



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 28. november 2024
Kontor: Internationalt kontor
Sagsbeh: Linn Emilia Mårtens
Sagsnr.: 2024-13713
Dok.: 3512674

Samlenotat for sager på Justitsministeriets område, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024

Side:

3-13	Punkt 1	(evt.) Forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (CSA-forordningen) - <i>Delvis generel indstilling</i>
14-18	Punkt 2	Strategiske retningslinjer vedrørende lovgivningsmæssig og operationel planlægning på området for retlige og indre anliggender (indenrigsdagen) - <i>Status</i>
19-21	Punkt 3	Bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer – Vurdering fra Intelligence Advisory Board - <i>Status</i>
22-24	Punkt 4	Adgang til data for effektiv retshåndhævelse: slutrapport fra højniveaugruppen (High-Level Group) (indenrigsdagen) - <i>Udveksling af synspunkter</i>
25-27	Punkt 5	Kampen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet (indenrigsdagen) - <i>Fremskridtsrapport</i>
28-37	Punkt 6	Direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (CSA-direktivet) - <i>Generel indstilling</i>

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

38-62	Punkt 7	Direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen - <i>Delvis generel indstilling</i>
63-67	Punkt 8	Strategiske retningslinjer vedrørende lovgivningsmæssig og operationel planlægning på området for retlige og indre anliggender (justitsdagen) - <i>Status</i>
68-69	Punkt 9	Rådskonklusioner om foranstaltninger til at fremme konkurrenceevnen for Den Europæiske Union og medlemsstaterne gennem den civile retspleje - <i>Vedtagelse</i>
70-71	Punkt 10	Rådskonklusioner om brugen af kunstig intelligens på retsområdet - <i>Vedtagelse</i>
72-75	Punkt 11	Fremtidens strafferet - <i>Udveksling af synspunkter</i>
76-78	Punkt 12	Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) - <i>Status</i>
79-81	Punkt 13	Adgang til data for effektiv retshåndhævelse: slutrapport fra højniveaugruppen (High-Level Group) (justitsdagen) - <i>Status</i>
82-84	Punkt 14	Kampen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet (justitsdagen) - <i>Fremskridtsrapport</i>
85-89	Punkt 15	Ruslands aggression mod Ukraine: Kampen mod straffrihed - <i>Status</i>
90-93	Punkt 16	Styrkelse af den europæiske efterforskningskendelse (EIO): resultaterne fra 10. evalueringsrapport - <i>Status</i>

Dagsordenspunkt 1: (evt.) Forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (CSA-forordningen)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 209

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen til rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling på grundlag af det kompromisforslag, som formandskabet fremlagde i september 2024. Indstillingen omfatter ikke placeringen af et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online. Regeringen forventer at kunne støtte vedtagelsen af en delvis generel indstilling.

Kommissionens forordningsforslag har til formål at etablere en klar og harmoniseret retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online samt at skabe retssikkerhed for udbyderne med hensyn til deres ansvar for at vurdere og afbøde risici og om nødvendigt opspore, indberette, fjerne og spærre for seksuelt misbrug af børn online. Herudover indebærer forordningsforslaget oprettelse af et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og forventes at indebære lovgivningsmæssige og væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Regeringen har et stort og vedvarende fokus på at komme digitale krænkelse til livs. Regeringen er derfor positivt indstillet over for intentionerne om at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Fra dansk side har fokus under forhandlingerne navnlig været at sikre, at forordningsforslaget rammer en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn og på den anden hensynet til retten til privatliv. Regeringen har endvidere haft særlig fokus på forslaget forenelighed med grundloven, herunder det uskrevne grundlovsforbud.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 11. maj 2022 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

Forordningsforslaget har følgende tre overordnede formål:

- a) At etablere en klar og harmoniseret retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.
- b) At skabe retssikkerhed for udbydere med hensyn til deres ansvar for at vurdere og afbøde risici og om nødvendigt opspore, indberette og fjerne og spærre for seksuelt misbrug af børn online.
- c) At oprette et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.

Kommissionen oversendte forslaget til Rådet i dansk sprogversion den 18. juli 2022. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) 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.

Forslaget har siden juni 2022 været genstand for forhandlinger i Rådets retshåndhævelsesgruppe (LEWP).

Henset til, at der ikke er opnået enighed om forslaget, vedtog Europa-Parlamentet og Rådet henholdsvis den 10. og 29. april 2024 Kommissionens forslag til ændring af den midlertidige forordning nr. 2021/1232, som giver udbydere mulighed for at opspore seksuelt misbrug af børn online frem til den 20. april 2026. Forhåbningen er, at forslaget på dette tidspunkt vil være vedtaget og trådt i kraft.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen til rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling, idet indstillingen ikke omfatter placeringen af et europæisk center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online.

Ud fra medlemsstaternes på nuværende tidspunkt kendte positioner er det usikkert, om der kan opnås politisk enighed om en delvis generel indstilling.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF-artikel 294) medlovgiver.

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.

Europa-Parlamentet vedtog den 22. november 2023 et forhandlingsmandat, der adskiller sig væsentligt fra Kommissionens oprindelige forslag, herunder særligt derved at det foreslåede opsporingspåbud alene vil kunne komme på tale efter en forudgående mistanke, ligesom "end-to-end"-kryptering udelukkes fra forslagens anvendelsesområde.

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 karakter medfører dette en fragmentering af det digitale indre marked. Ud over at det medfører betydelige omkostninger for udbydere, resulterer dette i, at indsatsen om forebyggelse og bekæmpelse af misbrug af børn ikke bliver tilstrækkelig effektiv.

Kommissionen vurderer, at kun tiltag på EU-plan 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 seksuelt misbrug af børn online.

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

6. Gældende dansk ret

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

Ved siden af muligheden for blokering af hjemmesider gennem straffeprocessuelle tvangsindgreb blokeres internetadgangen til hjemmesider aktuelt i

Danmark, på Færøerne og i Grønland på aftalebaseret basis i form af Netfilterordningen. Rigspolitiet har siden 2005 samarbejdet med Red Barnet og størstedelen af internetudbydere i Danmark, på Færøerne og i Grønland i bestræbelserne på at forhindre adgang via internettet til seksuelt materiale af børn. Ordningen administreres af Nationalt Cyber Crime Center (NC3) i National enhed for Særlig Kriminalitet. Som led i samarbejdet med internetudbydere videregiver NC3 løbende på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler oplysninger til internetudbydere om internetadresser, som NC3 vurderer indeholder ulovligt materiale af den omtalte karakter. Internetudbydere iværksætter herefter en DNS-blokering af internetadgangen til hjemmesiden. Dette indebærer, at man ved forsøg på at tilgå hjemmesiden vil blive mødt med en besked om, at internetadgangen til hjemmesiden er blokeret, fordi hjemmesiden indeholder materiale, som er omfattet af straffelovens § 235 (om besiddelse og udbredelse af seksuelt materiale af personer under 18 år). Det er dog muligt at omgå en sådan blokering for en person med en vis teknisk indsigt.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 14. juli 2021 Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2021/1232 om en midlertidig 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. Forordningen giver på visse betingelser udbydere af nummerafhængige interpersonelle kommunikationstjenester mulighed for at anvende specifikke teknologier til behandling af personoplysninger og andre data, i det omfang det er strengt nødvendigt for at opdage seksuelt misbrug af børn online på deres tjenester og indberette det og for at fjerne online materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, fra deres tjenester.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forordningsforslaget vil medføre behov for vedtagelse af dansk lovgivning, der supplerer forordningen. Der vil således være behov for at fastsætte nærmere regler om bl.a. udpegning af en national koordinerende myndighed, der skal varetage en række opgaver efter forordningen, ligesom der skal udpeges en eller flere kompetente myndigheder. Der skal derudover fastsættes regler om sanktioner for overtrædelse af en række bestemmelser i forordningen.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, herunder for det danske EU-bidrag.

Forslaget skønnes at have statsfinansielle konsekvenser via det danske EU-bidrag som følge oprettelse af EU-centeret, der lægges op til at blive finansieret inden for EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027 ved omprioritering fra 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 skønnes dermed isoleret at øge dansk EU-bidrag i samme periode ca. 6,9 mio. kr., da Danmark uden forslaget skønnes at kunne have modtaget en refusion af tilsvarende beløb via det danske EU-bidrag.

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 merudgifter for den myndighed, der bliver udpeget som 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.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes at have erhvervsøkonomiske konsekvenser for udbydere af relevante informationssamfundstjenester, udbydere af hostingtjenester eller interpersonelle kommunikationstjenester og udbydere af internetadgangstjenester, der er etableret i Danmark. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at afklare det nærmere omfang af disse økonomiske konsekvenser.

Det forventes, at forslaget vil medføre administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Forslaget forventes at medføre administrative byrder for udbydere af hostingtjenester og udbydere af offentligt tilgængelige interpersonelle kommunikationstjenester, der skal leve op til risikovurderingsforpligtelserne for

at minimere risikoen for, at deres tjenester udnyttes til seksuelt misbrug af børn online.

Udbyderne efterlades en vis fleksibilitet til at udforme og gennemføre foranstaltninger, der er skræddersyet til den identificerede risiko og karakteristika ved de tjenester, de udbyder, og de måder, hvorpå de pågældende tjenester anvendes. Som eksempler kan nævnes tilpasning af udbyderens indholdsmoderations- eller anbefalingssystemer, beslutningsprocesser, tjenestens drift, funktioner, indholdet eller håndhævelsen af vilkår og betingelser ved hjælp af passende tekniske og operationelle foranstaltninger og personale, styrkelse af udbyderens interne processer eller det interne tilsyn med tjenestens funktion.

Forslaget forventes desuden at medføre administrative byrder for udbyderne, der kan blive pålagt flere påbud efter forordningen.

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 den 10. august 2022 og den 5. september 2023.

Forslaget har endvidere i perioden fra den 30. november 2022 til den 20. december 2022 været sendt i offentlig høring. Der er modtaget høringssvar fra Advokatsamfundet, Børns Vilkår, Dataetisk Råd, Det Kriminalpræventive Råd, Det Etiske Råd, Dansk Industri Hjælp Voldsofre, IT-Branchen, IT-Politisk Forening, Joan Søstrene, Medierådet for Børn og Unge og Red Barnet.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar, som er overvejende positivt indstillet over for forordningsforslagets formål, om end der i flere høringssvar rejses bekymring for beskyttelsen af privatlivets fred og teknologiske udfordringer.

Proportionalitet og retssikkerhed

Advokatsamfundet og Det Etiske Råd rejser bekymring om uforholdsmæssige indgreb i kommunikationsfriheden og understreger behovet for proportionalitet og retssikkerhed. Advokatsamfundet finder nogle af forslagets

centrale begreber vage og upræcise, hvilket efter Advokatsamfundets opfattelse udgør en risiko for tilsidesættelse af væsentlige retssikkerhedshensyn.

Advokatsamfundet advarer i øvrigt mod risikoen for masseovervågning, mens IT-politisk forening advarer mod statslig 'spyware'.

Det Etiske Råd bemærker uddybende, at der må være proportionalitet i form af et rimeligt beskyttelsesniveau for udbydernes og brugernes retssikkerhed og grundrettigheder. Det Etiske Råd fremhæver forslagets bestemmelser om løbende evaluering af tiltag, det rådgivende teknologiudvalg under EU-centeret, kravet om uafhængige tilsynsmekanismer og passende procedurer og klagemekanismer som væsentlige elementer i den balancerede beskyttelse af forskellige og til tider modsatrettede rettigheder. Det understreges dog, at børn har en ret til særlig beskyttelse, og at børns rettigheder bør komme i første række.

Lovlig kontakt og lovligt materiale

Ifølge Advokatsamfundet kræver sondringen mellem strafværdige forhold og tilladelige kontakter mellem børn særlig opmærksomhed, ligesom IT-Politisk Forening bemærker, at forordningsforslaget kan omfatte lovlig seksual kommunikation mellem jævnaldrende børn. IT-Politisk Forening finder det problematisk, at indholdet af en lovlig privat chatsamtale mellem to jævnaldrende børn over den seksuelle lavalder, hvor der f.eks. udveksles seksuelle billeder, kan risikere at opfylde kriterierne for grooming.

Red Barnet fremhæver, at materiale, som fremstår krænkende, men som ikke er ulovligt, såsom nedværdigende eller seksualiserede personrettede beskeder, eller Child Sexual Exploitation Material (CSEM) kan være udfordrende at få fjernet fra platformene.

"End-to-end"-kryptering

Dansk Industri, IT-Branchen, og IT-Politisk Forening fremhæver, at "end-to-end"-krypteret kommunikation bør være undtaget fra forslaget, da det vil skabe sikkerhedsmæssige sårbarheder, eftersom kryptering spiller en vigtig rolle i forhold til at sikre privat og sikker kommunikation på nettet. Særligt IT-Politisk Forening er uforstående over for, at "end-to-end"-krypteret kommunikation er omfattet af forordningsforslaget, eftersom "end-to-end"-kryptering ifølge foreningen gør opsporing teknisk umulig. Red Barnet påpeger, at forslaget giver anledning til bekymring for, at beskyttelsen af børns data på chattjenester bliver forringet, især for opsporing i krypterede samtaler.

Risikovurdering og afbødningsforpligtelser

Børns Vilkår, Dansk Industri, IT-Politisk Forening og IT-Branchen betoner værdien af risikovurdering, men henviser til, at forslaget især bør fokusere på tjenester, der vurderes at indebære en høj risiko for misbrug. IT-Politisk Forening påpeger i, at risikovurdering indebærer, at interpersonelle kommunikationstjenester i sig selv vil kunne anses for at kunne udgøre en risiko. For interpersonelle kommunikationstjenester er det ifølge IT-Politisk Forening endvidere uklart, hvordan udbyderen skal foretage den konkrete risikovurdering efter forslagets artikel 3 samt vurdere den potentielle resterende risiko efter risikobegrænsende foranstaltninger i medfør af artikel 4. IT-Politisk Forening bemærker derudover, at udbyderne som led i risikovurderingen kan tvinges til at indsamle oplysninger om brugerne, som ikke er nødvendige for tjenesten. I praksis vil det udelukke muligheden for anonym brug af kommunikationstjenester og sociale medier.

Børns Vilkår anbefaler, at det i forhold til serviceudbydernes udarbejdelse af risikovurderingen af deres ydelser udspecificeres, at risikovurderingen skal udarbejdes for alle tjenesternes deelelementer, herunder de såkaldte ”features”.

Red Barnet bemærker, at kriterierne for, hvornår en digital tjeneste indebærer en risiko for grooming, er meget brede. Derudover efterspørger organisationen information om, hvilke konkrete oplysninger børn skal opgive for at verificere deres alder, samt hvilke forpligtelser tjenesterne har i forhold til beskyttelse af disse oplysninger. Dataetisk Råd foreslår en række tiltag, der relaterer sig til aldersbegrænsning, som mange onlinetjenester allerede har, herunder fastsættelse af en væsentlig højere aldersgrænse for brug af relevante onlinetjenester. Red Barnet opfordrer desuden til, at der føres tilsyn med den måde, hvorpå platformene forvalter risikovurderingsforpligtelsen, og at såkaldte ”trusted flaggers” involveres i vurderingen. Flere organisationer, herunder Børns Vilkår, Det Ethiske Råd og Red Barnet, fremhæver vigtigheden af at inkludere ”safety-by-design” i risikovurderingerne.

Dansk Industri og IT-Branchen bemærker, at der mangler klarhed i forholdet mellem forordningsforslaget og forordningen om digitale tjenester i forhold til risikovurdering.

