



Google Sweden AB
Kungsbron 2, 111 22 Stockholm, Sweden

2026-03-13

Ert Dnr Ju2026/00046

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och
säkerhet

Remissvar av promemorian Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering (DS 2026:1)

1 Sammanfattning

- 1.1 För det första finns det enligt Googles bedömning anledning att närmare analysera den föreslagna lagens förhållande till harmoniseringsmålen i förordningen om digitala tjänster (Digital Services Act, "DSA") samt principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget. Genom att införa tidsfrister som är specifika för Sverige och skyldigheter för värdtjänstleverantörer oavsett var de är etablerade kan den föreslagna lagen ge upphov till en fragmentering av det regelverk som DSA syftar till att harmonisera.
- 1.2 För det andra föreslår Google att lagen begränsas till onlineplattformar enligt definitionen i artikel 3 (i) i DSA. Hostingtjänster som inte innebär spridning av innehåll till allmänheten har en helt annan riskprofil och bör inte omfattas av samma skyldigheter.
- 1.3 För det tredje föreslår Google att föreläggande om avlägsnande av innehåll som standard 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.
- 1.4 För det fjärde ser Google flera problem med själva förfarandet för föreläggande att avlägsna rekryteringsinnehåll. Google föreslår att lagen införlivar så kallade referrals som ett alternativ till formella förelägganden om avlägsnande, i enlighet med i TCO-förordningens modell. En timmes tidsfrist, i kombination med breda definitioner av innehåll och stränga ekonomiska sanktioner, kan enligt Googles bedömning skapa incitament att innehåll tas bort i onödan, vilket väcker frågor om förenligheten oförenlig med artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Den föreslagna lagen måste också innehålla oberoende tillsyn och möjligheten för leverantörer att begära granskning av beslut om borttagning från en annan myndighet än den som utfärdat beslutet.

2. Konflikt med EU:s harmoniseringsprinciper

- 2.1 Den föreslagna lagen skapar nationella skyldigheter som kan stå i konflikt med DSA, som syftar till att fullständigt harmonisera reglerna för förmedlingstjänster i EU. Google vill i detta sammanhang uppmärksamma att det kan finnas anledning att ytterligare analysera förhållandet mellan den föreslagna lagen och EU:s harmoniseringsmål, samt principen



Google Sweden AB
Kungsbron 2, 111 22 Stockholm, Sweden

om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget, som innebär att medlemsstaterna ska avstå från åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Det kan enligt Googles bedömning inte uteslutas att den föreslagna regleringen skulle kunna försvåra en enhetlig tillämpning av DSA.

- 2.2 DSA syftar till att fullständigt harmonisera reglerna för förmedlingstjänster i EU. I skäl 9 i DSA anges att medlemsstaterna inte bör "anta eller behålla ytterligare nationella krav i de frågor som omfattas av denna förordning, såvida detta inte uttryckligen föreskrivs i denna förordning, eftersom detta skulle påverka den direkta och enhetliga tillämpningen av de till fullo harmoniserade regler som är tillämpliga på leverantörer av förmedlingstjänster i enlighet med målen för denna förordning".
- 2.3 Bestämmelserna i DSA om förelägganden att agera mot olagligt innehåll (artikel 9) och att tillhandahålla information (artikel 10) reglerar medlemsstaternas skyldigheter att se till att sådana förelägganden utformas i enlighet med vissa krav och att beslutade förelägganden hanteras och följs upp på ett visst sätt.
- 2.4 Enligt ursprungslandsprincipen i Direktiv om elektronisk handel (2000/31/EC) ("E-handelsdirektivet") ska informationssamhällets tjänster övervakas i den medlemsstat där leverantören är etablerad.
- 2.5 Google konstaterar att artiklarna 9 och 10 i DSA tillämpas på medlemsstatsnivå, men detta ger inte medlemsstaterna rätt att ålägga leverantörer materiella skyldigheter som går utöver det processramverk som fastställs i DSA. Utgångspunkten enligt DSA är att en leverantör av digitala tjänster endast ska behöva följa reglerna i den medlemsstat där den är etablerad, inte reglerna i alla 27 medlemsstater. Artiklarna 9 och 10 skapar ett snävt undantag från denna princip, som gör det möjligt för enskilda medlemsstater att utfärda föreläggande om borttagande till leverantörer som är etablerade på annan plats i EU. Som anges i skäl 38 är detta undantag tillåtet just därför att ett föreläggande som tar sikte på ett specifikt innehåll inte begränsar leverantörens möjlighet att bedriva verksamhet i EU i stort, utan endast avser borttagandet av specifikt innehåll.
- 2.6 Den föreslagna lagen kräver att leverantörer av värdtjänster följer svenska tidsfrister och bevarandekrav oavsett var de är etablerade. Om alla 27 medlemsstater antog liknande nationella system med olika krav skulle det riskera att leda till en fragmenterad reglering som kan försvåra upprätthållandet av DSA:s harmoniseringsmål och ursprungslandsprincipen.
- 2.7 DSA tillämpar ett riskbaserat system där regleringsskyldigheterna ökar med leverantörens storlek och risk. Små plattformar omfattas av grundläggande krav, medan mycket stora onlineplattformar ("VLOP") omfattas av de strängaste reglerna. Den föreslagna lagen synes inte återspegla denna differentiering, utan inför samma tidsfrist på en timme för alla värdtjänstleverantörer, oavsett storlek och verksamhet. Det kan enligt Googles bedömning ifrågasättas om detta är förenligt med den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i bland annat skäl 41 i DSA.



