



JUSTITSMINISTERIET

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn

Dato: 12. september 2022
Kontor: Politikontoret
Sagsbeh: Freja Bache Linnebjerg
Loop
Sagsnr.: 2022-3050-0139
Dok.: 2538245

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2022) 209 endelig

1. Resumé

Kommissionen har den 11. maj 2022 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Forordningen har til formål at sikre en bedre opsporing, efterforskning og retsforfølgelse af lovovertrædelser vedrørende seksuelt misbrug af børn online ved at pålægge udbydere at opspore, indberette, spærre for og fjerne materiale, der viser seksuelt misbrug af børn på deres tjenester, samt at oprette et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Forslaget er ikke omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget har lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for EU's fokus på forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online. Man kan derfor støtte intentionen bag Kommissionens initiativ om at pålægge udbydere af diverse onlinetjenester mere ansvar i forbindelse med udbredelsen af materiale af seksuelt misbrug af børn online samt risikoen for platformenes brug til grooming af børn."

2. Baggrund

Kommissionen har fremlagt forslag nr. 2022/0155 ((KOM (2022) 209) af 11. maj 2022 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

Kommissionen vedtog den 24. juli 2021 EU-strategien om en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Den indeholder otte initiativer, der har til formål at indføre en stærk retlig ramme for beskyttelse af børn og at

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

fremme en koordineret tilgang på tværs af de aktører, der er involveret i beskyttelse af og bistand til børn.

Herudover vedtog Kommissionen den 24. marts 2021 en strategi for børns rettigheder. Med strategien foreslås skærpede foranstaltninger til beskyttelse af børn mod alle former for vold, herunder misbrug online. Derudover opfordres virksomheder til at fortsætte deres bestræbelser på at opspore, indberette og fjerne ulovligt onlineindhold, herunder seksuelt misbrug af børn online fra deres platforme og tjenester.

I forlængelse af de vedtagne strategier har Kommissionen nu fremlagt et forslag til forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

Forordningen er efter Kommissionens vurdering nødvendig, hvis indsatsen med forebyggelse og bekæmpelse af misbrug af børn online skal være effektiv. Dette skyldes i høj grad, at medlemsstater er begyndt at indføre national lovgivning til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn, og at lande, der endnu ikke har indført sådanne regler, overvejer det. Dette bevirker et fragmenteret indre marked. Desuden har udbydernes tidligere frivillige indsatser vist sig at være utilstrækkelige.

Kommissionen har oversendt forslaget til Rådet i dansk sprogversion den 18. juli 2022. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde artikel 114, idet forordningen sigter på at harmonisere de nationale krav, der gælder for udbydere af relevante onlinetjenester på det digitale indre marked. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det bemærkes, at forslaget til forordning var optaget på Europaudvalgets liste over prioriterede lovgivningsforslag til nærhedstjek 2021. Forordningsforslaget, der planmæssigt skulle have været fremsat i 2021, blev imidlertid først fremsat i maj 2022.

3. Formål og indhold

Forordningsforslaget har følgende tre overordnede formål:

1. At etablere en klar og harmoniseret retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.

2. At skabe retssikkerhed for udbydere med hensyn til deres ansvar for at vurdere og afbøde risici og om nødvendigt opspore, indberette og fjerne seksuelt misbrug af børn online.
3. At oprette et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.

Forpligtelser for udbydere

Forordningsforslagets kapitel II (artikel 3-24) fastsætter de forpligtelser, der gælder for alle udbydere af hostingtjenester eller interpersonelle kommunikationstjenester, som tilbyder sådanne tjenester i EU.

Forordningsforslagets artikel 3 pålægger således udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester at foretage en vurdering af, hvilken risiko der er forbundet med, at deres tjeneste anvendes med henblik på seksuelt misbrug af børn. Bestemmelsen indeholder i den forbindelse en ikke-udtømmende opstilling af de hensyn, der skal medtages i risikovurderingen, samt regler for, hvornår og hvor ofte udbydere skal foretage den pålagte risikovurdering.

Efter forordningsforslagets artikel 4 er udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester forpligtet til at træffe afbødende foranstaltninger, der er skræddersyet til de risici, der efter artikel 3 er blevet identificeret, for at begrænse disse risici. Foranstaltningerne skal bl.a. være rimelige, effektive og anvendes på en omhyggelig og ikkediskriminerende måde. Som eksempel på foranstaltninger nævner forordningsforslaget bl.a. tilpasning af udbyderens indholdsmoderationssystem eller beslutningsproces eller styrkelse af det interne tilsyn med tjenestens funktion.