Opsporing og grooming

IT-Politisk Forening bemærker, at det skal være muligt at detektere ukendt materiale og grooming på et frivilligt grundlag med passende sikkerhedsforanstaltninger. IT-Politisk forening henviser til, at den brede term ”betydelig risiko” i forslagets artikel 7, stk. 5-7, kan medføre, at et stort antal udbydere kan modtage et påbud. Dataetisk Råd mener, at det bør overvejes at udvide forslaget til også at omfatte opsporing og standsning af børn, der groomer og krænker andre børn. Red Barnet mener, at opsporingspraksis hos udbyderne bør monitoreres tæt. Red Barnet mener i øvrigt, at det bør overvejes, om bemyndigelsen til at opspore bør ligge hos en uafhængig, national myndighed, fremfor hos udbyderne.

Teknologi

Dansk Industri og IT-B Branchen påpeger behovet for teknologisk innovation, da de eksisterende teknologier, f.eks. til opsporing, er utilstrækkelige. Dette gør sig tillige gældende for aldersvurderingen. Forslaget bør ifølge Dansk Industri således fokusere på at fremme frivillig innovation af teknologiske løsninger, der kan gøre det muligt at identificere grooming, herunder ved at tillade metadata. Red Barnet anser det for vigtigt, at forordningens definitioner af risici følger med den teknologisk udvikling, så nye former for seksuelt misbrug af børn ikke overses.

Ressourcer og implementering

Det Kriminalpræventive Råd og IT-Politisk påpeger, at implementeringen af forslaget vil kræve betydelige ressourcer både på EU-niveau og for mindre platforme, der muligvis ikke har de nødvendige økonomiske ressourcer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt støtte blandt medlemsstaterne til at etablere en klar og harmoniseret retlig ramme for forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online. Det er desuden generelt opfattelsen, at forordningen er nødvendig, hvis indsatsen med forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn online skal være effektiv.

Der er under forhandlingerne særligt rejst spørgsmål om proportionaliteten af de forskellige påbud – særligt det foreslåede opsporingspåbud, der kan udstedes over for tjenesteudbydere, og forslagets forenelighed med de grundlæggende rettigheder, herunder retten til respekt for privatliv og kommunikation.

Formandskabet fremlagde i september 2024 et samlet kompromisforslag, som blev drøftet på et attachémøde den 23. september 2024. Forslaget var

sat på dagsordenen til rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling. Kort før rådsmødet blev punktet imidlertid ændret til en statusrapportering, idet formandskabet vurderede, at der ikke var udsigt til at opnå bred opbakning blandt medlemsstaterne. Forslaget har ikke været drøftet blandt medlemsstaterne efter rådsmødet, men formandskabet har tilkendegivet, at der arbejdes på at sikre et tilstrækkeligt grundlag for vedtagelse af en delvis generel indstilling på rådsmødet den 12.-13. december 2024.

På baggrund af formandskabets tilkendegivelser og de seneste drøftelser blandt medlemsstaterne må det på nuværende tidspunkt vurderes usikkert, om der kan opnås tilstrækkelig bred opbakning blandt medlemsstaterne frem mod rådsmødet i december.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen har et stort og vedvarende fokus på at komme digitale krænkelse til livs. Regeringen er derfor positiv over for intentionerne om at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Den teknologiske udvikling indebærer, at seksuelt misbrug af børn, herunder grooming, i stigende grad finder sted online, og regeringen er enig i, at udbydere af onlinetjenester skal tage et større ansvar for, at børn og unge kan færdes trygt og sikkert på nettet ved bl.a. at forhindre udbredelsen af materiale af seksuelt misbrug af børn online samt at begrænse risikoen for platformenes brug til grooming af børn mest muligt.

I lyset af det grænseoverskridende element i spredning af materiale via nettet er det afgørende med en fælles europæisk indsats på området, og regeringen er derfor overordnet set positivt indstillet over for formålet om at skabe en retlig ramme og en fælles, koordineret tilgang til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online i EU.

Regeringen finder det afgørende, at forslaget er foreneligt med grundloven, herunder det uskrevne grundlovsforbud, hvorefter det alene er danske myndigheder, der er enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium. Det skal bemærkes, at formandskabets seneste promistekst tager højde for dette.

Regeringen finder det tilsvarende afgørende, at forslaget lever op til EU's Charter om grundlæggende rettigheder.

Regeringen har noteret sig, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) og Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB) har rejst spørgsmål om nødvendigheden og proportionaliteten i de indgreb i beskyttelsen af privatlivets fred og personoplysninger, som er en konsekvens af forslaget. Regeringen har særligt fokus på, at der opnås en fornuftig balance mellem hensynet til en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af online misbrug af børn på den ene side og muligheden for, at borgerne kan udøve deres grundlæggende rettigheder på den anden side.

Regeringen kan støtte vedtagelsen af en delvis generel indstilling i Rådet på grundlag af formandskabets seneste kompromisforslag. Forslaget vurderes at ligge inden for rammerne af regeringens forhandlingsmandat, som blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 15. september 2023.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Regeringens forhandlingsmandat blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 15. september 2023. Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om sagen, senest i forbindelse med forelæggelse af dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024.

Dagsordenspunkt 2: Strategiske retningslinjer vedrørende lovgivningsmæssig og operationel planlægning på området for retlige og indre anliggender (indenrigsdagen)

Nyt notat.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det Europæiske Råd kan i medfør af EUF-traktaten udforme strategiske retningslinjer for området for retlige og indre anliggender. Formandskabet har udarbejdet et udkast til sådanne retningslinjer. Det er forventningen, at fokus vil være på arbejdet med at fastlægge den strategiske retning for området for retlige og indre anliggender. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet, men eventuelle forslag til retsakter, der senere fremsættes på baggrund af retningslinjerne, kan være omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side støtter man formandskabets ambition om at udfærdige strategiske retningslinjer på området for indre anliggender. For så vidt angår migrationsemner støttes fra dansk side fokus på at styrke de ydre grænser og indsatsen på den eksterne dimension af migrationsområdet samt arbejdet med at udvikle nye løsninger til at adressere EU's fælles udfordringer med irregulær migration. For så vidt angår indre sikkerhed støttes fokus på bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Endelig arbejdes der for så vidt angår horisontale emner for, at retningslinjerne ikke foregriber kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme (MFF).

2. Baggrund

Det Europæiske Råd kan i medfør af artikel 68 i Traktaten om De Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) udforme strategiske retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (retlige og indre anliggender).

Det ungarske formandskab fremlagde i juli 2024 et udkast til strategiske retningslinjer vedrørende lovgivningsmæssig og operationel planlægning på området for retlige og indre anliggender. Retningslinjerne omhandler bl.a. horisontale emner, indenrigsemner, herunder migrationsemner, og de skal

ifølge det ungarske formandskab skabe retning for området samt for institutionerne i forhold til, hvad der skal lægges vægt på i den kommende lovgivningscyklus.

Udkastet til retningslinjer indeholder dels en række bestemmelser om horisontale emner og dels en række bestemmelser om emner relateret til henholdsvis justits- og indenrigsområdet.

For så vidt angår de horisontale temaer fremgår det, at fokus skal være på en sammenhængende og effektiv implementering af den lovgivning, der allerede er vedtaget på området. Samtidig fremgår det, at EU skal fastholde en fremadskuende vision for at håndtere eksisterende og fremtidige udfordringer og sikre EU's beredskab og tilpasningsevne til eksisterende og fremtidige udfordringer. Det fremgår videre, at fornøden finansiering hertil vil være afgørende, og at man – uden at foregribe de kommende forhandlinger – ønsker, at EU's flerårige finansielle ramme (MFF) reflekterer disse prioriteter.

For så vidt angår indenrigsområdet omtales for det første i relation til indre sikkerhed bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet. Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at det er vigtigt at fratage kriminelle netværk deres ressourcer og hindre ulovlige pengestrømme. I den forbindelse skal offentlige-private partnerskaber promoveres, herunder Den Europæiske Havnealliance, med henblik på at styrke logistiske knudepunkters robusthed. I tillæg fremgår det bl.a., at fokus særligt skal være på at forhindre rekruttering af mindreårige. Derudover fremgår det, at retshåndhævende myndigheders effektive brug af kunstig intelligens i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder, herunder analyse af store datamængder, kan forebygge og bekæmpe kriminalitet. Det fremgår endvidere, at Europol og Eurojust vil fortsætte med at spille en afgørende rolle i bekæmpelsen af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

For det andet fremhæves, at dialogen mellem EU og Ukraine har været nyttig for at formindske de potentielle implikationer for den indre sikkerhed af Ruslands krig mod Ukraine.

For det tredje fremhæves, at bekæmpelse af kriminalitet både online og offline er centralt for EU's interne sikkerhed. I den forbindelse fremgår det, at højniveaugruppens (HLG) anbefalinger for adgang til data for retshåndhævelsesmyndigheder skal udgøre fundamentet. Kommissionen inviteres i den

forbindelse til at udvikle en køreplan for implementeringen af anbefalingerne.

For det fjerde fremhæves, at EU vil anlægge en fastere tilgang til at forebygge og bekæmpe terrorisme, radikalisering, desinformation, voldelig ekstremisme og antidemokratiske tendenser online og offline.

For så vidt angår migrationsområdet omtaler retningslinjerne for det første behovet for at garantere et velfungerende Schengenområde bl.a. ved at styrke de ydre grænser, interoperabilitet og integreret grænseforvaltning.

For det andet fremhæves behovet for at styrke EU's indsatser ift. at bryde migrantsmuglernes forretningsmodel. Det fremhæves bl.a., at EU vil fortsætte arbejdet med at indgå omfattende og ligeværdige partnerskaber med tredjelande samt udvikle nye løsninger på EU's udfordringer med irregulær migration, herunder også ift. at imødegå instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser.

Endeligt fremhæves for så vidt angår migrationsområdet også behovet for en mere effektiv lovgivningsramme for udsendelse af personer uden lovligt ophold i EU.

Et første udkast til retningslinjerne blev præsenteret i juli 2024, og de er efterfølgende blevet drøftet på en række møder under det ungarske formandskab.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der blive givet en status om arbejdet med at udarbejde retningslinjerne for så vidt angår området for indre anliggender.

Retningslinjerne skal godkendes af Det Europæiske Råd.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre nærmere for dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

Der er forventeligt bred opbakning blandt medlemsstaterne til det ungarske formandskabs ambition om at få vedtaget strategiske retningslinjer.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter formandskabets ambition om at udfærdige strategiske retningslinjer på området for indre anliggender.

For så vidt angår indre sikkerhed støttes fra dansk side fokus på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder rekruttering og anvendelsen af mindre-årige i kriminelle netværker, og øget samarbejde med tredjelande om bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

For så vidt angår migrationsemner støtter regeringen fokus på at styrke grænsekontrollen ved de ydre grænser og på at bryde migrantsmuglernes forretningsmodel samt at adressere de grundlæggende årsager til irregulær migration. Endelig støtter regeringen, at retningslinjerne skal fokusere på behovet for at udvikle nye løsninger til at adressere EU's fælles udfordringer med irregulær migration.

Endelig arbejdes der for så vidt angår horisontale emner for fokus på, at retningslinjerne ikke foregriber kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme (MFF).

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 3: Bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer – vurdering fra Intelligence Advisory Board

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en præsentation af og status på dagsordenspunktet. Baseret på tidligere lignende drøftelser forventes en drøftelse med fokus på aktuelle sikkerhedsudfordringer i EU på baggrund af en præsentation fra Intelligence Advisory Board (IAB), der leveres af formandskabet for Counter Terrorism Group (CTG). Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv over for en drøftelse af status på bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer.

2. Baggrund

Intelligence Advisory Board (IAB) er et samarbejde mellem sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenesterne fra EU-medlemsstaterne samt Norge, Schweiz og Storbritannien. IAB orienterede senest medlemsstaterne om aktuelle sikkerhedsudfordringer inden for Unionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024.

IAB er ikke en del af det formelle EU-samarbejde, men blev oprettet i 2020 og har en rådgivende funktion i EU-regi. IAB kommunikerer således tjene- sternes perspektiver, erfaringer og rådgivning mv. vedrørende en række bre- dere sikkerheds- og efterretningsrelaterede emner, herunder også terrorbe- kæmpelse, som dog primært henhører under forummet Counter Terrorism Group (CTG).

Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering på terrorbekæmpelsesområ- det (for 2. halvår 2023), at trusselsniveauet i EU fortsat er højt. Jihadistisk terrorisme er fortsat den mest fremtrædende trussel mod EU. Nogle euro- pæiske lande står over for en betydelig trussel fra voldelig højreekstre- misme, mens truslen fra voldelig venstreorienteret og anarkistisk ekstre- misme i øjeblikket anses for lav af de fleste medlemsstater.

Det fremgår endvidere af trusselsvurderingen, at terrorister og voldelige ekstremister fortsætter med at sprede propaganda og udveksle information online. Nye former for ekstremisme, såsom voldelig anti-system/anti-regeringsextremisme, der ikke kan tilskrives specifikke ideologier og ofte stammer fra konspirationsfortællinger, observeres fortsat i mange medlemsstater, men truslen herfra vurderes at være lav. Det fremgår endvidere, at Ruslands militære aggression mod Ukraine indtil videre har haft en begrænset indvirkning på terrortruslen i EU, men vil kunne have betydelige mellem- og langsigtede konsekvenser.

Center for Terroranalyse (CTA) under Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at terrortruslen mod Danmark fortsat er i niveauet alvorlig (niveau fire ud af fem på skalaen). CTA vurderer dog, at koranskændingerne i 2023 samt konflikten mellem Israel og militante grupper i Palæstina har medvirket til at skærpe terrortruslen inden for det aktuelle niveau. Disse dynamikker vurderes fortsat at få afgørende betydning for terrortruslen i 2024.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en statusdrøftelse. Baseret på tidligere lignende drøftelser forventes en drøftelse med fokus på aktuelle sikkerhedsudfordringer i EU på baggrund af en præsentation fra IAB, der leveres af det ungarske formandskab for CTG. Umiddelbart forventes IAB at fokusere på de aktuelle sikkerhedsudfordringer i EU, men der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af statusdrøftelsen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for en drøftelse af status på bekæmpelse af sikkerhedsudfordringer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest den 7. juni 2024 været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2023.

Dagsordenspunkt 4: Adgang til data for effektiv retshåndhævelse – slutrapport fra højniveaugruppen (High-Level Group) (indenrigsdagen)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en meningsudveksling om anbefalingerne fra højniveaugruppen og adgang til data for retshåndhævende myndigheder, som blev nedsat af Kommissionen i juni 2023 med det formål at identificere eventuelle udfordringer med adgang til data for de retshåndhævende aktører i EU, samt komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet, men eventuel senere lovgivning på baggrund af anbefalingerne vil kunne være omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har for nuværende ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv over for en meningsudveksling om, hvorledes man kan styrke de retshåndhævende aktørers adgang til relevant data.

2. Baggrund

Højniveaugruppen (HLG) om adgang til data for effektiv retshåndhævelse blev lanceret af Kommissionen i juni 2023 og har til formål at identificere eventuelle udfordringer med adgang til data for de retshåndhævende aktører i EU, samt komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer.

Højniveaugruppen har afholdt fem plenarmøder startende den 19. juni 2023 og sluttende den 15. november 2024. Gruppen består af eksperter fra medlemsstaterne, Kommissionen og en række EU-agenturer. Dertil er gruppen understøttet af tre tekniske arbejdsgrupper, som hver er mødtes tre gange med det formål at diskutere mere specifikke emner.

Fra dansk side har repræsentanter fra Rigspolitiet og National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) deltaget i dele af arbejdet. De deltagende eksperter har ikke repræsenteret deres medlemsstat eller en myndighed, men er nomineret personligt på baggrund af deres kompetencer på området.