Google Sweden AB
Kungsbron 2, 111 22 Stockholm, Sweden

- 2.8 Med tanke på överlappningen/potentiella konflikter mellan DSA/EU-rätten och den föreslagna lagen om avlägsnande av rekryteringsinnehåll online, framhåller Google att en så kallad TRIS-anmälan (Technical Regulation Information System) bör lämnas in innan lagen träder i kraft.

3. Begränsning till onlineplattformar enligt definitionen i DSA

- 3.1 I den föreslagna lagen definieras en "värdtjänstleverantör" som en leverantör av värdtjänster som omfattas av DSA. Detta är en bred definition som omfattar ett stort antal tjänster, långt bredare än den kategori av tjänster som realistiskt sett ger upphov till den policyrisk som lagen syftar till att åtgärda. Google anser att den föreslagna lagens tillämpningsområde bör inskränkas, från alla värdtjänstleverantörer till onlineplattformar, enligt definitionen i artikel 3 (i) DSA. En sådan anpassning skulle vara både juridiskt konsekvent och operativt lämplig av följande skäl.
- 3.2 Den föreslagna lagen syftar till att förhindra onlinerekrytering av individer till allvarlig brottslig verksamhet, vilket är kopplat till spridning av innehåll till allmänheten. Onlineplattformar, som är värdar för och sprider användargenererat innehåll till allmänheten, är därför lämpliga mål för regleringen. Däremot har värdtjänster som inte tillhandahåller spridning till allmänheten, såsom molntjänster och andra förmedlingstjänster, en helt annan riskprofil. Det vore oproportionerligt om sådana värdtjänster omfattades av samma skyldigheter som onlineplattformar.
- 3.3 Att utvidga tillämpningsområdet till förmedlingstjänster skulle dessutom sannolikt ge upphov till betydande integritetsproblem. Att tillämpa skyldigheter om borttagning och bevarande på värdtjänster på infrastrukturnivå skulle skapa allvarliga risker i förhållande till GDPR och de registrerades rimliga förväntningar på integritet. Enligt artikel 24 (5) i DSA är onlineplattformar redan skyldiga att lämna in sina beslut om innehållsmoderering till en offentligt tillgänglig, maskinläsbar databas som förvaltas av Europeiska kommissionen. Alla tjänster som omfattas av den föreslagna lagen skulle därför vara tydligt identifierbara och offentligt dokumenterade. Att begränsa tillämpningsområdet för den föreslagna lagen till onlineplattformar skulle därför vara både mer proportionerligt och mer genomförbart i praktiken.

4. Territoriell räckvidd för förelägganden att avlägsna rekryteringsinnehåll

- 4.1 I artikel 7 i det föreslagna lagförslaget krävs att värdtjänstleverantörer ska ta bort rekryteringsinnehåll inom en timme efter att de mottagit ett föreläggande om avlägsnande. Om den behöriga myndigheten inte anger en mer begränsad territoriell räckvidd verkar skyldigheten gälla extraterritoriellt.
- 4.2 Polismyndigheten, som enligt förslaget är den förväntade behöriga myndigheten, härleder sina befogenheter från svensk nationell lagstiftning, som är territoriell till sin natur. Det kan ifrågasättas om ett beslut som fattas med stöd av dessa befogenheter kan



Google Sweden AB
Kungsbron 2, 111 22 Stockholm, Sweden

utsträckas till att omfatta borttagning av innehåll i andra jurisdiktioner. En sådan ordning riskerar att komma i konflikt med principen om internationell hänsyn.