Forordningsforslagets artikel 6 fastsætter forpligtelser for softwareapplikationsbutikker. Ifølge artiklen skal softwareapplikationsbutikker foretage en rimelig indsats for at vurdere, om nogen af de tjenester, de tilbyder via deres softwareapplikationer, risikerer at blive anvendt til hvervning af børn (grooming).

Artikel 7 i forordningsforslaget regulerer tilfælde af, at der foreligger dokumentation for, at der er en betydelig risiko for, at en specifik hostingtjeneste eller interpersonel kommunikationstjeneste bliver udnyttet med henblik på seksuelt misbrug af børn online. I sådanne tilfælde har den koordinerende myndighed i etableringslandet beføjelse til at anmode den kompetente retslige eller uafhængige administrative myndighed i etableringslandet om at

udstede et påbud, der forpligter den pågældende udbyder til at opspore sådant materiale på den relevante tjeneste (et såkaldt opsporingspåbud).

De nærmere regler for opsporingspåbuddet, herunder i forhold til begrundelse og de foranstaltninger, der skal iværksættes for at leve op til påbuddet, er oplistet i artikel 8, mens artikel 9 indeholder en række supplerende regler, herunder i forhold til klageadgang, underretning og ændring af opsporingspåbud.

Artikel 10 indeholder regler om, hvordan et opsporingspåbud kan efterkommes, herunder i forhold til at sikre, at opsporingen sker effektivt og forholdsmæssigt. Det fremgår bl.a. af artiklen, at udbyderne skal efterkomme et modtaget påbud ved at installere og drive teknologier til opsporing, og at de har ret til at bruge de teknologier, der stilles gratis til rådighed af EU-centret. De nærmere krav til teknologierne oplistes i bestemmelsen.

Artikel 12 i forordningsforslaget pålægger udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester en indberetningspligt. Såfremt udbyderne får kendskab til tilfælde af potentielt seksuelt misbrug af børn online på de tjenester, udbyderen tilbyder, skal dette straks indberettes til EU-centeret. Når udbyderen indgiver den pågældende indberetning, skal udbyderen også underrette den pågældende bruger herom og oplyse vedkommende om hovedindholdet i indberetningen, om hvorledes udbyderen er blevet opmærksom på det potentielle forhold mv. Udbyderen skal desuden etablere og drive en tilgængelig, alderssvarende og brugervenlig mekanisme, der skal gøre det muligt for brugere at gøre udbyderen opmærksom på potentielt seksuelt misbrug af børn online på den pågældende udbyders tjeneste.

Efter forordningsforslagets artikel 14 tillægges de koordinerende myndigheder i etableringslandet beføjelse til at anmode den kompetente retslige eller uafhængige administrative myndighed om at udstede et påbud, der forpligter en hostingtjenesteyder til at fjerne materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, på sine tjenester eller til at deaktivere adgangen hertil i alle medlemsstater. I stk. 3 og 4 præciseres de krav, som påbuddet skal opfylde.

Forordningsforslagets artikel 15 regulerer udbyderes klageadgang, udbydernes pligt til at underrette den pågældende bruger om påbuddet om at fjerne eller deaktivere indholdet samt vedkommendes ret til domsstolsprøvelse, hvis der udstedes et påbud efter forordningsforslagets artikel 14.

I forordningsforslagets artikel 16 tillægges de koordinerende myndigheder beføjelse til at anmode den kompetente retslige eller uafhængige administrative myndighed om at udstede et påbud, der forpligter en udbyder af internetadgangstjenester til at deaktivere adgangen til internetadresser med specifikt materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, og som ikke med rimelighed kan fjernes ved kilden (såkaldt spærring). Den kompetente retslige myndighed eller uafhængige administrative myndighed udsteder påbuddet, hvis betingelserne i stk. 4 er opfyldt.

Efter forordningsforslagets artikel 23 forpligtes udbydere af relevante informationssamfundstjenester til at oprette et fælles kontaktpunkt for at lette den direkte kommunikation med de relevante offentlige myndigheder. Kontaktpunktet skal give mulighed for direkte elektronisk kommunikation med de koordinerende myndigheder, andre kompetente myndigheder i medlemsstaterne, Kommissionen og EU-centeret.