På det fjerde plenarmøde den 21. maj 2024 vedtog højniveaugruppen 42 foreløbige anbefalinger, mens højniveaugruppen på det femte og sidste plenarmøde den 15. november 2024 drøftede en afsluttende rapport med uddybning af de identificerede udfordringer og anbefalinger. Højniveaugruppens arbejde anses dermed for afsluttet, og der er lagt op til, at Europa-Kommissionen vil udarbejde en køreplan for den videre proces med at implementere de 42 anbefalinger. Det forventes, at en sådan køreplan vil være genstand for drøftelse på Standing Committee on Internal Security (COSI) i slutningen af november 2024.

Formandskabet vil i tillæg hertil overveje, hvordan de øvrige EU-institutioner og medlemsstater kan bidrage i det videre arbejde.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status på højniveaugruppens arbejde og en meningsudveksling om opfølgningen herpå.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positiv over for en meningsudveksling om, hvorledes man kan styrke de retshåndhævende aktørers adgang til relevant data. Man støtter samtidig opfordringen til at EU-Kommissionen fremlægger en køreplan for det fremtidige arbejde med at følge op på højniveaugruppens anbefalinger.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 7. juni 2024 til orientering i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024.

Dagsordenspunkt 5: Kampen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet (indenrigsdagen)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en fremskridtsrapport om tiltag til bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet. I lyset af arbejdsprogrammet for det ungarske formandskab forventes det, at fremskridtsrapporten vil tage afsæt i initiativerne i EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, herunder Europols kortlægning af højrisiko kriminelle netværk og EU's samarbejde med tredjelande. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side deler man formandskabets ønske om en styrket indsats på området.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 18. oktober 2023 en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet. Køreplanen indeholder 17 tiltag fordelt på følgende fire prioriterede områder: 1) Den Europæiske Havnealliance, herunder styrkelse af logistiske knudepunkters modstandsdygtighed, 2) optrevling af kriminelle højrisikonetværk, 3) forebyggelse og 4) internationalt samarbejde.

Det bemærkes, at Europol den 5. april 2024 offentliggjorde en rapport baseret på 821 kriminelle højrisikonetværk (HRCN) med det formål at sammenligne og beskrive de vigtigste kendetegn ved netværkene. Hovedpointerne i rapporten er bl.a., at HRCN er særdeles modstands- og tilpasningsdygtige, at de ofte er hierarkisk organiseret om et stærkt lederskab, og at de generelt arbejder på tværs af landegrænser men ofte med et regionalt fokus. Dertil fremgår det, at narkotikasmugling er den mest udbredte kriminalitetsform, og at en stor andel af netværkene gør brug af legale virksomhedsstrukturer samt vold og korruption som led i deres kriminelle aktiviteter.

Det ungarske formandskab har med afsæt i EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet prioriteret i alt 10 tiltag vedrørende narkotikahandel og organiseret kriminalitet, hvor formandskabet monitorer indsatsen og iværksætter yderligere initiativer i Rådet. De prioriterede tiltag omhandler mobilisering af toldvæsenet til bekæmpelse af narkotikahandel; et offentligt-privat partnerskab til bekæmpelse af narkotikasmugling og kriminel infiltration; kortlægning af de kriminelle netværk, der udgør de største trusler mod samfundet; et netværk af specialiserede anklagere og dommere til optrevling af kriminelle netværk; fremme af finansielle efterforskninger; fremme af digitale efterforskninger; udnyttelse af potentialet i indberetninger i Schengeninformationssystemet; indgåelse af alliancer til håndtering af trusler i form af syntetisk narkotika; styrkelse af retshåndhævelsen og det retlige samarbejde med usamarbejdsvillige jurisdiktioner.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10-11. oktober 2024 orienterede formandskabet om status for arbejdet med bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, herunder også arbejdet med de 10 tiltag om er prioriteret af formandskabet.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen på indenrigsdagen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en fremskridtsrapport. I lyset af arbejdsprogrammet for det ungarske formandskab forventes det, at fremskridtsrapporten vil vedrøre initiativerne i EU-køreplanen for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, herunder Euro-pols kortlægning af højrisiko kriminelle netværk samt EU's samarbejde med tredjelande.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet har været et højt prioriteret område under de seneste formandskaber for Rådet, og fra medlemsstaternes side støttes der generelt op om yderligere tiltag på dette område.

10. Regeringens generelle holdning

For regeringen er bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet højt prioriteret. Regeringen deler således det ungarske formandskabs ønske om en styrket indsats på området.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Tiltag vedrørende bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet er et tilbagevendende emne, som senest har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024.

Dagsordenspunkt 6: Direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (CSA-direktivet)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2024) 60

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Kommissionen har den 6. februar 2024 fremsat et forslag til omarbejdning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA. Forslaget har til formål at ajourføre det gældende direktiv fra 2011 set i lyset af den senere teknologiske udvikling, herunder den øgede online tilstedeværelse af børn og unge samt gerningspersoner. Forslaget udvider anvendelsesområdet for direktivet, således at bl.a. online lovovertrædelser vedrørende seksuelt misbrug mv. omfattes af det strafbare område. Forslaget fastlægger endvidere en minimumslængde for forældelsesfrister for seksuelt misbrug af børn mv. og indeholder en udvidelse af bistanden til ofre samt krav til foranstaltninger til forebyggelsen af seksuelt misbrug af børn mv. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige, økonomiske eller administrative konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 6. februar 2024 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA (omarbejdning).

Forslaget er en revision og udbygning af direktiv 2011/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA (i det følgende benævnt ”direktiv 2011/93/EU”), der udgør

EU's strafferetlige ramme på området for seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn mv. Dette direktiv blev vedtaget for at fastsætte minimumsstandards for forebyggelse og bekæmpelse af disse særligt alvorlige former for kriminalitet, som er rettet mod børn, herunder definitionen af forbrydelser og sanktioner på området seksuel udnyttelse af børn og for effektiv efterforskning og retsforfølgning, bistand og støtte til ofre og forebyggelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn. Direktivet er omfattet af retsforbeholdet.

I juli 2020 fremlagde Kommissionen en EU-strategi om en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Strategien anerkendte navnlig behovet for at vurdere, hvorvidt direktiv 2011/93/EU fortsat er egnet til formålet i betragtning af de samfundsmæssige og teknologiske ændringer i det seneste årti.

I 2022 foretog Kommissionen en evaluering for at vurdere gennemførelsen af direktiv 2011/93/EU og kortlægge mulige lovgivningsmæssige mangler, bedste praksis og prioriterede tiltag på EU-plan. Undersøgelsen konkluderede, at børns øgede onlinetilstedeværelse og den seneste teknologiske udvikling skaber udfordringer for de retshåndhævende myndigheder, samtidig med at der skabes nye muligheder for misbrug, som ikke fuldt ud er omfattet af det nuværende direktiv.

Det blev i undersøgelsen også konkluderet, at de forskellige retlige rammer i medlemsstaterne for efterforskning og retsforfølgning ikke giver mulighed for en effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn overalt i EU, navnlig fordi seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn begået ved brug af nye og fremspirende teknologier ikke i tilstrækkelig grad er strafbart. Endelig blev det fremhævet, at medlemsstaternes bestræbelser på at forebygge seksuelt misbrug af børn og bistå ofre fortsat er begrænsede og ukoordinerede, og at det er uklart, om de er effektive. Samtidig viste evalueringen klart, at der er behov for en ny lovgivningsmæssig ramme på EU-plan.

Forslaget supplerer andre EU-initiativer, der adresserer udfordringerne forbundet med seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, herunder bl.a. forslag til forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, som vil pålægge udbydere af onlinetjenester at tage ansvar for at beskytte børn, der bruger deres tjenester, mod seksuelt misbrug af børn online. Dette forordningsforslag bygger på direktiv 2011/93/EU for så vidt

angår definitionen af strafbare handlinger. Direktiv 2011/93/EU udgør således den strafferetlige søjle, som forordningen bygger på.

Direktivforslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, som er samme hjemmelsgrundlag som for direktiv 2011/93/EU. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, ligesom direktivet ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 26. marts 2024.

Forslaget drøftes i arbejdsgruppen vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN), hvor den første drøftelse fandt sted den 8. april 2024. Forslaget har endvidere været drøftet i Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS).

Forslaget har fået en positiv modtagelse af de øvrige EU-medlemsstater, der har bakket op om behovet for en opdatering af det nugældende direktiv med henblik på at sikre, at seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn online er kriminaliseret i EU. Visse EU-medlemsstater har dog blandt andet fundet de foreslåede strafferammer, indberetningspligter og forældelsesfrister for indgribende. Navnlig spørgsmålet om indførelsen af en samtykkebaseret voldtægtsbestemmelse deler vandene. Rådet har på baggrund af EU-medlemsstaternes bemærkninger herom lagt op til ændringer i forslaget, som bløder forslaget op og gør det mindre ambitiøst, herunder ved bl.a. at sænke de foreslåede forældelsesfrister og den foreslåede strafferamme.

3. Formål og indhold

Direktivforslaget er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) har afgivet et udkast til betænkning om forslaget.

Udvalget anser forslaget for et vigtigt skridt fremad med hensyn til at takle seksuelt misbrug af børn mv. Udvalget bifalder forslagets udvidelse af definitionen af materiale med seksuelt misbrug af børn til også at omfatte billeder genereret ved kunstig intelligens og instruktionsmanualer. Udvalget foreslår dog en række centrale ændringsforslag, herunder at:

- Forslaget skal tilpasses forordningen om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn mv.¹,
- forslaget skal styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem relevante interessenter, herunder styrke samarbejdet mellem de kompetente nationale myndigheder, Eurojust, Europol og EU-centret.
- forslaget skal styrke efterforskningen af hævring af børn og tage hensyn til børns psykiske og fysiske tilstand.
- de foreslåede forældelsesfrister i forslaget skal forlænges.
- forslaget skal skabe en retlig ramme for organisationer, der arbejder i offentlighedens interesse og give dem mulighed for at indlede anmeldelses- og fjernelsesprocedurer direkte med tjenesteudbydere.
- ofrets alder skal være en skærpende omstændighed, som sikrer, at straffene for voldtægt af børn ikke bliver nedsat, fordi ofret tilfældigvis er over den seksuelle lavalder.
- forslagets terminologi skal ajourføres i overensstemmelse med de retningslinjer, som blev fastlagt af den tværinstitutionelle arbejdsgruppe i Luxembourg i 2016.
- forslaget skal støtte og forbedre anmeldelsesmekanismerne og sikre, at der gribes hurtigt og effektivt ind over for gerningspersoner.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har fremhævet, at den grænseoverskridende karakter af lovovertrædelser i form af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, som begrundede vedtagelsen af det gældende direktiv, er blevet endnu mere udtalt i det seneste årti med den øgede udbredelse af brugen

¹ KOM (2022) 209

af onlineteknologier, der muliggør, letter og forstærker virkningen af sådanne lovovertrædelser. For at sikre både effektiv retsforfølgning af lovovertrædere og beskyttelse af ofre overalt i EU fastsætter dette forslag fælles minimumsstandarder for definitionen af lovovertrædelser og sanktionsniveauer, hvilket er et mål, som medlemsstaterne ikke vil kunne nå hver for sig, og som kun kan nås ved en indsats på EU-plan. I betragtning af online-dimensionen af disse forbrydelser, vil medlemsstaterne i mangel af fælles regler ikke effektivt kunne: i) forebygge, at der begås lovovertrædelser i form af seksuelt misbrug af børn på deres område, ii) efterforske og retsforfølge forbrydelser i form af seksuelt misbrug af børn med en indsats på EU-plan, og iii) identificere ofre og yde den rette bistand til dem.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

6.1. Strafbare handlinger og sanktioner

6.1.1. Seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse

Efter straffelovens § 216, stk. 2, straffes for voldtægt den, der har samleje med et barn under 12 år, med fængsel indtil 12 år. På samme måde straffes den, som er fyldt 22 år og har samleje med et barn under 15 år.

Efter straffelovens § 222, stk. 1, straffes den, som har samleje med et barn under 15 år, med fængsel indtil 8 år, medmindre forholdet er omfattet af § 216, stk. 2. Har gerningspersonen skaffet sig samlejet ved udnyttelse af sin fysiske eller psykiske overlegenhed eller ved brug af enten tvang eller fremsættelse af trusler, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 222, stk. 2. Det skal ved fastsættelse af straffen efter stk. 1 indgå som en skærpende omstændighed, at gerningspersonen har skaffet sig samlejet ved at udnytte sin fysiske eller psykiske overlegenhed, jf. § 222, stk. 3.

Efter straffelovens § 223, stk. 1, straffes den, som har samleje med eller ved uanstændigt forhold krænker blufærdigheden hos en person under 18 år, der er den skyldiges stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse, med bøde eller fængsel indtil 4 år. På samme måde straffes den, som under groft misbrug af en på alder og erfaring beroende overlegenhed forfører en person under 18 år til samleje, jf. § 223, stk. 2.

Efter straffelovens § 224, stk. 1, straffes den, der medvirker til, at en person under 18 år mod betaling eller løfte om betaling har samleje med en kunde, med bøde eller fængsel indtil 6 år. Den, der som kunde mod betaling eller løfte om betaling eller løfte om betaling har samleje med en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. § 224, stk. 2.

Bestemmelserne i §§ 216-224 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til andet seksuelt forhold end samleje, herunder hvor gerningspersonen formår forurettede til at udføre seksuelle handlinger på sig selv, jf. straffelovens § 225.

Efter straffelovens § 231 straffes for grooming den, som systematisk eller ved manipulation og under udnyttelse af en på alder og erfaring beroende overlegenhed opbygger en relation til en person under 18 år med forsæt til at udsætte den pågældende for en seksualforbrydelse.

Efter straffelovens § 232, stk. 1, straffes den, som ved uanstændigt forhold krænker blufærdigheden, med bøde eller fængsel indtil 2 år eller, hvis forholdet er begået over for et barn under 15 år, med bøde eller fængsel indtil 4 år. Ved fastsættelse af straffen skal der lægges vægt på den særlige krænkelse, der er forbundet med lovovertrædelsen, jf. § 232, stk. 2.

Efter straffelovens § 233, stk. 1, straffes for rufferi den, der driver virksomhed med, at en anden mod betaling eller løfte om betaling har seksuelt forhold til en kunde, med fængsel indtil 4 år. Den der i øvrigt udnytter, at en anden erhvervsmæssigt mod betaling eller løfte om betaling har seksuelt forhold til en kunde, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år. Det samme gælder den, der fremmer, at en anden mod betaling eller løfte om betaling har seksuelt forhold til en kunde, ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand, jf. § 233, stk. 2. Den, der udlejer værelse i hotel til brug for, at en anden erhvervsmæssigt mod betaling eller løfte om betaling har seksuelt forhold til en kunde, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. § 233, stk. 3.

6.1.2. Seksuelt materiale af personer under 18 år

Efter straffelovens § 226 straffes den, der optager seksuelt materiale såsom fotografier, film, el.lign. af en person under 18 år med forsæt til at sælge eller på anden måde udbrede materialet, med bøde eller fængsel indtil 6 år.

Efter straffelovens § 227, stk. 1, straffes den, der medvirker til, at en person under 18 år deltager i en forestilling med seksuel optræden, med bøde eller

fængsel indtil 2 år. Den, der som tilskuer overværer en forestilling som nævnt i stk. 1 med deltagelse af en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. § 227, stk. 2.

Efter straffelovens § 235, stk. 1, straffes den, som udbreder seksuelt materiale såsom fotografier, film, andre visuelle gengivelser el.lign. af personer under 18 år, med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om udbredelse af mere systematisk eller organiseret karakter.

