkmord eller brott mot mänskligheten. Enligt artikel 7 ska uppsåtlig medhjälp till brott som straffbeläggs i enlighet med protokollet kriminaliseras. Konventionsstaterna har möjlighet att förbehålla sig rätten att helt eller delvis avvika från förpliktelserna att kriminalisera gärningar enligt artikel 3, 5 och 6.

I fråga om de krav på kriminalisering som följer av artikel 6 gör regeringen bedömningen att Sverige bör utnyttja den möjlighet som finns, enligt artikel 6.2 a, att ställa upp ytterligare rekvisit för att kriminalisera de handlingar som beskrivs i artikeln. I övrigt gör regeringen bedömningen att Sverige uppfyller de krav på kriminalisering som följer av tilläggsprotokollet.

I propositionen överväger regeringen även behovet av att lämna ett förbehåll för den svenska särregleringen av tryck- och yttrandefrihetsbrott. Regeringen konstaterar därvid att de gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 3 och 5 i tilläggsprotokollet är straffbara även som tryck- och yttrandefrihetsbrott när de begåtts i en grundlagsskyddad medieform. Regeringen gör därför bedömningen att Sverige, utan att göra förbehåll, uppfyller kraven i artikel 3 och 5 i tilläggsprotokollet.

Vidare konstaterar regeringen att uppsåtlig medhjälp till samtliga brott i tilläggsprotokollet ska vara straffbart (se artikel 7). Dessa brott kan i vissa fall vara att bedöma som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Principen om ensamansvar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär att vanliga straffrättsliga regler om ansvar för medverkan inte tillämpas i dessa fall. Istället ligger straffansvaret på en särskilt utpekad person. Tilläggsprotokollets ingresstext anger emellertid att artiklarna inte avser att påverka redan etablerade principer om yttrandefrihet i nationella rättssystem. Mot den bakgrunden gör regeringen bedömningen att den svenska särregleringen inte kan anses stå i konflikt med tilläggsprotokollets krav på ansvar för medhjälp.

Regeringens bedömning i dessa frågor överensstämmer med den som görs i betänkandet (SOU 2013:39) men avviker delvis från de bedömningar som görs i promemorian (Ds 2005:6) och som har framförts av bl.a. Stockholms

universitet (juridiska fakulteten) i ett remissyttrande över utredningens betänkande. I promemorian görs bedömningen att Sverige bör göra det mer omfattande förbehållet enligt artikel 6.2 b i tilläggsprotokollet, med hänvisning till att relevanta svenska straffbestämmelser inte omfattar de gärningar som avses i artikel 6. Vidare görs i promemorian bedömningen att förbehåll enligt artikel 3.3 och artikel 5.2 b bör uppställas för att garantera den svenska särregleringen av yttrande- och tryckfriheten, särskilt vad avser ensamansvaret.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2021.

Lagrådet har granskat regeringens förslag utan att ha några invändningar.

## **Följdmotionen**

Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkar i kommittémotion 2020/21:3818 att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ytterligare förbehåll vid tillträdet till konventionen och tillkännager det för regeringen.

Enligt motionärerna finns det skäl att från Sveriges sida lämna förbehåll vid tillträdet gällande den svenska särregleringen av tryck- och yttrandefrihetsbrott. Tryck- och yttrandefriheten är ett fundament i den moderna demokratin. Att visst tryck och tal är kriminaliserat följer av att yttrandet av densamma allvarligt hindrar andra från att nyttja sin egen rätt till yttrandefrihet. Enligt motionärerna är det främst upp till varje enskilt land att utforma de inskränkningar av yttrandefriheten som det landet anser är motiverat. Det internationella samarbetet bör enligt motionärerna syfta till att underlätta varje enskilt lands beivrande av brottslighet, snarare än till att länderna förbinder sig till en viss straffrättslig reglering. Att förbinda sig att reglera tryck- och yttrandefrihet på ett visst vis bör därför inte anses lämpligt. Motionärerna anför att Sverige därför bör lämna ett förbehåll enligt artikel 3.2 och 5.2 i tilläggsprotokollet till konventionen. Gällande svensk lag som enligt regeringen redan reglerar de frågor som tilläggsprotokollet behandlar bör enligt motionärerna inte ändras i samband med ett sådant förbehåll.

## **Gällande ordning**

### *Allmänt om grundlagsregleringen*

I 1 kap. 1 § regeringsformen framhålls att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Yttrandefriheten respektive informationsfriheten är garanterad genom 2 kap. 1 § regeringsformen. Begränsningar i yttrandefriheten får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får 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 som en av folkstyrelsens grundvalar.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv eller vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt

filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller ett detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. De principer det handlar om är principerna om censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning. En viktig komponent i skyddet är vidare att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså en grundlagsändring.