Gennemførelse og håndhævelse

Forordningsforslagets kapitel III (artikel 25-39) indeholder bestemmelser vedrørende gennemførelsen og håndhævelsen af forordningen.

Medlemsstaterne skal efter forordningsforslagets artikel 25 udpege en eller flere kompetente myndigheder, som er ansvarlige for forordningens anvendelse og håndhævelse. Medlemsstaterne skal desuden udpege en af de kompetente myndigheder som koordinerende myndighed, der vil fungere som den primære nationale myndighed. Denne vil være ansvarlig for alle spørgsmål vedrørende anvendelsen og håndhævelsen af forordningen i den pågældende medlemsstat.

Forordningsforslagets artikel 26 præciserer de krav, der gælder til de koordinerende myndigheder. Det fremgår bl.a. af artiklen, at de koordinerende myndigheder skal være uafhængige i alle henseender og udføre deres opgaver upartisk, gennemsigtigt og rettidigt.

Efter artikel 27 i forordningsforslaget tillægges den koordinerende myndighed en række undersøgelsesbeføjelser i forhold til udbydere af relevante informationssamfundstjenester. Af artiklen fremgår bl.a. muligheden for at foretage kontrolbesøg, anmode om oplysninger samt vurdere om de foranstaltninger, udbydere har truffet for at efterkomme idømte påbud, er i overensstemmelse med forordningens krav.

Efter artikel 28 og 29 i forordningsforslaget tillægges den koordinerende myndighed en række håndhævelsesbeføjelser i forhold til udbydere af relevante informationssamfundstjenester. Det fremgår bl.a. af artikel 28, at den koordinerende myndighed kan kræve overtrædelser bragt til ophør, anmode en retslig myndighed om at pålægge bøder og har beføjelse til at træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at undgå risikoen for alvorlig skade.

Efter artikel 29 kan yderligere håndhævelsesbeføjelser tages i brug, såfremt beføjelserne i henhold til artikel 27 og 28 er udtømt, og overtrædelsen fortsætter og forvolder alvorlig skade, der ikke kan undgås gennem udøvelse af andre beføjelser i henhold til EU-retten eller national ret. Eksempelvis kan den koordinerende myndighed kræve, at udbydernes ledelsesorgan indenfor en rimelig frist undersøger situationen og vedtager en handlingsplan til at bringe overtrædelserne til ophør mv. Endvidere kan den koordinerende myndighed anmode om at påbyde en midlertidig begrænsning af adgangen for brugere af den tjeneste, der er berørt af overtrædelsen.

Det fremgår af artikel 30 i forordningsforslaget, at de foranstaltninger, som den koordinerende myndighed træffer ved udøvelsen af beføjelserne i artikel 27, 28 og 29, skal være effektive, have afskrækkende virkning og være proportionale.

De koordinerende myndigheder har desuden efter artikel 31 beføjelse til at foretage søgninger i offentligt tilgængeligt materiale på hostingtjenester til opsporing af både kendt og nyt materiale for at kontrollere, om udbyderne overholder forordningen.

Endelig er de koordinerende myndigheder efter artikel 32 bemyndiget til at underrette udbydere af hostingtjenester om tilstedeværelsen af specifikt kendt materiale, der viser seksuelt misbrug af børn på deres tjenester samt eventuelt anmode dem om at fjerne eller spærre adgangen til materialet frivilligt.

Det fremgår af forordningsforslagets artikel 34, at brugere har ret til at indgive en klage over udbydere af relevante informationssamfundstjenester med påstand om overtrædelse af forordningen.

Forordningsforslagets artikel 35 indeholder regler om sanktioner. Medlemsstaterne skal efter artikel 35 indføre passende sanktioner for overtrædelse af

forordningen. Sanktionerne skal være effektive, proportionale og have afskrækkende virkning. I stk. 2-4 fastsættes nærmere beløbsgrænser i relation til idømmelse af sanktioner, og i stk. 5 opremses nogle af de hensyn, medlemsstaten kan medtage, i afgørelsen om, hvorvidt der skal pålægges en sanktion og den eventuelle sanktions type og omfang.