Efter straffelovens § 235, stk. 2, straffes den, som besidder eller mod vederlag eller gennem internettet eller et lignende system til spredning af information gør sig bekendt med seksuelt materiale såsom fotografier, film, andre visuelle gengivelser el.lign. af personer under 18 år, med bøde eller fængsel indtil 1 år. Bestemmelsen i stk. 2 omfatter dog ikke besiddelse af seksuelt materiale af en person, der er fyldt 15 år, hvis den pågældende samtykker i besiddelsen, jf. § 235, stk. 3.

6.1.3. Børneattest

Det følger af § 32 i bekendtgørelse nr. 1860 af 23. september 2021 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret), at politiet efter begæring – til brug for ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i udførelsen af deres opgaver skal have direkte kontakt med børn under 15 år – kan videregive oplysninger om afgørelser fra Kriminalregisteret, som vedrører overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven om bl.a. seksuelle krænkelser af børn under 15 år og børnepornografi.

6.1.4. Skærpende omstændigheder

Straffelovens § 81 oplister en række forhold, der i almindelighed skal indgå som skærpende omstændigheder ved straffastsættelsen. Opregningen i bestemmelsen er ikke udtømmende, og der kan således forekomme andre hensyn, som kan tillægges betydning i skærpende retning. Eksempelvis vil det i almindelighed skulle indgå som skærpende omstændighed, at gerningspersonen tidligere er straffet af betydning for sagen, jf. § 81, nr. 1.

6.1.5. Rettighedsfrakendelse

Efter straffelovens § 79 kan den, der ved dom findes skyldigt i et strafbart forhold, frakendes retten til fortsat at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, eller til at udøve den pågældende virksomhed under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Det samme gælder ved udøvelse af anden virksomhed (herunder virksomhed, der indebærer hyppig kontakt med børn), når særlige omstændigheder taler derfor.

6.1.6. Strafansvar for juridiske personer

Efter straffelovens 5. kapitel kan juridiske personer straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov. Efter straffelovens § 27 forudsætter strafansvar for en juridisk person, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

6.1.7. Forældelsesfrister i sager om seksuelt misbrug af børn

Straffelovens regler om forældelse findes i lovens kapitel 11. Efter straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1-3, er forældelsesfristen henholdsvis 2, 5 eller 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i henholdsvis 1, 4 eller 10 år for overtrædelser.

For en række overtrædelser, herunder straffelovens § 216 om voldtægt gælder det, at der ikke indtræder forældelse, hvis overtrædelser begås over for en person under 18 år, jf. straffelovens § 93 b, stk. 2. For overtrædelser af straffelovens § 231 om grooming og § 232 om blufærdighedskrænkelser over for et barn under 15 år regnes forældelsesfristen tidligst fra den dag, den forurettede fylder 21 år, jf. straffelovens § 94, stk. 4. Overtrædelser af bl.a. straffelovens § 233 om rufferi forældes efter 5 år, jf. § 93, stk. 1, nr. 2. Derudover gælder det, at overtrædelser af straffelovens § 235 om udbredelse og besiddelse af seksuelt materiale af personer under 18 år som udgangspunkt forældes efter 5 år, jf. § 93, stk. 1, nr. 2, og efter 10 år, hvis forholdet er begået under særligt skærpende omstændigheder, jf. § 93, stk. 1, nr. 3.

6.1.8. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen

Efter retsplejelovens § 750 kan politiet foretage afhøringer, men kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring, og ingen tvang må anvendes for at få nogen til at udtale sig.

Det følger af retsplejelovens § 168, stk. 1, at enhver som udgangspunkt har pligt til at afgive forklaring for retten som vidne.

Efter retsplejelovens § 745 e, stk. 1, kan politiets afhøring af et barn optages på video med henblik på anvendelse af optagelsen som bevis under hovedforhandlingen efter retsplejelovens § 872. Den nærmere fremgangsmåde for videoafhøringen fremgår af Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om videoafhøring af børn, fra 7. september 2022. Det fremgår bl.a. af meddelelsen, at politiet, hvis der er et særligt behov for at styrke barnets tryghed, skal sørge for, at det er en tryghedsskabende person til stede i afhøringslokalet, hvilket f.eks. kan være en pædagog fra barnets daginstitution eller en bedsteforælder, som ikke forventes senere at skulle afgive vidneforklaring.

Det følger af retsplejelovens § 741 a, stk. 1, at retten i sager om bl.a. seksualforbrydelser beskikker en bistandsadvokat for den forurettede, når den pågældende fremsætter begæring om det. Beskikkelsen skal dog ske i visse sager om seksualforbrydelser, medmindre den pågældende efter at være blevet vejledt om retten til beskikkelse af advokat frabeder sig det, jf. § 741 a, stk. 2.

Efter dansk ret (offererstatningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1209 af 18. november 2014) yder staten erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven, hvis overtrædelsen er begået i Danmark. Erstatning kan i særlige tilfælde ydes for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte f.eks. har bopæl i Danmark eller har dansk indfødsret. Det er bl.a. en forudsætning, at de almindelige erstatningsbetingelser er opfyldt. Er ofrets krav på erstatning og godtgørelse fra skadevolderen afgjort ved dom, ydes den statslige erstatning som udgangspunkt med det beløb, som er fastsat ved dommen.

7. Konsekvenser

Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, ligesom forslaget ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde i perioden fra den 5.-12. april 2024.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget, men der forventes bred opbakning til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for intentionerne bag forslaget, dels set i lyset af den grænseoverskridende karakter af lovovertrædelser i form af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, dels henset til den øgede onlinetilstedeværelse af børn, unge og gerningspersoner, og dels henset forslagets formål med at sikre en ensartet regulering heraf på tværs af EU-medlemsstaterne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg fik den 24. april 2024 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om forslaget og blev orienteret om forslaget den 7. juni 2024 i forbindelse med forelæggelse af dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender), som blev afholdt den 13.-14. juni 2024.

Dagsordenspunkt 7: Direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2022) 702

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling omfattende afsnit II (omstødelse), III (sporing af aktiver), V (ledelsens forpligtelser) og VIII (gennemsigtighed vedrørende landenes insolvensordninger) samt afsnit I for så vidt angår de bestemmelser, der har betydning for de øvrige afsnit. Det betyder, at der på rådsmødet ikke vil blive taget stilling til de øvrige bestemmelser om definitioner og anvendelsesområde, reglerne om pre-pack, mikrovirksomheder, kreditorudvalg samt reglerne om ikrafttrædelse mv. Kommissionen har den 7. december 2022 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen. Forslaget er modtaget i dansk sprogversion i Rådet den 20. januar 2023. Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. Forslaget har til formål at maksimere inddrivelsen af aktiver fra en insolvent virksomhed til dækning af krav fra virksomhedens kreditorer. Forslaget lægger op til at forfølge dette mål ved at sætte fokus på inddrivelse af aktiver, effektive insolvensprocedurer, en højere grad af forudsigelighed og rimelig fordeling af aktivmassen mellem kreditorerne. Forslaget er endvidere et skridt i retning mod at fjerne hindringer for opnåelse af en fælles kapitalmarkedsunion og sikre bedre finansieringsmuligheder på tværs af medlemsstater.

Forslaget vurderes umiddelbart at kræve visse tilpasninger af dansk lovgivning. Forslaget må endvidere forventes at medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Derudover kan sagen have både erhvervsøkonomiske og samfundsøkonomiske konsekvenser, men det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at foretage en præcis opgørelse af sådanne omkostninger.

Fra dansk side har fokus under forhandlingerne vedrørende de afsnit, der forventes at indgå i den delvise generelle indstilling, navnlig været at sikre en så meningsfuld implementering af reglerne om sporing af aktiver som

muligt, henset til at reglerne skal ses i sammenhæng med insolvensforordningen, som Danmark grundet retsforbeholdet ikke er omfattet af. Fokus har endvidere været at sikre, at forslaget tillader fleksibilitet i implementeringen og en rimelig balance mellem skyldneren og kreditorerne, herunder i forhold til de foreslåede regler om omstødelse og ledelsens forpligtelser.

Regeringen har derudover for så vidt angår de dele af direktivforslaget, der forventes at indgå i den delvise generelle indstilling haft fokus på at nedbringe forslagets negative økonomiske konsekvenser for staten og erhvervslivet.

Det ungarske formandskab har fremlagt kompromisforslag til afsnittene, der skal indgå i den delvise generelle indstilling. Regeringen forventer at kunne støtte vedtagelsen af den delvise generelle indstilling.

2. Baggrund

Siden 2015 har Kommissionen arbejdet på at skabe en fælles kapitalmarkedsunion (Capital Markets Union, CMU), der skal sikre finansiell og økonomisk integration i EU og dermed vækst, arbejdspladser og investeringer. Kommissionen har i den forbindelse peget på, at fraværet af harmoniserede insolvensordninger i medlemslandene er en af de største hindringer for den frie bevægelighed for kapital i EU og hæmmer udviklingen af CMU generelt.

De eksisterende insolvensordninger i medlemslandene har således ifølge Kommissionen forskellige virkninger på tværs af landegrænserne og har forskellig grad af effektivitet, herunder særligt i forbindelse med sagsbehandlingstid og inddrivelsessatser. Dette medfører, at kreditorer og investorer er mindre villige til at investere på tværs af landegrænser, hvilket svækker virksomheders tilgængelige finansieringsmuligheder.

Kommissionen har fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen den 7. december 2022.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering i det indre marked og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

3. Formål og indhold

Der er på baggrund af konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. april 2024 politisk pres for opnåelse af en generel indstilling i Rådet snarest muligt. Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af en delvis generel indstilling omfattende forslagets regler om omstødelse (afsnit II), sporing af aktiver (III), ledelsens forpligtelser (afsnit V) og om gennemsigtighed vedrørende landenes insolvenslovgivninger (afsnit VIII). De af definitionsbestemmelserne (afsnit I), som er relevante for de førnævnte afsnit, forventes ligeledes indgå i den delvise generelle indstilling.

Ud fra medlemsstaternes på nuværende tidspunkt kendte positioner forventes der at kunne opnås politisk enighed om en delvis generel indstilling blandt et kvalificeret flertal af medlemsstaterne.

Direktivforslagets regler om *pre-pack*, der angår forberedelse af salg af en virksomhed, inden insolvensprocedure indledes med henblik på hurtigt salg under insolvensproceduren, *mikrovirksomheder*, der angår en forenklet procedure for likvidation af insolvente mikrovirksomheder, herunder som udgangspunkt uden en insolvensbehandler, og *kreditorudvalg* indgår ikke i den delvise generelle indstilling. Afsnittene har ikke været drøftet under ungarsk formandskab.

3.1. Formål

Direktivforslaget har til formål at maksimere inddrivelsen af værdier fra en insolvent virksomhed til dækning af krav fra virksomhedens kreditorer. Forslaget vil forfølge dette mål ved at fokusere på:

1. Inddrivelse af aktiver fra likviderede insolvensboer.
2. Effektive insolvensprocedurer.
3. Forudsigelig og rimelig fordeling af inddrevne beløb mellem boets kreditorer.

3.2. Indhold

Direktivforslagets afsnit I indeholder almindelige bestemmelser og definitioner. Det følger heraf, at direktivet fastsætter regler for anfægtelsessøgsmål, sporing af aktiver, en såkaldt *pre-pack-procedure*, virksomhedsledelsens pligter, forenklete likvidationsprocedurer for mikrovirksomheder, kreditorudvalg og endelig medlemsstaternes udarbejdelse af et faktablad med centrale oplysninger om national insolvenslovgivning.

På baggrund af det seneste modtagne kompromisforslag er nedenfor beskrevet de af forslagens afsnit, der forventes at indgå i den delvise generelle indstilling.

For så vidt angår direktivforslagets anvendelsesområde undtages bl.a. nærmere definerede finansielle virksomheder i form af forsikringsselskaber, finansieringsinstitutter, kreditinstitutter og værdipapircentraler mv.

Artikel 1a giver i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder, der kan forstyrre landenes økonomier i alvorlig grad, og hvor anvendelse af reglerne vil lede til masseinsolvenser, medlemsstaterne mulighed for at afvige fra direktivets regler. Dette gælder dog ikke for reglerne om sporing af aktiver.

3.2.1. Centrale definitioner i forslaget og relation til national ret

Direktivforslagets artikel 2 indeholder bl.a. følgende centrale definitioner:

- *"Retshandel"*: Enhver overlagt menneskelig adfærd, der har retsvirkning. Definitionen er relevant for direktivforslagets regler om omstødelse.

Artikel 3a angår direktivforslagets forhold til national ret og fastsætter, at retsakten er et minimumsharmoniseringsdirektiv.

3.2.2. Anfægtelsessøgsmål (artikel 4-12)

Direktivforslagets afsnit II omhandler anfægtelsessøgsmål og har til formål at beskytte konkursboer mod uretmæssig fjernelse af aktiver inden indledning af insolvensbehandling. Afsnittet fastsætter regler om generelle betingelser for, at en retshandel er omstødelig, omstødelsesgrundene og retlige konsekvenser af et anfægtelsessøgsmål.

I artikel 4 fastsættes de generelle betingelser for anfægtelsessøgsmål, og det præciseres, at alle retshandler, der er til skade for kreditormassen, og som opfylder betingelserne i artikel 6-8, kan gøres til genstand for anfægtelsessøgsmål.

Artikel 6-8 omhandler særlige betingelser for anfægtelsessøgsmål, herunder at medlemsstaterne skal sikre, at retshandler er omstødelige: *hvis* den begunstiger en eller flere kreditorer ved fyldestgørelse eller sikkerhedsstillelse; *hvis* den er helt uden eller med en åbenbart utilstrækkelig modydelse, eller *hvis* skyldneren forsætligt har forvoldt skade på kreditormassen ved retshandlen. Artikel 6, stk. 3, litra d, giver medlemsstater mulighed for at undtage bl.a. close-out netting på energimarkeder fra omstødelsesreglerne.

Artikel 9-11 fastsætter konsekvenserne af et anfægtelsessøgsmål. Eksempelvis foreslås det, at fordringer, rettigheder eller forpligtelser, der følger af retshandler, der i medfør af direktivet er omstødelige, ikke kan gøres gældende med henblik på fyldestgørelse fra insolvensboet. Endvidere foreslås det, at den, der har draget fordel af retshandlen, er forpligtet til at tilbagelevere begunstigelsen i form af aktivet eller penge. Det foreslås ydermere, at fordringer kan genopstå, hvis insolvensboet er blevet fuldt ud kompenseret, samt at rettigheder kan gøres gældende over for tredjemand, f.eks. en arving eller anden efterfølger til den part, der har draget fordel af retshandlen.

3.2.3. Sporing af aktiver (artikel 13-18)

Afsnit III omhandler sporing af aktiver, der tilhører insolvensboet, og vedrører et målrettet indgreb, som skal gøre det lettere for insolvensbehandlere at udøve de beføjelser, der er tillagt dem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 20. maj 2015 om insolvensbehandling (insolvensforordningen). Afsnittet handler om bl.a., hvilke nationale registre insolvensbehandlere skal have adgang til for at kunne spore aktiverne så effektivt som muligt.

Artikel 13-16 handler om udpegede retters eller udpegede administrative myndigheders adgang til og søgning i en virksomheds bankkontooplysninger, herunder i det bankkontoregister, der er indført med det nye hvidvaskdirektiv (direktiv (EU) 2024/1640). Det foreslås, at insolvensbehandleren skal kunne anmode en udpeget ret eller administrativ myndighed om adgang til en virksomheds bankkontooplysninger. Det foreslås endvidere at fastsætte betingelser for, hvornår en søgning i bankkontooplysningerne kan finde sted, og hvordan der skal ske overvågning med de udpegede retters adgang til bankkontooplysningerne.