### *Ensamansvar*

Principen om ensamansvar innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Vem som ansvarar för brott pekas ut i grundlagarna (8 kap. tryckfrihetsgrundlagen och 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen). Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer (11 kap. 2–5 §§ tryckfrihetsförordningen samt 9 kap. 2–6 §§ yttrandefrihetsgrundlagen).

Den som pekas ut i grundlagarna ansvarar oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt kände till framställningens innehåll i förväg (den s.k. uppsåtspresumtionen). Undantag kan göras i vissa speciella fall, t.ex. om en utgivare har utsetts för skens skull.

### *Tryck- och yttrandefrihetsbrott*

Om tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig gäller den lagen ensam som straff- och processlag (1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 14 § yttrandefrihetsgrundlagen). Tryckfrihetsförordningen innehåller en fullständig uppräknning, en s.k. brottskatalog, av de gärningar som kan utgöra tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag (7 kap. tryckfrihetsförordningen). Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). När det gäller påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar grundlagarna till brottsbalken.

Enligt 4 kap. och 5 kap. brottsbalken kan den som uttalar hot eller kränkningar göra sig skyldig till brott, t.ex. olaga hot eller förtal (4 kap. 5 § och 5 kap. 1 § brottsbalken).

Olaga hot och förtal är även straffbart som tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott om gärningarna begås i grundlagsskyddade medier (7 kap. 2 och 3 §§ tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Straffbestämmelser om uppvigling och hets mot folkgrupp finns i 16 kap. brottsbalken. För uppvigling döms bl.a. den som i meddelande till allmänheten uppmanar eller på något annat sätt söker förleda till brottslig gärning (16 kap. 5 § första stycket brottsbalken). För hets mot folkgrupp döms den som i ett uttalande eller i ett annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (16 kap. 8 § brottsbalken).

Genom bestämmelserna i 7 kap. 5 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen är uppvigling och hets mot folkgrupp också tryck- och yttrandefrihetsbrott.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att regeringen gör bedömningen att Sverige uppfyller de krav på kriminalisering som följer av tilläggsprotokollet, under förutsättning att Sverige gör det av regeringen föreslagna förbehåll avseende förnekande och grovt förringande av folkmord och brott mot mänskligheten. Vidare konstaterar utskottet att regeringen gör bedömningen att något särskilt förbehåll med anledning av den svenska särregleringen av tryck- och yttrandefrihetsbrott inte behövs. Till stöd för sin bedömning hänvisar regeringen främst till skrivningen i tilläggsprotokollets ingresstext, där det framgår att artiklarna i tilläggsprotokollet inte avser att påverka redan etablerade principer om yttrandefrihet i nationella rättssystem.

Utskottet noterar att det under regeringens beredning av ärendet har förts fram synpunkter som delvis avviker från de bedömningar som regeringen gör avseende behovet av förbehåll, bl.a. med hänvisning till den svenska särregleringen av tryck- och yttrandefrihetsbrott. Vidare noterar utskottet att dessa synpunkter har bemötts av regeringen i propositionen och även i det betänkande som ligger till grund för de ställningstaganden som regeringen gör i propositionen.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:3818 av Adam Marttinen m.fl. (SD) avslås.

Stockholm den 23 februari 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M) och Erik Ezelius (S).

## Avvikande mening

### **Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (SD)**

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD) anför:

Vid Sveriges tillträde till tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet finns det skäl att lämna förbehåll avseende den svenska särregleringen av tryck- och yttrandefrihetsbrott. Tryck- och yttrandefriheten är ett fundament i den moderna demokratin. Att visst tryck och tal är kriminaliserat följer av att sådana yttranden allvarligt hindrar andra från att nyttja sin egen rätt till yttrandefrihet. Det är dock främst upp till varje enskilt land att utforma de inskränkningar av yttrandefriheten som det landet anser är motiverat. Det internationella samarbetet bör syfta till att underlätta varje enskilt lands beivrande av brottslighet, snarare än att länderna förbinder sig till viss straffrättslig reglering. Att förbinda sig att reglera tryck- och yttrandefrihet på ett visst sätt bör därför inte anses lämpligt. Sverige bör således lämna ett förbehåll enligt artikel 3.2 och 5.2 i tilläggsprotokollet till konventionen. Detta anser vi att riksdagen ska tillkännage för regeringen.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser vi mot denna bakgrund att justitieutskottet bör tillstyrka motion 2020/21:3818 av Adam Marttinen m.fl. (SD).