4.3 DSA återspeglar en tydlig preferens för territoriellt begränsad verkan av förelägganden att agera mot olagligt innehåll. I artikel 9(2)(b) och skäl 36 anges att i ett gränsöverskridande sammanhang bör effekten av ett föreläggande om borttagning i princip begränsas till den utfärdande medlemsstatens territorium. Den föreslagna lagen vänder på denna presumtion genom att inte ange en snävare räckvidd av föreläggandet. Presumtionen om extraterritoriell verkan i den föreslagna lagen är problematisk, eftersom den riskerar att ge svenska förelägganden en räckvidd som går utöver vad som är proportionerligt och därigenom leda till onödiga borttagningar av innehåll.

4.4 Google föreslår att den föreslagna lagen ändras på sådant sätt att hänvisningen till extraterritoriell borttagning utgår. Ett föreläggande med extraterritoriell verkan riskerar att komma i konflikt med rättsordningen i andra jurisdiktioner, inte minst i fall där innehållet i fråga är lagligt i den berörda staten. Lagen bör därför ändras för att återspegla den territoriella begränsningen av svensk jurisdiktion samt i överensstämmelse med artikel 9 (2) (b) och skäl 36 i DSA.

4.5 Hänvisningsmekanism som alternativ till formella borttagningsbeslut

4.5.1 Google anser att det finns goda skäl att i den föreslagna lagen även reglera så kallade referrals som ett komplement till det formella förfarandet vid förelägganden om avlägsnande. En sådan ordning stöds av det befintliga ramverket enligt EU:s förordning om terroristinnehåll online ("**TCO-förordningen**"), som den föreslagna lagen uttryckligen bygger på, se sidan 29 i promemorian.

4.5.2 TCO-förordningen ger nationella behöriga myndigheter (Polismyndigheten i Sverige) befogenhet att utfärda beslut som kräver att värdtjänstleverantörer tar bort terroristinnehåll från sina tjänster. Polismyndigheten har inrättat en särskild Internet Referral Unit som ansvarar för att utfärda sådana beslut och för att administrera de frivilliga mekanismerna för att anmäla olagligt innehåll online till värdtjänstleverantörer.

4.5.3 TCO-förordningen hindrar inte medlemsstaterna från att vidta frivilliga åtgärder. En behörig myndighet kan, innan den vidtar formella åtgärder enligt förordningen, informellt uppmärksamma en värdtjänstleverantör på specifikt innehåll. Sådana kontakter får endast ske inom de gränser som yttrandefriheten tillåter och får inte uppfattas av värdtjänstleverantörerna som tvång.

4.5.4 Googles uppfattning är att effekterna av referrals är desamma som effekterna av ett formellt föreläggande och kan dessutom vara mer effektiva, men utan den administrativa och rättsliga börda som förelägganden medför, särskilt med tanke på att sådana måste uppfylla strikta formkrav.

4.5.5 Enligt skäl 40 i TCO-förordningen gäller: "Anmälningar från medlemsstaterna och Europol har visat sig utgöra ett effektivt och snabbt sätt att öka värdtjänstleverantörers



Google Sweden AB
Kungsbron 2, 111 22 Stockholm, Sweden

medvetenhet om specifikt innehåll som är tillgängligt via deras tjänster och göra det möjligt för dem att snabbt vidta åtgärder. Sådana anmälningar, som är en mekanism för att uppmärksamma värdtjänstleverantörer på information som skulle kunna anses utgöra terrorisminnehåll, så att de frivilligt kan bedöma om det innehållet är förenligt med deras egna användarvillkor, bör förbli tillgängliga vid sidan av avlägsnandeorder. Det är alltså värdtjänstleverantören som fattar det slutliga beslutet om huruvida innehållet ska avlägsnas på grund av att det är oförenligt med dess användarvillkor.”

- 4.5.6 Google anser att samma princip bör tillämpas i samband med den föreslagna lagen. Eftersom den föreslagna lagen omfattar en bredare kategori av innehåll än TCO-förordningen (all allvarlig rekrytering till brottslighet snarare än den snävare och tydligare definierade kategorin terrorisminnehåll) är en mer flexibel och samarbetsinriktad mekanism särskilt motiverad.