Artikel 17 omhandler insolvensbehandleres adgang til oplysninger om reelt ejerskab. Medlemsstaterne skal således sikre, at insolvensbehandlere har adgang til de oplysninger i registre over reelt ejerskab, der er oprettet i medlemsstaterne og er tilgængelige gennem systemet til sammenkobling af registre over reelt ejerskab. Der er navnlig tale om den reelle ejers navn, fødselsmåned og -år, statsborgerskab og bopælsland, samt art og omfang af den reelle ejers rettigheder. Endvidere skal insolvensbehandlere have rettidig adgang, uden at parterne varsles.

I medfør af artikel 18 skal insolvensbehandlere have direkte og hurtigt adgang til information, der er nødvendig for at spore aktiver i medlemsstaternes nationale registre eller databaser over aktiver, der er opført i bilag I, hvis et sådant register eller en sådan database findes.

Artikel 18a angår insolvensbehandlers adgang til retter og administrative myndigheder med henblik på sporing af aktiver til brug for insolvensbehandlingen. Bestemmelsen fastsætter, at der i den forbindelse ikke må ske forskelsbehandlingen mellem nationale insolvensbehandlere og insolvensbehandlere fra en anden medlemsstat.

3.2.5. Virksomhedslederes pligter (artikel 36-37a)

Afsnit V omhandler virksomhedslederes pligter, når virksomheden er insolvent.

Det foreslås i artikel 36, at medlemsstaterne sikrer, at en virksomheds ledelse forpligtes til at indlede insolvensbehandling senest tre måneder efter, at ledelsen blev bekendt med eller burde have været bekendt med, at virksomheden blev insolvent.

Artikel 36a giver medlemsstaterne mulighed for at suspendere forpligtelsen i artikel 36 i tilfælde, bl.a. hvor ledelsen har taget foranstaltninger, der har til formål at hindre, at kreditorerne lider skade, og at sikre et beskyttelsesniveau, der svarer til forpligtelsen efter artikel 36.

Artikel 37 fastlægger det civilretlige ansvar i tilfælde af, at virksomhedsledelsen undlader at følge forpligtelsen i artikel 36, eller hvis virksomhedsledelsen har iagttaget foranstaltninger efter artikel 36a.

3.2.8. Gennemsigthed i national lovgivning (artikel 68)

Afsnit VIII omfatter artikel 68 og vedrører medlemsstaternes forpligtelse til at udarbejde og vedligeholde et faktablad med centrale oplysninger om visse elementer af national lovgivning om insolvensbehandling.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Det ansvarlige udvalg for forslaget er Europa-Parlamentets Retsudvalg (JURI). Europa-Parlamentets udvalg for Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) har besluttet ikke at afgive udtalelse om forslaget, mens udtalelse fra Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON) afventer.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget overholder nærhedsprincippet, da medlemsstaternes forskellige insolvensregimer er en hindring for gennemførelsen af det indre marked generelt og oprettelsen af CMU i særdeleshed. Afhjælpningen af denne hindring begrundes en mere ensartet EU-insolvenslovgivning. Fordi medlemsstaternes udgangspunkter er så forskellige, vurderes det ikke, at reformer på nationalt plan kan føre til fuldstændig konvergens og dermed forbedre den overordnede effektivitet af insolvensregimer.

Kommissionen vurderer, at en harmonisering af nationale regler på insolvensområdet kan føre til et indre marked, der fungerer homogent, og en reduktion i markedsfragmentering, som derved vil medføre lettere adgang til finansiering og grænseoverskridende investering.

Det er – af de af Kommissionen anførte grunde – regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

6.1. Omstødelsesregler

Konkurslovens kapitel 8 indeholder regler om omstødelse af dispositioner, som på den ene eller anden måde har været til skade for konkursboets kreditorer.

Omstødelse efter kapitel 8 er betinget af, at skyldneren er kommet under konkurs, forebyggende rekonstruktion i form af tvangsakkord, rekonstruktion, eller at der afsiges kendelse om gældssanering, og kan alene rejses af boet. Almindeligvis skal dispositionen, der ønskes omstødt, have formindsket eller forrykket den aktivmasse, der ellers kunne have været anvendt til at dække kreditorernes krav. Der kan ikke ske omstødelse, hvis beløbet ikke kunne have tilgodeset de øvrige kreditorer.

De fleste regler i konkurslovens kapitel 8 er objektive omstødelsesregler, og omstødelsen kan derfor ikke undgås ved at føre bevis for, at skyldneren ikke var eller blev insolvent som følge af dispositionen (solvensbevis). Endvidere er det uden betydning, om den begunstigede var i god tro om insolvensen.

Der kan ske omstødelse af gaver, jf. konkurslovens § 64, arveafkald, jf. § 65, urimelig løn til nærtstående, jf. § 66, betaling af gæld med usædvanlige betalingsmidler, jf. § 67, visse tilfælde af modregning, jf. § 69, pantsætning for ældre gæld, jf. §§ 70 og 70 a, og udlæg, jf. § 71. Disse dispositioner skal

være foretaget inden fristdagen (typisk det tidspunkt, skifteretten modtog begæring om konkurs). Derudover kan der kræves omstødelse af dispositioner, der er foretaget efter fristdagen, jf. § 72, og endelig af utilbørlige dispositioner, jf. § 74.

Den almindelige omstødelsesfrist er tre måneder, dvs. at dispositionen skal være foretaget senere end tre måneder inden fristdagen. Fristen er længere, hvis den begunstigede er nærtstående til skyldneren, men i disse tilfælde er der mulighed for at føre solvensbevis. Omstødelse af utilbørlige dispositioner kan ske uden tidmæssige begrænsninger.

Efter konkurslovens § 74 kan der ske omstødelse af utilbørlige dispositioner, hvorved skyldnerens ejendele unddrages fra at tjene til fordringshaverenes fyldestgørelse, såfremt skyldneren var eller ved dispositionen blev insolvent, og den begunstigede kendte eller burde kende skyldnerens insolvens og de omstændigheder, som gjorde dispositionen utilbørlig.

Kapitel 36 i lov om kapitalmarkeder indeholder særregler om anerkendelse af aftaler om close-out netting eller slutfregning på de finansielle markeder og energimarkeder. Sådanne aftaler opretholdes som udgangspunkt, selv om en part i aftalen tages under insolvensbehandling, og kan således også undtages fra omstødelse.

6.2. Sporing af aktiver

I dansk ret findes ikke regler, der er specifikt rettet mod sporing af aktiver i forbindelse med insolvens.

Konkurslovens kapitel 11 indeholder dog en række tvangsmidler, der bl.a. omhandler skyldnerens forpligtelser over for konkursboet, herunder regler, der kan anvendes til sporing af aktiver. Det drejer sig f.eks. om skyldners oplysningspligt (konkurslovens § 100), vidnepligt (konkurslovens § 240), postspærring (konkurslovens § 104 a) og besiddelseskrav (konkurslovens § 112).

6.3. Procedurer i forbindelse med insolvensbehandlinger

I dansk ret findes der forskellige procedurer, som kan anvendes i forbindelse med, at en virksomhed bliver insolvent. I konkursloven findes der således regler om forebyggende rekonstruktion, rekonstruktion og konkurs, ligesom der i selskabsloven findes regler om tvangsopløsning, som dog ikke er udtryk for insolvens, jf. mere herom nedenfor.

Konkursloven

Forebyggende rekonstruktion kan indledes, når en virksomhed som følge af økonomiske vanskeligheder har sandsynlighed for at *blive* insolvent, og når det begæres af skyldneren. Rekonstruktion kan indledes, når skyldneren *er* insolvent, og når det begæres af enten skyldneren eller en fordringshaver.

Under forebyggende rekonstruktion er der mulighed for at anmode om fyldestgørelsesforbud i en periode på op til ét år, således at kreditorerne ikke kan kræve, at skyldneren opfylder sine forpligtelser over for kreditor. Under rekonstruktion træder et fyldestgørelsesforbud automatisk i kraft. Ligeledes kan skyldneren under forebyggende rekonstruktion anmode om en rekonstruktør, hvor der ved rekonstruktion automatisk beskikkes en rekonstruktør.

En skyldner under forebyggende rekonstruktion kan fremsætte forslag om en rekonstruktionsplan, som f.eks. kan omfatte en tvangsakkord eller en virksomhedsoverdragelse, som skal hjælpe med at få virksomhedens økonomi på rette fod igen. Under rekonstruktion skal rekonstruktionsplanen som minimum indeholde en virksomhedsoverdragelse, en tvangsakkord eller et andet tiltag, der alene eller sammen med de øvrige dele af rekonstruktionen medfører, at skyldneren ophører med at være insolvent.

Under forebyggende rekonstruktion bevarer skyldneren som udgangspunkt retten til at foretage dispositioner over sine aktiver, medmindre der er beskikket en rekonstruktør. Under rekonstruktionsbehandling gælder omvendt, at skyldneren som udgangspunkt ikke må foretage væsentlige dispositioner uden rekonstruktørens samtykke.

Konkursloven indeholder regler om vedtagelse af rekonstruktionsforslaget og om, hvordan kreditorerne skal stemme om forslaget.

Endelig kan en insolvent skyldner tages under konkursbehandling. Under konkurs mister skyldneren retten til at overdrage eller opgive sine ejendele, modtage betaling og andre ydelser, modtage opsigelser, reklamationer og lignende erklæringer, stifte forpligtelser eller på anden måde råde over sin formue med virkning for boet, jf. konkurslovens § 29. Under konkurs opgøres konkursmassen, som omfatter skyldnerens formue ved afsigelsen af konkursdekretet, og hvad der efter konkursen tilfalder ham, f.eks. som arv. Konkursmassen anvendes til fyldestgørelse af dem, der ved konkursdekretets afsigelse havde krav mod skyldneren. Alle krav mod skyldneren, som skal

fyldestgøres af konkursmassen, kan af boet fordres omsat til penge. Konkursboet kan endvidere indtræde i gensidigt bebyrdende aftaler, som er indgået af skyldneren og kan endvidere begære eller samtykke til tvangsauktion over skyldnerens aktiver.

Kurator skal ved udførelsen af sit hverv varetage boets interesser, herunder sikre boets aktiver og foretage de fornødne skridt til værn mod uberettigede dispositioner over aktiverne.

Konkursloven indeholder også regler om gældssanering for fysiske personer. Skifteretten kan under nærmere angivne betingelser afsige kendelse om gældssanering efter skyldners begæring, hvis skyldneren godtgør, at skyldneren ikke er i stand til – og inden for de nærmeste år ingen udsigt har til – at kunne opfylde sine gældsforpligtelser, og det må antages, at gældssanering vil føre til en varig forbedring af skyldnerens økonomiske forhold.

Der er i konkursloven fastsat regler, der skal sikre hurtig og effektiv behandling af forebyggende rekonstruktion, rekonstruktion og konkurs. F.eks. skal kurator fremme et konkursbos behandling mest muligt, og skifteretten kan endvidere pålægge kurator at foretage det fornødne til at fremme boets behandling og slutning inden for en nærmere angivet frist. På samme måde er der for forebyggende rekonstruktion og rekonstruktion fastsat en række tidsfrister, der skal sikre sagens fremme.

I konkursloven er der endvidere fastsat regler for skifterettens beskikkelse og afsættelse af kuratorer og rekonstruktører.

Selskabsloven

Selskabsloven finder anvendelse på alle aktie- og anpartsselskaber (kapitalselskaber), dvs. selskaber, hvor kapitalejerne ikke hæfter personligt for kapital-selskabets forpligtelser, men alene med deres indskud.

Selskabslovens kapitel 14 indeholder regler om kapital-selskabers opløsning. Kapitel 14 indeholder både regler om opløsning ved erklæring, frivillig likvidation og tvangsopløsning.

Opløsning ved erklæring kan ske, hvis alle kreditorer er betalt, og kapitalejerne over for Erhvervsstyrelsen afgiver erklæring om, at al gæld er betalt, og at det er besluttet at opløse kapital-selskabet. Endvidere kan generalforsamlingen træffe beslutning om frivillig opløsning ved likvidation.

Selskabslovens § 225 fastlægger, at Erhvervsstyrelsen i en række forskellige tilfælde kan anmode skifteretten om at opløse et kapitalselskab, herunder f.eks. hvis Erhvervsstyrelsen ikke rettidigt har modtaget en godkendt årsrapport eller selskabet ikke har registreret oplysninger om reelle ejere.

Tvangsopløsning efter selskabsloven er således ikke afhængig af, at selskabet er insolvent.

6.4. Ledelsens ansvar for at indgive begæring om insolvensbehandling

Selskabsloven indeholder regler om de pligter, der påhviler et selskabs ledelse, herunder bl.a. i forhold til at sikre et forsvarligt kapitalberedskab. Ledelsen skal således påse, at selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde kapitalselskabets forpligtelser, efterhånden som de forfalder, og bestyrelsen er således til enhver tid forpligtet til at vurdere den økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt. Ledelsen skal endvidere sikre, at der afholdes generalforsamling senest 6 måneder efter, at det konstateres, at selskabets egenkapital udgør mindre end halvdelen af den tegnede kapital. På generalforsamlingen skal det centrale ledelsesorgan redegøre for selskabets økonomiske stilling og om fornødent stille forslag om foranstaltninger, der bør træffes, herunder om kapitalselskabets opløsning.

Ledelsesmedlemmer kan blive erstatningsansvarlige, hvis de under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet selskabet skade. Det samme gælder, hvis skaden er tilføjet kapitalejere eller tredjemand. Der er tale om dansk rets almindelige erstatningsregler (culpa-norm), hvorefter der kan pålægges erstatningspligt for adækvate (påregnelige) skader, som er forvoldt ved en retsstridig handling eller undladelse, der kan tilregnes skadevolderen som forsætlig eller uagtsom. Det er således et krav, at der er årsagssammenhæng (kausalitet) mellem den skadegørende adfærd og skaden. Hvis driften af et selskab fortsættes efter det tidspunkt, hvor ledelsen vidste eller burde vide, at fortsat drift ikke kunne ske uden yderligere tab for kreditorerne (håbløshedstidspunktet), kan ledelsen blive erstatningsansvarlige.

Selskabsloven indeholder endvidere en bestemmelse om, at begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs kun kan indgives på selskabets vegne af det centrale ledelsesorgan eller af likvidator, hvis selskabet er under likvidation.

Erhvervsvirksomhedsloven indeholder for så vidt angår virksomheder med begrænset ansvar og visse interessentskaber og kommanditselskaber en henvisning til selskabslovens bestemmelser om ledelsens ansvar, hvilket blandt andet betyder, at ledelsen skal påse, at virksomhedens kapitalberedskab er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde virksomhedens forpligtelser, efterhånden som de forfalder. Ledelsen er således til enhver tid forpligtet til at vurdere den økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt.

Erhvervsvirksomhedsloven indeholder ikke bestemmelser om indgivelse af begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs.

Erhvervsfundsloven indeholder regler om de pligter, der påhviler et fondens ledelse, herunder bl.a. i forhold til at sikre et forsvarligt kapitalberedskab. Ledelsen skal således påse, at fondens kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde fondens forpligtelser, efterhånden som de forfalder, og bestyrelsen er således til enhver tid forpligtet til at vurdere den økonomiske situation og sikre, at det tilstedeværende kapitalberedskab er forsvarligt.

Bestyrelsen skal sikre, at bestyrelsesmøde afholdes, senest 3 måneder efter at det konstateres, at egenkapitalen udgør mindre end halvdelen af fondens grundkapital. På bestyrelsesmødet skal bestyrelsen stille forslag om foranstaltninger, der fører til fuld dækning af grundkapitalen, eller stille forslag om opløsning af fonden. Bestyrelsen skal senest 2 uger efter afholdelsen af bestyrelsesmødet, indsende protokoludskrift med en redegørelse for fondens økonomiske stilling til Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsfundsloven indeholder endvidere en bestemmelse om, at begæring om rekonstruktionsbehandling eller konkurs kun kan indgives på fondens vegne af bestyrelsen, Erhvervsstyrelsen eller, hvis fonden er i likvidation, af likvidator.

