



Subsidiaritetsprövning av ett förslag till direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn m.m.

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 8 april 2010 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF (KOM(2010) 94 slutlig) i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde såvitt avser subsidiaritetsfrågan.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Den 3 april 2009 presenterade kommissionen ett förslag till nytt rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn m.m., KOM(2009) 135. Förslaget syftade till att skapa ett mer heltäckande regelverk för att i ökad utsträckning förebygga och bekämpa denna typ av brottslighet och skydda brottsoffren. Förslaget innehöll bestämmelser om bl.a. en utvidgad kriminalisering av sexuella övergrepp mot barn, sexuellt utnyttjande av barn och i viss mån även beträffande barnpornografi. Vidare föreslogs bl.a. blockering av tillgången till webbsidor som innehåller barnpornografi. Förhandlingarna om kommissionens förslag till nytt rambeslut inleddes under det tjeckiska ordförandeskapet och fortsatte under det svenska ordförandeskapet. Enighet nåddes dock inte innan Lissabonfördraget trädde i kraft och den rättsliga grunden för att anta rambeslut försvann. Rådet noterade dock den 1 december förhandlingsläget i syfte att detta skulle utgöra ett underlag och en utgångspunkt för kommande förhandlingar om ett direktiv under det nya fördraget.

Den 10 juni 2009 lade kommissionen fram meddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262) om det framtida programmet för samarbete kring rättsliga och inrikes frågor, benämnt Stockholmsprogrammet. I meddelandet anförde kommissionen bl.a. att unionen i kampen mot sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi måste utveckla preventionsmekanismer, t.ex. främja utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter om personer som begått sexualbrott mot barn i syfte att förebygga nya brott (avsnitt 4.3.1). Europeiska rådet antog Stockholmsprogrammet vid sitt möte den 11 december 2009 (jfr skr. 2009/10:150 s. 106).

Direktivförslaget

Den 29 mars 2010 beslutade kommissionen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF, KOM(2010) 94 slutlig.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag

I förslaget anges (s. 9) följande skäl till att direktivets mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna:

Sexuell exploatering av barn och sexuella övergrepp mot barn har en betydande gränsöverskridande dimension, som framgår tydligast när det gäller barnpornografi och barnsexturism, men som även framgår av

att det är nödvändigt att sörja för att barn i alla medlemsstater skyddas mot förbrytare från alla medlemsstater, eftersom det är lätt för dessa att resa från en medlemsstat till en annan. Detta kräver åtgärder från EU:s sida, i synnerhet för att följa upp rådets rambeslut 2004/68/RIF och rådets beslut 2000/375/RIF1, eftersom målet att effektivt skydda barn inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna, varken på central, regional eller lokal nivå.

Därtill anges följande motivering för att målen lättare uppnås och därmed bör eftersträvas genom åtgärder på unionsnivå:

Förslaget innebär att medlemsstaternas materiella straffrätt och regler om straffrättsliga förfaranden tillnäras ytterligare, vilket får positiva verkningar för bekämpandet av denna typ av brottslighet. För det första är det ett sätt att undvika att brott företrädesvis begås i medlemsstater med mindre stränga regler. För det andra är det med gemensamma definitioner möjligt att främja utbytet av gemensamma uppgifter och erfarenheter som kan vara till nytta och att främja användningen av jämförbara uppgifter. För det tredje underlättas internationellt samarbete. Förslaget innebär också en förbättring av skyddet av barnoffer. Detta är en humanitär nödvändighet och också en förutsättning för att offren ska kunna lämna den bevisning som behövs för lagföringen av brott. De förebyggande åtgärdernas effektivitet kommer också att förbättras i hela EU. Förslaget är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Artikel 21 i kommissionens direktivförslag

I artikel 21 föreslås en bestämmelse med innebörden att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå att tillträdet till Internetsidor som innehåller eller sprider barnpornografi spärras för Internetanvändare på deras territorium och att spärrningen ska omfattas av lämpliga skyddsåtgärder, särskilt för att se till att den begränsas till vad som är nödvändigt, att användarna informeras om orsaken till spärrningen och att innehållsleverantörerna, så långt möjligt, informeras om möjligheten att överklaga den.

Därtill föreslås i samma bestämmelse att medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av ovanstående, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå att Internetsidor som innehåller eller sprider barnpornografi undanröjs.

Faktapromemoria

Den 22 april 2010 överlämnades till riksdagen en faktapromemoria som upprättats inom Justitiedepartementet (jfr 2009/10:FPM69). Av promemorian framgår att regeringen delar kommissionens bedömning att direktivförslaget är förenligt med bl.a. subsidiaritetsprincipen.