Oprettelse af EU-center

Forordningsforslagets kapitel IV indeholder regler om oprettelse af et EU-center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

Det følger således af forslagets artikel 40, at der oprettes et EU-center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Centeret skal støtte og lette gennemførelsen af bestemmelserne om opsporing, indberetning, fjernelse og deaktivering af adgangen til og spærringen af materiale, der viser misbrug af børn. Centeret skal desuden dele ekspertise og lette samarbejdet mellem relevante offentlige og private parter.

Artikel 43 i forordningsforslaget definerer EU-centerets opgaver. Disse omfatter bl.a. støtte til koordinerende myndigheder, lettelse af risikovurderingsprocessen samt genereringen og udvekslingen af viden og ekspertise.

Ifølge forslagets artikel 46 kan EU-centeret give relevante parter adgang til indikationsdatabaserne i artikel 44, såfremt det er nødvendigt. Relevante parter omfatter udbydere af hostingtjenester, udbydere af interpersonelle kommunikationstjenester, udbydere af internetadgangstjenester, koordinerende myndigheder, Europol og medlemsstaternes kompetente retshåndhavende myndigheder.

Efter forslagets artikel 47 tillægges Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, der skal supplere forordningen i relation til databaserne over indikationer og indberetninger efter artikel 44 og 45.

EU-centeret har efter forordningsforslagets artikel 48 pligt til at vurdere og behandle indberetninger fra udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester hurtigt for at fastslå, om disse er grundløse eller skal videresendes.

Efter forordningsforslagets artikel 49 har EU-centeret i visse tilfælde beføjelse til at foretage søgninger på hostingtjenester efter materiale, der viser seksuelt misbrug af børn. Såfremt søgningerne fremfinder materiale af

førnævnte karakter, har centeret beføjelse til at underrette udbydere om dette og anmode dem om at fjerne eller spærre adgangen til det specifikke materiale frivilligt.

Ifølge artikel 50 i forordningsforslaget vil EU-centeret stille teknologier til rådighed for udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester således, at de kan opfylde opsporingspåbuddet i artikel 10. Efter stk. 2 vil centeret desuden udgøre et informations- og ekspertisecenter vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

Efter artikel 52 i forordningsforslaget skal de koordinerende myndigheder udpege mindst én kontaktperson, der vil fungere som hovedkontaktperson for EU-centeret i den pågældende medlemsstat. Kontaktpersonerne vil have til opgave at bistå med udvekslingen af oplysninger mellem EU-centeret og de pågældende koordinerende myndigheder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

Europa-Parlamentets udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) er udpeget som ansvarlig for sagen. Derudover er Europa-Parlamentets udvalg om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (FEMM), Kultur- og Uddannelsesudvalget (CULT), udvalg om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) samt Budgetudvalget (BUDG) udpeget som rådgivende udvalg.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt med en fælles EU-indsats, hvis udfordringerne med seksuelt misbrug af børn online skal løses. Kommissionen fremhæver i den forbindelse bl.a., at nogle medlemsstater er begyndt at indføre nationale regler til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online, og at de medlemsstater, der endnu ikke har indført sådanne krav, i stigende grad overvejer nationale foranstaltninger. Grundet onlinetjenesters grænseoverskridende natur medfører dette en fragmentering af det digitale indre marked. Udover at det medfører betydelige omkostninger for udbydere, resulterer dette i, at indsatsen om forebyggelse og bekæmpelse af misbrug af børn ikke bliver tilstrækkeligt effektiv.

Kommissionen vurderer, at det kun er tiltag på EU-plan, der vil sikre harmoniserede retlige rammer på området og fjerne eksisterende hindringer for levering af relevante tjenester på det digitale indre marked samtidig med, at de krav, udbydere pålægges, er effektive i bekæmpelsen af online misbrug af børn.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering. Nærhedsprincippet anses således for at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Der gælder en midlertidig forordning om undtagelse fra visse bestemmelser i direktiv 2002/58/EF, for så vidt angår den anvendelse af teknologier til behandling af personoplysninger og andre data, der foretages af udbydere af nummerafhængige interpersonelle kommunikationstjenester med det formål at bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Denne giver på visse betingelser udbydere af interpersonelle kommunikationstjenester mulighed for at hjælpe med at opspore materiale vedr. seksuelt misbrug af børn. Det er intentionen, at nærværende forordningsforslag på sigt skal erstatte den midlertidige forordning.