Konkursloven indeholder ikke regler, der specifikt sigter mod at regulere ledelsens ansvar for at indgive begæring om insolvensbehandling, men loven indeholder regler om konkurskarantæne, hvorefter personer, der har deltaget i ledelsen af en skyldners virksomhed, kan fratages retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed under nærmere angivne betingelser, hvis det må antages, at den pågældende på grund af groft uforsvarlig forretningsførelse er uegnet til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Den foreliggende delvise generelle indstilling om direktivforslaget forventes umiddelbart at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget forventes at medføre behov for at ændre konkursloven.

Det vil blandt andet skulle afdækkes nærmere, om konkurslovens nuværende regler om omstødelse kan opretholdes set i lyset af direktivforslaget.

Forslaget vil endvidere muligvis nødvendiggøre tilpasninger af selskabslovens, erhvervsvirksomhedslovens og erhvervsfondslovens regler om ledelsesansvar grundet de foreslåede regler om virksomhedslederens forpligtelse til at indgive begæring om insolvensbehandling, da disse love i dag ikke pålægger ledelsen en forpligtelse til at indgive konkursbegæring og dermed heller ikke indeholder en frist for at indgive begæringen.

Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvenser forbundet med direktivforslaget vil skulle konsolideres, idet de bl.a. afhænger af forslagets nærmere udformning, og hvor opgavevaretagelsen placeres.

Såfremt Domstolsstyrelsen skal varetage opgaven, vurderes det i forhold til de *statsfinansielle konsekvenser* på det foreliggende grundlag og med betydelig usikkerhed, at forslagets samlede it-udviklingsopgave vil indebære betydelige merudgifter svarende til ca. 50-70 mio. kr. over en periode på to år. Hertil kommer driftsomkostninger i udviklingsprojektet på 7,5-12,5 mio. kr. over den toårige periode. Endvidere forventes varige drifts- og vedligeholdelsesudgifter på ca. 6-10 mio. kr. årligt til it-drift.

Forslaget forventes herudover at medføre varige driftsudgifter på ca. 27-29 mio. kr. årligt som følge af et behov for yderligere ca. 28-30 årsværk i retterne med henblik på varetagelse af nye opgaver, herunder sporing af aktiver i insolvensbehandlingen på tværs af landegrænser, ligesom den foreslåede såkaldte ”pre-pack procedure” må forventes at medføre et øget ressourceforbrug til en ny funktion som tilsynsførende og til godkendelse af salg af skyldnernes virksomheder. Hertil kommer et forventet øget antal retssager som følge af de foreslåede regler om omstødelse samt et øget ressourceforbrug som følge af de organisatoriske og databeskyttelsesmæssige rammer, som forslaget kræver.

Domstolsstyrelsens vurdering i forhold til reglerne om sporing af aktiver forudsætter, at domstolene vil have opgaven i de tilfælde, hvor der er valgfrihed mellem domstole og administrative myndigheder, jf. pkt. 3.2.3 I tilfælde af, at administrative myndigheder ender med at varetage opgaven, vil det skulle udbores, hvorvidt merudgifterne mindskes markant.

Det er i tillæg hertil Skattestyrelsens foreløbige vurdering, der er behæftet med væsentlig usikkerhed, at øget adgang til oplysninger om værdipapirer efter forespørgsel fra kuratorer kan medføre årlige merudgifter på mellem 1-15 mio. kr. Udgifterne kan henføres til et øget årsværksbehov til sagsbehandling af anmodninger om adgang til oplysninger, herunder fremsøgning af oplysning. Dertil er Motorstyrelsens foreløbige vurdering, der er behæftet med væsentlig usikkerhed, at øget adgang til oplysning om køretøjer i Motorregistreret kan medføre årlige merudgifter på mellem 1-20 mio. kr. til sagsbehandling af anmodninger om adgang til oplysninger, herunder fremsøgning af oplysning.

Det er endvidere den foreløbige vurdering, at en række øvrige myndigheder på Erhvervsministeriets og Transportministeriets område med som følge af forslaget vil have begrænsede merudgifter til øgede administration af nationale registre og databaser. Omkostningen kan henføres til at insolvensbehandlere – uanset hvilken medlemsstat de er udpeget i – vil have ret til oplysninger i nationale registre og databaser.

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

Der vil skulle tages stilling til nærmere finansiering i forbindelse med den konkrete implementering af direktivet.

I forhold til de *erhvervsøkonomiske konsekvenser* kan forslaget potentielt medføre byrdelettelser for insolvensbehandlere. Erhvervsstyrelsen vurderer dog, at forslaget om en særskilt procedure for insolvente mikrovirksomheder potentielt kan medføre nye administrative byrder for mikrovirksomhederne i form af øget tidsforbrug. Det er på nuværende tidspunkt og ud fra de foreliggende oplysninger ikke muligt at opgøre de positive og negative erhvervsøkonomiske konsekvenser nærmere.

Det bemærkes, at en række forhold fortsat er uafklarede, navnlig ift. de foreslåede regler om mikrovirksomheder og den konkrete implementering af

sporing af aktiver, hvorfor skønnene af de statsfinansielle og vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, ligeledes er behæftet med væsentlig usikkerhed både i forhold til de statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I lyset af forslaget om at øge investorers villighed til at investere på tværs af landegrænser vurderes sagen at kunne have *samfundsøkonomiske konsekvenser*, idet det dog er for tidligt at skønne konkret over eventuelle konsekvenser.

Andre konsekvenser

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Direktivforslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde i perioden 9. december 2022 til den 17. januar 2023 og endvidere i offentlig høring til følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, ADIPA, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Akademikerne, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Association of Danish Intellectual Property Attorneys, ATP, Autobranchen Danmark, Autobranchens Handels- og Industriforening, Business Danmark, Bygherreforeningen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danmarks Aktionærforening, Danmarks Almene Boliger, Danmarks Automobilforhandler Forening, Danmarks Eksportforening, Danmarks Energi, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Forsikringsmæglere og Forsikringsagenturer (FDFA), Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Ejendoms kredit, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Inkassobranche forening, Dansk Kredit Råd, Dansk Metal, Dansk Revisorforening, Dansk Told og Skatteforbund, Danske Advokater, Danske Arkitektvirksomheder, Danske Insolvensadvokater, Danske Rederier, Danske Regioner, Danske Speditører, Datatilsynet, Den Danske Aktuarforening, Det Faglige Hus, DJØF, EjendomDanmark, EKF Eksport Kredit Fonden, Erhvervsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund (3F), FH, Finans Danmark, Finans og Leasing, Finansforbundet, Finansforeningen/CFA Society Denmark, Finansiell Stabilitet A/S, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Finanstilsynet, Fondsmæglerforeningen, Forbrugerrådet Tænk, Forenede Danske Motorejere (FDM), Foreningen af Offentlige Anklagere, Forsikring

og Pension, Forsikringsmæglerforeningen, FRIE, FSR – Danske Revisorer, Garantifonden for indskydere og investorer, Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, Grundejernes Landsorganisation, HK Danmark, IDA, Institut for Menneskerettigheder, Investeringsfundsbranchen (IFB), International Transport Danmark, Justitia, KL, Kommunale tjenestemænd og Overenskomstansatte, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kooperationen – Den Kooperative Arbejdsgiver- og Interesseorganisation i Danmark, Kristelig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse, Kuratorforeningen, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landbrug og Fødevarer, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen Danmark, Lederne, Lejernes Landsorganisation, Liberale Erhvervs Råd, Lokale Pengeinstitutter, Lønmodtagernes Garantifond, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Skatteforvaltningen, SMVdanmark, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Søfartsstyrelsen, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Retshjælp, Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Det fremgår fejlagtigt af grund- og nærhedsnotatet af 16. februar 2023, at følgende organisationer mv. er blevet hørt over den danske og engelske sprogversion af direktivet: Danish Venture Capital and Private Equity Association, Danske Inkassoadvokater og FTF.

Der er modtaget høringssvar fra Advokatrådet, CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater, Danske Regioner, Den Danske Aktuarforening, Domstolsstyrelsen, Fagbevægelseernes Hovedorganisation, Finans Danmark, Finans og Leasing, Forbrugerrådet Tænk, Kuratorforeningen, Københavns Byret på vegne af samtlige byretter og Sø- og Handelsretten, Politiforbundet, Rigspolitiet, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Dansk Arbejdsgiverforening, Vestre Landsret og Østre Landsret ønsker ikke at udtale sig om direktivforslaget.

CFU – Centralorganisationernes Fællesudvalg, Domstolsstyrelsen, Finans Danmark, Forbrugerrådet Tænk, Danske Regioner, Den Danske Aktuarforening, Politiforbundet og Rigspolitiet har tilkendegivet ikke at have bemærkninger til direktivforslaget.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Generelle bemærkninger

Domstolsstyrelsen anfører, at Danmark er mere moderne på insolvensområdet end andre EU-lande, ligesom der de kommende år sker yderligere omfattende digitalisering af området. Domstolsstyrelsen har derfor en bekymring for, at en harmonisering af området kan få karakter af ”laveste fællesnævner”, hvilket ikke er i Danmark interesse.

Københavns Byret bemærker på vegne af samtlige byretter samt Sø- og Handelsretten, at retterne ikke ønsker at udtale sig om indholdet af direktivforslaget inden for den angivne frist. Med henblik på byretternes samt Sø- og Handelsrettens tekniske bidrag til de kommende forhandlinger om direktivforslaget foreslås det, at Justitsministeriet allerede på nuværende tidspunkt inddrager relevante medlemmer af Konkursrådet i arbejdet. Det bemærkes i øvrigt, at Konkursrådet til sin tid i givet fald bør anmodes om at gennemgå de relevante dele af direktivet og udarbejde lovudkast.

Advokatrådet kan tiltræde, at der gennemføres foranstaltninger, som har til formål at gøre insolvensbehandlingen mere ensartet og effektiv, ligesom rådet kan bifalde, at der er valgt en målrettet harmoniseringsløsning. Derudover er det rådets overordnede vurdering, at tiltagene og redskaberne, som har til formål at fremme insolvensbehandlingen, herunder adgang til personoplysninger, etablering af elektroniske auktionssystemer og standardiserede faktablade med centrale oplysninger om insolvensreglerne, vil fremme inddrivelsesraten. Derudover findes bl.a. revisionsbestemmelserne hensigtsmæssige.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater er generelt positive over for direktivforslaget, idet det dog bemærkes, at det indeholder elementer, der bør ændres.

Finans Danmark støtter overordnet tiltag, der kan sikre større klarhed om retsstillingen på tværs af grænserne i EU, men finder, at Danmark som udgangspunkt har et velfungerende insolvensretlige system.

Anfægtelsessøgsmål

Advokatrådet anfører, at visse af bestemmelserne om anfægtelsessøgsmål på nogle punkter ikke afviger meget fra de gældende danske regler om omstødelse. Det bemærkes dog, at direktivforslaget opererer med en ugyldighedskonsekvens, hvilket ikke eksisterer i de danske regler.

Rådet anfører endvidere, at anfægtelsesfristerne er lange, hvilket giver bevismæssige udfordringer, ligesom det efter rådets opfattelse bør være forudsat i bestemmelserne, at skyldneren har været insolvent i hele perioden, der ligger inden for anfægtelsesfristerne.

Advokatrådet anfører herudover, at bestemmelserne om anfægtelsessøgsmål kan komme i konflikt med dødsboskiftelovens § 83, idet direktivforslagets artikel 11 vil ændre på et grundlæggende princip om, at krav ikke er fremsat før udløbet af et udstedt proklama i et dødsbo.

Kuratorforeningen anfører, at direktivforslagets definition af nærtstående til skyldneren i kombination med den foreslåede formodning for ond tro for nærtstående har som konsekvens, at løn betalt til lønmodtagere vil kunne blive omstødt, hvis den ansatte ikke har udført et arbejde for betalingen. Ofte fritstilles eller suspenderes lønmodtagere op til en konkurs, således at de får løn i opsigelsesperioden, hvilket dermed ikke er for udført arbejde.

Foreningen anfører endvidere, at ordinære betalinger med fordel kan undtages fra bestemmelsens anvendelsesområde, idet den nationale løngarantiordnings refusionskrav og det vedhængende privilegerede skattekrav medfører, at behovet for udligning er begrænset.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater bemærker, at forslagene til bestemmelserne i flere tilfælde går videre end de eksisterende danske regler, og at det i visse tilfælde kan have u hensigtsmæssige konsekvenser for skyldners virksomhed.

Finans Danmark anfører, at flere af de foreslåede bestemmelser går længere end de danske regler, herunder i forhold til tidsfrister for omstødelse og hvem omstødelseskravet kan rettes mod, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. Derudover ønskes visse af de foreslåede regler præciseret, idet de giver anledning til tvivl om, hvor tidligt der kan ske omstødelse af pant for gammel gæld.

Finans og Leasing anfører, at de foreslåede bestemmelser om omstødelse ses både at udvide og begrænse de danske omstødelsesregler. Det virker utilsigtet, at omstødelse af betaling kan ske, blot betaling sker én dag før forfald. Endvidere anføres det, at det er aldeles uholdbart, at fristen for anlæggelse af en omstødelsessag udvides fra 1 til 3 år.

Pre-pack- proceduren

Advokatrådet anfører, at suspensionen af adgang til at foretage individuel kreditorforfølgning under pre-pack-proceduren er svært forenelig med, at salgsprocessen skal være fortrolig.

Rådet bemærker, at forberedelse af et salg af (en del af) skyldners virksomhed i en fortrolig proces er egnet til at give skuffelser i retsforhold, og at der i direktivforslagsteksten er ikke givet fortrinsret til krav, som stiftes i forberedelsesperioden. Det bemærkes endvidere, at bestemmelserne om pre-pack-proceduren pålægger den tilsynsførende en stor risiko for at ifalde ansvar.

Det bemærkes herudover, at artikel 34 indeholder regler, som skal beskytte kreditorernes interesse, men at bestemmelsen ses at gå betydeligt videre end reguleringen af pantesikrede fordringer efter konkurslovens § 10 a, stk. 2, nr. 2.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) bemærker, at direktivforslaget lægger op til, at pre-pack-procedurer skal undtages fra direktivet/loven om medarbejderes stilling ved virksomhedsoverdragelse i medfør af reglen om, at overdragelse fra konkursboer ikke omfattes af direktivet. Dette vil betyde, at de tilfælde, hvor der kan ske virksomhedsoverdragelse, uden at de overdragne medarbejderes hidtidige lønkrav mv. sikres, udvides, hvilket er en klar forringelse af lønmodtagernes retsstilling. Ifølge FH er der ingen overbevisende argumentation for nødvendigheden af reglerne, hvorfor FH ikke kan støtte sådanne regler.

FH anfører endvidere, at de foreslåede bestemmelser rejser spørgsmål om, hvorvidt krav fra medarbejdere, som bliver afskediget i forbindelse med en pre-pack-procedure, omfattes af dækning fra Lønmodtagernes Garantifond, hvilket naturligvis må belyses.

FH anfører herudover, at bestemmelserne om pre-pack-proceduren rejser spørgsmål om, hvorvidt de danske regler om henholdsvis forebyggende rekonstruktion og rekonstruktion kan anses for at udgøre en pre-pack-procedure.