4.6 Rättssäkerhet och oberoende tillsyn av förelägganden

- 4.6.1 I DSA klargörs att rättssäkerhet måste byggas in i alla förfaranden för beslut om borttagning av olagligt innehåll. I skäl 39 anges att beslut om åtgärder mot olagligt innehåll måste innehålla information om de rättsliga prövningsmekanismer som står till buds både för tjänstleverantören och för den användare som tillhandahållit innehållet, vilket omfattar tillgängliga administrativa klagomålsmekanismer samt rättslig prövning. I skäl 39 anges vidare att medlemsstaterna vid tillämpningen av DSA måste respektera den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel och till en rättvis rättegång enligt artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

- 4.6.2 Google anser att lagen bör innehålla bestämmelser om oberoende tillsyn och möjligheten för värdtjänstleverantörer att få beslut granskade, som uttryckligen anges i TCO-förordningen. Promemorian indikerar att Polismyndigheten kommer att utses till behörig myndighet. Google noterar att detta innebär att den myndighet som utfärdar förelägganden saknar oberoende rättslig tillsyn. Det finns en risk att fokus i bedömningen i alltför hög grad läggs på de potentiella riskerna med innehållet, snarare än på om de förfarandekrav som gäller för utfärdande av förelägganden har iakttagits.

- 4.6.3 Google föreslår därför att den föreslagna lagen uttryckligen ger värdtjänstleverantörer rätt att begära en oberoende granskning av förelägganden från en annan myndighet än den utfärdande myndigheten. Detta är viktigt för att säkerställa att utfärdanden av förelägganden fungerar på ett rättssäkert sätt och värdtjänstleverantörer ges en reell möjlighet till rättslig prövning av förelägganden.

4.7 Risken för överdriven avlägsnande av lagligt innehåll och effekterna på yttrandefriheten

- 4.7.1 Tidsfristen på en timme skapar ett starkt incitament för omedelbar borttagning som en försiktighetsåtgärd. Följden blir med stor sannolikhet att även lagligt innehåll tas bort.



Google Sweden AB

Kungsbron 2, 111 22 Stockholm, Sweden

- 4.7.2 Kombinationen av tidsbegränsade skyldigheter att ta bort innehåll, den breda definitionen av rekryteringsinnehåll och stränga sanktioner för värdtjänstleverantörer skapar ett system där leverantörerna i praktiken ser sig nödsakade att ta bort innehåll för att undvika rättsliga förfaranden och sanktionsavgifter, vilket medför en risk för att även lagligt innehåll tas bort i onödan.
- 4.7.3 Dessa effekter av den föreslagna lagen är inte förenliga med EU-domstolens ståndpunkt att alla begränsningar av de friheter som skyddas av artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna måste vara "välriktade" (eng: strictly targeted) för att undvika överdriven borttagning av innehåll.
- 4.7.4 Vad gäller den informationsfrihet som garanteras i artikel 11 i stadgan har EU-domstolen fastställt att "de åtgärder som internetleverantören vidtar måste vara välriktade i den meningen att de måste vara ägnade att få en tredje parts intrång i upphovsrätten eller en närstående rättighet att upphöra, utan att åtgärderna påverkar internetanvändare som nyttjar internetleverantörens tjänster för att på ett tillåtet sätt få tillgång till information. Ett ingrepp från internetleverantören i internetanvändarnas informationsfrihet skulle inte vara motiverat i förhållande till det eftersträlvade målet".¹
- 4.7.5 TCO-förordningen tar sikte på en snäv och väldefinierad kategori av innehåll med tydlig och omedelbar skaderisk. Den föreslagna lagen omfattar i stället all allvarlig rekrytering till brottslighet, vilket är en betydligt bredare och mer komplex kategori. Det kan enligt Googles bedömning ifrågasättas om detta är förenligt med den proportionalitetsprincip som bär upp såväl DSA som EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 4.7.6 Referral-mekanismen erbjuder ett mer balanserat alternativ. Genom att i stället uppmärksamma värdtjänstleverantörer på potentiellt olagligt innehåll, utan krav på omedelbar borttagning under hot om kännbara sanktioner, får leverantören möjlighet att göra en mer genomtänkt bedömning av innehållet. Detta minskar de strukturella incitamenten för överdriven borttagning av innehåll i förebyggande syfte och ger ett bättre skydd för yttrandefriheten för de användare vars lagliga innehåll annars riskerar att fångas upp av ett formellt föreläggande.

¹ EU-domstolen, dom av den 27 mars 2014, mål C-314/12 (UPC Telekabel), punkt 56; se även EU-domstolen, dom av den 24 november 2011, mål C-70/10 (Scarlet Extended), punkt 50.