Vad gäller artikel 21 i direktivförslaget framgår av promemorian att med hänsyn till vad kommissionen uttalat, bl.a. i beaktandesats 13 i förslaget, torde den svenska ordningen med ett samarbete på frivillig basis om blockering av webbsidor med barnpornografiskt material mellan Rikspolis-

styrelsen och ett antal Internetleverantörer svara mot åtagandet i denna del av direktivförslaget. Vidare anges i promemorian att det emellertid finns skäl att under förhandlingarna noggrant bevaka förslagets utveckling, då en tvingande bestämmelse med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera sådana webbsidor torde strida mot bl.a. den grundlagsskyddade informationsfriheten.

I promemorian anges att Sverige således dels bör verka för ett förhandlingsresultat där det tydligt framgår att frivilliga överenskommelser mellan brottsbekämpande myndigheter och Internetleverantörer är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav, dels i fråga om blockering av tillträde till webbsidor med barnpornografiskt innehåll bör motsätta sig krav på tvingande åtgärder som inte är förenliga med svensk lagstiftning.

Gällande ordning m.m.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Denna informationsfrihet får, enligt 2 kap. 12 § RF, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Av 2 kap. 13 § RF följer vidare att informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Sedan den 1 januari 1999 gäller enligt 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 13 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att varken TF eller YGL är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild. Grundlagarna kan fortfarande tillämpas på pornografisk text.

Sedan 2004 gäller rådets rambeslut 2004/68/RIF om bekämpande av sexuell utnyttjande av barn och barnpornografi¹. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska utgöra straffbart sexuellt utnyttjande av barn respektive straffbara förfaranden med barnpornografi samt vilka straffrättsliga påföljder som dessa gärningar ska kunna leda till. Svenska lagändringar med anledning av rambeslutet genomfördes 2005 (prop. 2004/05:45, bet. 2004/05:JuU16, rskr. 2004/05:164).

¹ EUT L 13, 20.1.2004, s. 44–48.

Frivilliga avtal i Sverige

Sedan april 2005 finns gällande samarbetsavtal mellan Rikskriminalpolisen och ett flertal Internetleverantörer som är verksamma i Sverige. Dessa frivilliga avtal förnyades under våren 2009 och gäller tills vidare. Enligt dessa avtal ska leverantörerna begränsa kommersiell distribution av bilder som är relaterade till sexuella övergrepp mot barn. Internetleverantörerna behöver inte ta ställning till om materialet strider mot svensk lagstiftning utan kan förlita sig på den bedömning som görs av Rikskriminalpolisen (Ds 2007:29 s. 346). Målsättningen med avtalen är att begränsa tillgången på barnpornografiskt material, och det innebär att Rikskriminalpolisen tar fram en lista över webbplatser som operatörer eller leverantörer blockerar.

Konstitutionsutskottets tidigare uttalanden

I grundlagsärendet inför EU-medlemskapet behandlade konstitutionsutskottet frågan hur man från svensk sida ska ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörden att en svensk grundläggande konstitutionell princip upphör att vara giltig. Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel bör, anförde utskottet, den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället borde gälla var, enligt utskottet, om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåtits? Bliar svaret att den ligger utanför detta område är den, anförde utskottet, inte giltig som EG-rätt i Sverige (bet. 1993/94:KU21 s. 29).

I sitt yttrande till utrikesutskottet över regeringens proposition om ratificeringen av Lissabonfördraget framhöll konstitutionsutskottet bl.a. att den nuvarande grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet är robust och i det väsentliga har fungerat väl från yttrandefrihetssynpunkt samt att det dock knappast är fullt klart vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet. Utskottet vidhöll i yttrandet sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits (ytr. 2008/09:KU3y s. 30–31).

I ett yttrande till justitieutskottet över kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller en begränsning av tillgången till barnpornografiskt bildmaterial på Internet pekade utskottet på möjligheten till

samarbete på frivillig basis med Internetleverantörer och att det i Sverige sedan ett par år förekommer ett sådant samarbete (ytr. 2008/09:KU7y s. 16).

Utskottets ställningstagande

Artikel 21 i direktivförslaget kan enligt utskottets bedömning inte anses innebära att det krävs att medlemsstaterna inför tvingande rättsliga föreskrifter om en spärr för webbsidor som sprider barnpornografi. Sådana föreskrifter skulle vara svåra att förena med informationsfriheten och den svenska grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetens område. Förutsatt detta faller bestämmelsen och direktivförslaget inom området där beslutanderätt har överlåtits till unionen. Utskottet har inte något att invända mot direktivförslaget från subsidiaritetsynpunkt.

Stockholm den 29 april 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Sinikka Bohlin (s).