Kuratorforeningen foreslår for yderligere at fremme mulighederne for overdragelse, at erhververen af en virksomhed efter pre-pack-reglerne kun indtræder i rettigheder og forpligtelser vedrørende lønmodtagere for tiden efter indledningen af forberedelsesfasen.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater kan tilslutte sig, at det afklares, hvad der med rette i perioden op til insolvensbehandling kan forberedes til, at der kan gennemføres en virksomhedsoverdragelse, således at de særligt fordelagtige regler kan anvendes, herunder muligheden for overdragelse uden kreditorsamtykke og gensidigt bebyrdende aftaler. Det er dog ikke helt klart, hvordan de to processer, forberedelsesfasen og likvidationsfasen, adskiller sig fra hinanden. Derudover ses der store danske udfordringer i forhold til de foreslåede regler om overdragelse af gensidigt bebyrdende aftaler for det tilfælde, at reglerne skal forstås således, at der ikke kan ske overdragelse til en aktør i samme marked. Derudover ses de foreslåede regler om panthavers rettigheder at gå videre end de danske regler, hvilket kan have stor betydning for panthaveres ageren.

Finans Danmark anser som udgangspunkt de foreslåede regler om pre-pack-procedure for positive, idet reglerne dog giver anledning til tvivl om, hvordan de vil skulle anvendes i praksis set i forhold til mulighederne i de gældende danske regler om virksomhedsoverdragelse.

Derudover anføres det, at det er afgørende, at panthaveres stilling ikke ændres afgørende i forhold til de gældende danske regler, samt at kreditinstitutter ikke er forpligtede til at videreføre kreditkontakter til en ny enhed.

Finans og Leasing anfører for så vidt angår de foreslåede bestemmelser om pre-pack-proceduren, at det ser ud til, at leasinggiveren vil blive betydeligt dårligt stillet, hvis leasingtager (skyldner) modsætter sig udlevering af leasinggenstand ved vedvarende betalingsmisligholdelse. Det anføres endvidere, at det har stor betydning ved et tvunget skyldnerskifte, at manglende høring af kreditorerne ikke er reguleret i direktivforslaget, ligesom det anføres, at det vil være problematisk, hvis der kan ske overdragelse af gensidigt bebyrdende aftaler uden leasingselskabets samtykke.

Forpligtelse til at indgive begæring om indledning af insolvensbehandling
Advokatrådet anfører, at en frist på 3 måneder for virksomhedslederen til at indgive begæring om indledning af insolvensbehandlingen, efter virksomhedslederen er blevet bekendt med insolvenssituationen, er alt for lang. Dog kan fristen skærpes i national lovgivning.

Kuratorforeningen anfører, at det med fordel kan præciseres, at pligten til at indlede en insolvensproces hviler på bestyrelsen, hvor der findes en sådan, og ellers på direktionen.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater anfører, at indførelse af en pligt til at indgive begæring om insolvensbehandling er ganske anderledes set i forhold til de gældende danske regler. Derudover ses den foreslåede forpligtelse ikke at tage stilling til sammenhængen med reglerne om forebyggende rekonstruktion.

Finans Danmark anfører, at den foreslåede bestemmelse om forpligtelse for direktøren til at begære konkurs er vidtgående og indskrænker mulighederne for at redde nødlidende virksomheder, idet der ofte føres udenretlige forhandlinger med nødlidende virksomheder om bl.a. fortsat finansiering, som løber udover over de tre måneder. Derfor vurderes bestemmelsen at være en uhensigtsmæssig stramning af dansk ret.

Mikrovirksomheder

Advokatrådet anfører, at bestemmelserne om likvidation af mikrovirksomheder samt gældssanering findes at kunne påføre det offentlige og kreditorer større tab end nødvendigt, ligesom reglerne vurderes at kunne påføre medlemsstaterne yderligere omkostninger. Rådet anfører endvidere, at bestemmelserne om, at personer, der hæfter personligt for mikrovirksomheder, kan opnå fuld gældssanering, er vidtgående, idet mikrovirksomheder ikke er helt ubetydelige virksomheder. Rådet anfører herudover, at bestemmelserne om elektroniske auktionssystemer findes hensigtsmæssige.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det er centralt for FH, at der ved harmonisering af medlemsstaternes insolvensregler ikke skabes en øget mulighed for unddragelse af kreditorerne, hvorfor direktivforslagets bestemmelser om mikrovirksomheder er problematiske. FH anfører endvidere, at der i Danmark er et stort antal mikrovirksomheder, og at de foreslåede bestemmelser om skyldners bevarelse af rådighed over sin virksomhed, samt at der kun skal udpeges en likvidator i visse tilfælde, ses at afvige betydeligt fra de danske regler. Disse foreslåede bestemmelser er problematiske, idet reglerne vurderes at medføre, at det i høj grad vil blive muligt at unddrage kreditorerne betalinger, herunder for lønkrav.

Kuratorforeningen skønner, at det er sandsynligt, at i hvert fald 90 pct. af alle danske konkursdekreter afsiges over mikrovirksomheder. Foreningen anfører endvidere, at en stor del af konkurserne i Danmark udspringer af, at et selskab, der i første omgang tages under tvangsopløsning af Erhvervsministeriet, ender med at blive taget under konkursbehandling, når likvidator konstaterer, at selskabet er insolvent. Selskabet er ofte tømt for aktiver, in-

den selskaberne går til tvangsopløsning, hvorfor kurators væsentligste opgave ikke er at realisere de resterende aktiver, men derimod af afdække lovovertrædelser, herunder momsunddragelse mv. Foreningen skønner, at der i ca. 20 pct. af konkurserne indgives en orientering til politiet i medfør af konkurslovens § 110, stk. 4. Derudover foretages indberetning til Skattestyrelsen i et stort antal sager, og det er en væsentlig opgave at vurdere, hvorvidt ledelsen har udvist groft uforsvarlig forretningsførelse og dermed skal indstilles til konkurskarantæne.

Foreningen anfører herudover, at det fremgår af Sø- og Handelsrettens årsberetning for 2021, at der i løbet af året blev afsagt 3.173 konkursdekreter, mens der blev modtaget 721 sager om konkurskarantæne. På den baggrund mener foreningen, at tallene viser, at der er god grund til at insolvensbehandle mindre virksomheder, herunder fordi insolvensbehandlingen har en præventiv effekt. Foreningen mener endvidere, at konsekvenserne af direktivforslaget kan blive, at mange virksomheder vil blive afviklet uden kontrol fra en insolvensbehandler, hvormed forslaget vil undtage en stor del af danske virksomheder fra at blive undersøgt for skatte- og momsunddragelse. Foreningen mener, at de foreslåede bestemmelser om mikrovirksomheder er kontraproduktive i forhold til de formål, som bobehandlingen skal tjene, hvorfor det bør overvejes, om den forenkede afvikling af mikrovirksomheder kan udgå eller gøres fakultativ for medlemsstaterne.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater ser nogle betydelige udfordringer med de foreslåede regler om mikrovirksomheder, bl.a. fordi reglerne vurderes at ville omfatte mere end 60 pct. af alle konkursbehandlinger. Det er således bekymringen, at reglerne øger risikoen for misbrugsmuligheder. Justitsministeriet opfordres til at offentliggøre dansk statistik om fordelingen af konkurser på mikrovirksomheder og andre virksomheder.

Finans Danmark anfører, at de foreslåede regler om mikrovirksomheder vil øge misbrugsmulighederne, og at det er afgørende, at panthavers retsstilling ikke ændres afgørende i forhold til gældende danske regler. Det anføres endvidere, at der ikke bør ske automatisk gældssanering, uden at der tages stilling til bl.a., om skyldner vil kunne betale sine forpligtelser inden for de nærmeste år.

Finans og Leasing anfører, at forslaget ligner en blanding mellem insolvensbehandling og likvidation, hvilket opfattes som værende reguleret i dansk

ret i form af solvent likvidation. Det anføres dog, at det kan tænkes, at ordningen vil medføre en uhensigtsmæssig håndtering, hvis de gældende danske regler ikke skal finde anvendelse.

Kreditorudvalg

Advokatrådet anfører for så vidt angår bestemmelserne om kreditorudvalg bl.a., at bestemmelserne er unødvendigt omfattende og regulerende.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det ikke fremgår tydeligt, hvorvidt lønmodtagere kan være medlemmer af kreditorudvalget, og at dette bør præciseres.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater anfører, at reglerne om kreditorudvalg går unødigt videre end de danske regler, herunder ift. vederlæggelse for udvalgets medlemmer og udvalgsmedlemmernes beføjelser.

Finans Danmark vurderer, at der er et begrænset behov for reglerne om kreditorudvalg.

Øvrigt

Advokatrådet anfører, at direktivforslaget ikke indeholder en definitionsbestemmelse om den tilsynsførende, og at direktivforslaget vil medføre øgede udgifter for det offentlige til driften af såkaldte udpegede retter og administrative myndigheder, herunder til etablering og drift af et nationalt elektronisk auktionssystem.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det er centralt for FH, at et eventuelt harmoniseringsdirektiv ikke kan medføre en forringelse af placeringen af arbejdstagernes krav i den danske konkursorden.

Kuratorforeningen anfører, at det bør præciseres, at forslagens bestemmelser om adgang til information om bankkonti ikke berører kurators nuværende mulighed for at indhente bankoplysninger. Derudover kan det anbefales, at medlemsstaterne gives ret til at benytte allerede eksisterende udbydere til bortauktionering af skyldnerens aktiver.

Danske Advokater og Danske Insolvensadvokater anfører, at Danmark ikke har tiltrådt forordningen om gensidig anerkendelse af insolvensretlige behandlinger i andre EU-lande, hvorfor en konkurs i et andet medlemsland ikke vil have virkning i Danmark, hvilket forslaget ikke ses at forholde sig til. Det findes hensigtsmæssigt, at det i det forberedende arbejde sikres, at

Danmark trods retsforbeholdet kan få adgang til oplysninger mv. for sporing af aktiver (afsnit III), og at andre medlemslande får tilsvarende adgang til oplysninger, som befinder sig i Danmark.

Generelt er det opfattelsen, at en tilnærmelse mod en ensretning af både den formelle og materielle insolvensret i alle EU-lande er til fordel for bl.a. sporing af aktiver og for at undgå ”forum shopping”. Det indstilles, at det afklares, hvorfor alene 7 emner harmoniseres.

Finans Danmark anfører, at det er positivt, at direktivforslaget som udgangspunkt ikke regulerer sikrede kreditorers rettigheder, herunder i forhold til kreditorernes rangordning, og det indstilles, at den danske regering arbejder for, at direktivet ikke udvides til at omfatte sådanne forhold.

Det anføres endvidere, at det kan give anledning til tvivl, hvorvidt fysiske personer er omfattet af direktivforslaget, hvilket ikke er hensigtsmæssigt.

Finans Danmark anfører endvidere, at de foreslåede regler om sporing af aktiver overordnet kan støttes, idet det dog for så vidt angår det centrale bankregister udelukkende bør være muligt at indhente oplysninger fra banker om skyldneres forhold.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ud fra medlemsstaternes på nuværende tidspunkt kendte positioner forventes der at kunne opnås politisk enighed om en delvis generel indstilling blandt et kvalificeret flertal af medlemsstaterne.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for tiltag, der har til formål at styrke investeringsmulighederne på tværs af medlemsstater, og som kan bidrage til velfungerende og effektive insolvensprocedurer. Det kan også bidrage til at fremme velfungerende og effektive finansielle markeder og dermed kapitalmarkedsunionen (CMU).

Regeringen støtter således det overordnede formål med direktivforslaget og finder det i den forbindelse vigtigt, at EU-retlig regulering på insolvensområdet sikrer en rimelig balance mellem på den ene side beskyttelse af skyldneren og på den anden side beskyttelse af kreditorerne.

Regeringen finder det også generelt vigtigt, at de foreslåede regler efterlader Danmark en rimelig fleksibilitet i implementeringen.

Det er derudover væsentligt for regeringen, at forslaget medfører færrest mulige statsfinansielle konsekvenser og byrder for erhvervslivet.

Regeringen er bl.a. på denne baggrund kritisk over for de foreslåede regler om en forenklet procedure for likvidation af mikrovirksomheder, herunder fordi de foreslåede regler vil medføre væsentlige omkostninger for domstolene.

Derudover peges der på, at langt størstedelen af alle insolvenssager i Danmark vedrører mikrovirksomheder, og at de foreslåede regler ikke nødvendigvis vil medføre en forenkling af de danske procedurer og kan vanskeliggøre statens mulighed for at sikre, at der tages tilstrækkelig højde for offentligretlige hensyn.

Regeringen vil endvidere have fokus på at afklare samspillet mellem det foreliggende direktivforslag og insolvensforordningen, herunder indvirkningen på dansk ret, henset til at insolvensforordningen er omfattet af retsforbeholdet, mens direktivforslaget ikke er, samt at sikre en så meningsfuld implementering af direktivet som muligt.

Regeringen kan med de ovenstående fokuspunkter støtte vedtagelsen af en delvis generel indstilling i Rådet på grundlag af formandskabets seneste kompromisforslag. Forslaget vurderes at ligge inden for rammerne af regeringens forhandlingsmandat, der blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 4. oktober 2024.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Regeringens forhandlingsmandat blev indhentet i Folketingets Europaudvalg den 4. oktober 2024. Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om sagen, senest i forbindelse med indhentelse af forhandlingsmandatet.

Dagsordenspunkt 8: Strategiske retningslinjer vedrørende lovgivningsmæssig og operationel planlægning på området for retlige og indre anliggender (justitsdagen)

Nyt notat.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det Europæiske Råd kan i medfør af EUF-traktaten udforme strategiske retningslinjer for området for retlige og indre anliggender. Formandskabet har udarbejdet et udkast til sådanne retningslinjer. Det er forventningen, at fokus vil være på arbejdet med at fastlægge den strategiske retning for området for retlige og indre anliggender. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet, men eventuelle forslag til retsakter, der senere fremsættes på baggrund af retningslinjerne, kan være omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side støtter man formandskabets ambition om at udfærdige strategiske retningslinjer på området for retlige anliggender. For så vidt angår justitsemner støttes fra dansk side fokus på retsforfølgning af internationale forbrydelser i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine og overholdelse af retsstatsprincippet. Dertil støttes implementering af de eksisterende EU-regler om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område samt retlige svar på bekæmpelse af organiseret kriminalitet og initiativer om logning. Endelig arbejdes der for så vidt angår horisontale emner for, at retningslinjerne ikke foregriber kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme (MFF).

2. Baggrund

Det Europæiske Råd kan i medfør af artikel 68 i Traktaten om De Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) udforme strategiske retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (retlige og indre anliggender).

Et første udkast til retningslinjerne blev præsenteret i juli 2024, og de er efterfølgende blevet drøftet på en række møder under det ungarske formandskab.

Udkastet til retningslinjer indeholder dels en række bestemmelser om horisontale temaer og dels en række bestemmelser om temaer relateret til henholdsvis justits- og indenrigsområdet.

For så vidt angår de horisontale temaer fremgår det, at fokus skal være på en sammenhængende og effektiv implementering af den lovgivning, der allerede er vedtaget på området. Samtidig fremgår det, at EU skal fastholde en fremadskuende vision for at håndtere eksisterende og fremtidige udfordringer og sikre EU's beredskab og tilpasningsevne til eksisterende og fremtidige udfordringer. Det fremgår videre, at fornøden finansiering hertil vil være afgørende og at man – uden at foregribe de kommende forhandlinger – ønsker, at EU's flerårige finansielle ramme (MFF) reflekterer disse prioriteter.