Der findes på nuværende tidspunkt ikke dansk lovgivning, der forpligter udbydere af tjenesteydelser til at opspore, indberette, spærre for og fjerne materiale, der viser seksuelt misbrug af børn.

Rigspolitiets adgang til at blokere hjemmesider med indhold af seksuelt misbrug af børn er baseret på en frivillig ordning med internetudbydere. I praksis fungerer dette ved, at Rigspolitiet udarbejder en liste over ulovlige hjemmesider med overgrebsmateriale, som udleveres til internetudbydere, hvorefter disse frivilligt blokerer de oplistede hjemmesider.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er en forordning, som vil være direkte gældende. En vedtagelse af forslaget vil desuden kunne medføre behov for vedtagelse af lovgivning, der supplerer forordningen.

Det skal bemærkes, at forordningsforslagets artikel 28, stk. 1, litra c, ud fra en naturlig ordlydsfortolkning synes at lægge op til, at den koordinerende myndighed direkte kan anmode domstolene om at udstede en bøde, hvilket ikke er i overensstemmelse med de almindelige straffeprocessuelle regler

og i givet fald vil forudsætte en ændring heraf. Det kan ikke udelukkes, at bestemmelsen kan fortolkes sådan, at det er tilstrækkeligt, at den koordinerende myndighed kan anmode anklagemyndigheden om at anmode domstolene om at udstede en bøde. For en sikkerheds skyld bør dette søges afklaret med EU-kommissionen i de videre forhandlinger.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have økonomiske konsekvenser for udbydere af relevante informationssamfundstjenester, udbydere af hostingtjenester eller interpersonelle kommunikationstjenester og udbydere af internetadgangstjenester, der er etableret i Danmark. Omfanget af disse økonomiske konsekvenser er på nuværende tidspunkt under afklaring.

Forslaget forventes desuden at medføre udgifter for det offentlige, herunder for den samlede straffesagskæde. Det skyldes bl.a., at antallet af indberetninger om seksuelt misbrug af børn forventes at stige som følge af initiativerne i forslaget. Omfanget af disse konsekvenser er på nuværende tidspunkt under afklaring.

Derudover forventes der ligeledes merudgifter for den myndighed, der bliver udpeget til koordinerende myndighed.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

For så vidt angår de omkostninger, som oprettelsen af EU-centeret medfører, er disse dækket af de bevillinger, der er afsat i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-27 under finansieringsrammen for Fonden for Intern Sikkerhed, i det omfang det falder inden for de nuværende finansielle overslag. I perioden 2022-2027 ventes de samlede udgifter afholdt af EU-budgettet at udgøre ca. 46,1 mio. euro. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget. Forslaget har dermed statsfinansielle konsekvenser gennem EU's budget på ca. 6,9 mio. kr.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

9. Generelle forventninger og andre landes holdninger

Medlemsstaterne har i arbejdsgruppesammenhæng mv. generelt udtrykt opbakning til forslaget. Herudover har det tjekkiske formandskab bemærket, at der er tale om en prioriteret sag.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Bekæmpelsen af misbrug af børn og unge er en mærkesag for regeringen. Grundet den teknologiske udvikling er det i stadig højere grad online, at børn og unge risikerer at blive udsat for seksuelle overgreb, herunder grooming. Regeringen er enig med Kommissionen i, at udbydere af diverse onlinetjenester bør tage større ansvar i forebyggelsen og bekæmpelsen af misbrug af børn online. Dette gør sig gældende for så vidt angår tilfælde af grooming såvel som tilgængeligt materiale af seksuelt misbrug af børn online.

Regeringen byder Kommissionens forslag velkomment og afventer med forventning de kommende forhandlinger med henblik på, hvorledes en fælles Europæisk model skal se ud. Samtidig vil der fra dansk side være fokus på at sikre, at man med Kommissionens forslag rammer en rimelig balance mellem de forskellige hensyn, herunder hensynet til privatliv.

Det skal bemærkes, at regeringen er opmærksom på forordningsforslagets forenelighed med grundlovens bestemmelser og vil under forhandlingerne i EU have fokus på, at løsningsmodellen skal foregå indenfor grundlovens rammer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Forslaget er tidligere nævnt for Folketingets Europaudvalg i forbindelse med orienteringen om dagsordenspunktet ”Den digitale dimension i efterforskning af seksuelt misbrug af børn – udfordringer og vejen frem” forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2021.