For så vidt angår justitsområdet omtales for det første retsstatsprincippet. Af afsnittet fremgår det bl.a., at EU's institutioner og EU-medlemsstater har et fælles ansvar for at fremme og sikre, at respekten for retsstatsprincippet garanteres, hvilket er en afgørende forudsætning for effektive tiltag overfor de udfordringer, som EU står over for. Det fremgår videre, at justitsministrene – udover de sædvanlige drøftelser på rådet for almindelige anliggender (GAC) og uden at foregribe rollen og ansvaret, som GAC har - vil forsætte tematiske drøftelser relateret til deres område, og som er fremhævet i Kommissionens årlige retsstatsrapport. Endelig fremgår det, at opretholdelse og sikring af respekten for EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder på alle relevante områder er afgørende.

For det andet fremgår det, at det retlige samarbejde på tværs af EU er afgørende på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder bl.a., at gensidig anerkendelse af domme og afgørelser i EU, baseret på gensidig tillid til nationale systemer, udgør en hjørnestein inden for det retlige samarbejde. Samtidig fremgår det, at det er afgørende, at man respekterer EU-medlemsstaternes forskellige retssystemer og traditioner. For at understøtte dette bør e-justice strategien for 2024-2028 være retningsgivende for den igangværende digitale transformation på retsområdet i EU.

I forlængelse heraf fremgår det, at den igangværende digitale udvikling skal bruges til bl.a. at forbedre adgangen til retfærdighed og øge retssystemets

effektivitet. Parallelt skal der være en fælles refleksion over anvendelsen af kunstig intelligens i retsvæsenet, der tager højde for EU's forordning om kunstig intelligens. I den forbindelse skal databeskyttelsesreglerne sikre personers rettigheder.

For det tredje fremgår det, at der bør være fokus på, at indsatsen inden for EU's strafferet og civilret primært fokuserer på en fuld implementering af det eksisterende EU-acquis, og at eventuelle nye initiativer skal være baseret på en klar merværdi.

For det fjerde fremgår det, at på området for EU-strafferetten skal retlige svar på organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder korruption, fortsat være en prioritet. Ligeledes skal der være særligt fokus på hadforbrydelser, hadtale, støtte og beskyttelse af ofre for kriminalitet og fremme af arbejdet med logning. Der skal også være særligt fokus på forbedring af implementeringen af gensidige anerkendelsesinstrumenter. Fremadrettede initiativer på dette område skal bl.a. inddrage HLG-gruppens anbefalinger.

For det femte omtaler retningslinjerne retsforfølgning af internationale forbrydelser i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine. Det fremgår af retningslinjerne, at EU fortsat vil støtte koordinering og samarbejde mellem kompetente myndigheder i kampen mod straffrihed for krigsforbrydelser i Ukraine.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der blive givet en status om arbejdet med at udarbejde retningslinjerne for så vidt angår området for retlige anliggender.

Retningslinjerne skal godkendes af Det Europæiske Råd.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre nærmere for dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

Der er forventeligt bred opbakning blandt medlemsstaterne til det ungarske formandskabs ambition om at få vedtaget strategiske retningslinjer.

De væsentligste drøftelser har på justitsområdet omhandlet behovet for fokus på retsstatsprincipper og beskyttelsen af grundlæggende, demokratiske værdier i teksten.

En del medlemsstater har også haft fokus på at finde den rette balance mellem ønsker om ny eller opdateret regulering overfor behovet for at fokusere på at implementere allerede vedtaget lovgivning, herunder særligt på området for gensidig anerkendelse. Flere medlemsstater har for så vidt angår retsstatsdialogen lagt vægt på, at det er Rådet for almindelige anliggender, der er ledende rådsformation ift. retsstatsdialogen, og at drøftelserne i Rådet for retlige og indre anliggender alene skal supplere disse drøftelser.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter formandskabets ambition om at udfærdige strategiske retningslinjer på området for retlige anliggender.

For så vidt angår justitsemner støttes fokus på retsforfølgning af internationale forbrydelser i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine og overholdelse af retsstatsprincippet. Dertil støttes bekæmpelse af organiseret

kriminalitet og initiativer om datalogning samt fokus på implementering af de eksisterende EU-regler om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område.

Endelig arbejdes der for så vidt angår horisontale emner for fokus på overholdelse af retsstatsprincippet, og for at retningslinjerne ikke foregriber kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme (MFF).

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 9: Rådskonklusioner om foranstaltninger til at fremme konkurrenceevnen for Den Europæiske Union og medlemsstaterne gennem den civile retspleje

Nyt notat.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM- dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner om foranstaltninger til at fremme konkurrenceevnen for Den Europæiske Union og medlemsstaterne gennem civile retspleje. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positivt stillet over for udkastet til rådskonklusioner, som Danmark derfor kan tilslutte sig.

2. Baggrund

Det ungarske formandskab har udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om foranstaltninger til at fremme konkurrenceevnen for Den Europæiske Union og medlemsstaterne gennem den civile retspleje. Udkastet til rådskonklusionerne er sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024.

Første udkast til rådskonklusionerne blev udsendt af formandskabet den 23. september 2024, og rådskonklusionerne har herefter været behandlet i rådets arbejdsgruppe vedrørende civilretlige spørgsmål (JUSTCIV).

3. Formål og indhold

Rådskonklusionerne skal bidrage til at styrke EU's og medlemsstaternes konkurrenceevne gennem den civile retspleje.

Medlemsstaterne inviteres bl.a. til at yderligere facilitere grænseoverskridende procedurer i civile sager og i udbredt grad gøre brug af digitalisering, samt at tilskynde uddannelsen af dommere og retsanvendere samt, hvor nødvendigt, støtte domstolene for at sikre den effektive anvendelse af EU-lovgivningen på det civile retsområde. Videre inviteres medlemsstaterne til

at udveksle erfaringer med henblik på at identificere de områder på det civile retsområde, hvor tiltag, redskaber og mekanismer på medlemsstatsniveau kan forbedre konkurrenceevnen i EU og medlemsstaterne.

EU-Kommissionen inviteres bl.a. til at bidrage med omfattende rapportering om, i hvilket omfang EU-retten inden for retssamarbejdet på det civilretlige område bidrager til EU's og medlemsstaternes konkurrenceevne og identificere områder, hvor yderligere skridt kan forbedre den.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser, herunder statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Der forventes dog at være bred opbakning til rådskonklusionerne blandt medlemsstaterne, og at medlemsstaterne vil kunne tilslutte sig rådskonklusionerne.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for udkastet til rådskonklusioner, som Danmark derfor kan tilslutte sig.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketinget Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 10: Rådskonklusioner om brugen af kunstig intelligens på retsområdet

Nyt notat.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og interne anliggende) den 12.-13. december 2024 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner om brugen af kunstig intelligens på retsområdet. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positivt stillet over for udkastet til rådskonklusioner, som Danmark derfor kan tilslutte sig.

2. Baggrund

Det ungarske formandskab har udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om brugen af kunstig intelligens på retsområdet, der er sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024.

Første udkast af rådskonklusionerne blev udsendt af formandskabet den 11. september 2024, og rådskonklusionerne har herefter været behandlet i rådets arbejdsgruppe for E-Justice.

3. Formål og indhold

I udkastet til rådskonklusioner inviteres medlemsstaterne til at tage en række skridt, der har til formål at muliggøre en digital omstilling, herunder ved brug af kunstig intelligens, der beskytter EU's værdier og borgernes grundlæggende rettigheder og sikkerhed, samtidig med at Europas digitale suverænitet styrkes.

Medlemsstaterne inviteres bl.a. til *at* kapitalisere på og tage nye digitale løsninger, herunder kunstig intelligens, i brug på retsområdet, hvor det giver mening, for yderligere at fremme effektivitet, retfærdighed og domstolenes uafhængighed. Medlemsstaterne inviteres videre til *at* samarbejde og viderelede erfaring med brugen af kunstig intelligens i retssystemet. Derudover

inviteres medlemsstaterne til *at* investere i sikker digital infrastruktur og kapacitetsopbygningsinitiativer på retsområdet for at understøtte anvendelsen af avancerede teknologier, herunder kunstig intelligens, på området.

EU-Kommissionen inviteres bl.a. til *at* undersøge potentialer ift. brugen af kunstig intelligens på retsområdet. EU-kommissionen inviteres videre til *at* sikre tilstrækkelig finansiering til forskning og udvikling af kunstig intelligens på retsområdet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser, herunder statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været sendt i høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes at være bred opbakning til rådskonklusionerne blandt medlemsstaterne, og at medlemsstaterne vil kunne tilslutte sig rådskonklusionerne.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positivt stillet over for udkastet til rådskonklusioner, som Danmark derfor kan tilslutte sig.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 11: Fremtidens strafferet

Nyt notat.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en meningsudveksling. Det forventes, at drøftelsen vil følge op på den refleksionsøvelse, som der er lagt op til i rådskonklusionerne om fremtidens EU-strafferet, der blev vedtaget den 13.-14. juni 2024, ligesom at der vil blive gjort status på forhandlingerne om strafferetlige modelbestemmelser. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side mener man, at de nuværende regler på området for gensidig anerkendelse er grundlag for et velfungerende samarbejde mellem EU-medlemsstaterne, og man er generelt positivt indstillet over for ikke-lovgivningsmæssige initiativer, der har til formål at forbedre dette. Fra dansk side ønsker man en styrket indsats på området for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, bl.a. ved et øget fokus på samarbejdet med tredjelande og bekæmpelse af misbrug af digitale platforme til kriminalitet. Fra dansk side ønskes der også fokus på adgang til data til brug for strafferetlig efterforskning.

2. Baggrund

Rådet for retlige og indre anliggender (RIA) vedtog på rådsmøde den 13.-14. juni 2024 rådskonklusioner om fremtidens EU-strafferet. Af rådskonklusionerne fremgår det bl.a., at Rådet parallelt med iværksættelsen af et arbejde med at udforme opdaterede strafferetlige modelbestemmelser vil fortsætte sin refleksion over fremtidens strafferetlige samarbejde.

Under det sidstnævnte spor har det ungarske formandskab fokuseret drøftelserne på 1) horisontale problemstillinger, 2) gensidig anerkendelse, 3) gensidig anerkendelse af beviser, 4) harmonisering af straffeprocesset, 5) harmonisering af materiel strafferet, 6) EU-agenturer beskæftiget med strafferetligt samarbejde, 7) adgang til data til brug for strafferetlig efterforskning og 8) bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

For så vidt angår de horisontale problemstillinger på det strafferetlige område, har fokus navnlig været på en drøftelse af behovet for nye instrumenter overfor behovet for stærkere fokus på implementering og evaluering af den eksisterende EU-lovgivning samt ikke-lovgivningsmæssige tiltag.

For så vidt angår gensidig anerkendelse har drøftelserne bl.a. centreret sig om de horisontale problemstillinger og spørgsmålet om, hvorvidt eksisterende instrumenter og lovgivning skal opdateres med henblik på at øge instrumenternes effektivitet.

Refleksionerne har under det ungarske formandskab været genstand for drøftelse i Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS).

For så vidt angår opdatering af strafferetlige modelbestemmelse forventes det, at der til rådsmødet vil blive gjort status på forhandlingerne på baggrund af en formandskabsrapport.

Modelbestemmelserne har til formål at sørge for konsekvent og ensrettet udformning af forordninger og direktiver på det EU-strafferetlige område, og vil udgøre en vejledende værktøjskasse for lovgiverne til kvalitetsmæssig forbedring og ensretning af lovgivningsarbejdet uden at være bindende

Formandskabet har udarbejdet et udkast til modelbestemmelserne, som har været behandlet på en række møder i Rådets arbejdsgruppe om Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN) og i CATS. Formandskabet har endvidere inviteret Kommissionen og Europa-Parlamentet til at indgå i drøftelser om modelbestemmelserne med henblik på at styrke den inter-institutionelle opbakning til modelbestemmelserne. Resultatet af denne drøftelse udestår fortsat.

Formatet for modelbestemmelserne, herunder om det skal indgå i et sæt rådskonklusioner eller som en inter-institutionel aftale med Europa-Parlamentet og Kommissionen efter TEUF artikel 295, er fortsat uafklaret. Modelbestemmelserne er ikke bindende.

Det følger af udkastet til modelbestemmelserne, at de udelukkende er tiltænkt strafferetlige RIA-retsakter. Danmark vil som følge af retsforbeholdet ikke være bundet af disse retsakter.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en meningsudveksling. Det forventes, at drøftelsen vil følge op på den refleksionsøvelse, som der er lagt op til i rådskonklusionerne om fremtidens EU-strafferet, der blev vedtaget den 13.-14. juni 2024.

Det forventes endvidere, at der vil blive gjort status over arbejdet med de strafferetlige modelbestemmelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Refleksionerne over fremtidens strafferetlige samarbejde omfatter bl.a. følgende retsakter:

- Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA af 27. november 2008 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraffe eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i EU, som i dansk ret er implementeret i lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union.
- Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 14. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne og Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 om ændring af en række rammeafgørelser samt styrkelse af personers proceduremæssige rettigheder og fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede, som i dansk ret er implementeret i udleveringsloven.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen om fremtidens EU-strafferet.

Der forventes at være bred opbakning til udarbejdelse af strafferetlige modelbestemmelser blandt medlemsstaterne.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man i forhold til sagen om fremtidens EU-strafferet generelt positivt indstillet over for ikke-lovgivningsmæssige initiativer, der har til formål at forbedre eksisterende instrumenter og styrke samarbejdet og koordinationen mellem EU-medlemsstaterne inden for det eksisterende EU-retlige rammeværk. Fra dansk side mener man, at de nuværende regler på området for gensidig anerkendelse er grundlag for et velfungerende samarbejde mellem EU-medlemsstaterne. Fra dansk side ønsker man, at eksisterende EU-regler om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område skal evalueres nøje, før man beslutter eventuelt at revidere disse. Fra dansk side er bekæmpelse af organiseret kriminalitet en høj prioritet, og man støtter derfor indsatser på dette område, herunder særligt indsatser, der går ud på at bekæmpe misbrug af digitale platforme til kriminalitet, og indsatser, der sigter efter at styrke samarbejdet med tredjelande. Fra dansk side er adgang til data til brug for strafferetlig efterforskning også en prioritet.

Fra dansk side vil man for så vidt angår modelbestemmelserne tage status til efterretning.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 12: Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der på rådsmødet orienteres om EPPO's resultater og mulige forestående udfordringer. Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side vil man tage status til efterretning.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte i juli 2013 med hjemmel i TEUF artikel 86 et forordningsforslag om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO). Forordningen blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. oktober 2017.

Der er på nuværende tidspunkt 24 medlemsstater, som deltager i samarbejdet om EPPO som led i et såkaldt forstærket samarbejde.

Der er løbende gjort status på implementeringen af EPPO på rådsmøderne for retlige og indre anliggender (RIA), hvor spørgsmålet om fremdrift i implementeringen har været et tilbagevendende punkt.

3. Formål og indhold

Formålet med punktet er en status om EPPO's arbejde. Det forventes, at den europæiske chefanklager, Laura Kövesi, vil give en status herom.

EPPO udgiver hvert år en rapport med en status over deres arbejde i det forgangne år. Rapporten for 2024 er endnu ikke offentliggjort.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Danmark har indgået en samarbejdsaftale med EPPO. Aftalen blev underskrevet af justitsministeren og EPPO's chefanklager, Laura Codruța Kövesi, den 31. august 2023.

Aftalen har til formål at lette og smidiggøre det praktiske samarbejde mellem den danske anklagemyndighed og EPPO ved at sikre klare og operationelle rammer for dette. For at opnå dette, er der i aftalen bl.a. fastsat bestemmelser, som opregner, hvilket retsgrundlag parterne samarbejder på baggrund af, og bestemmelser om samarbejde i relation til databeskyttelse efter de gældende regler. Derudover er der bestemmelser om bl.a. kommunikationsgange og kontaktpunkter samt afholdelse af møder og konferencer mv. Endelig giver aftalen mulighed for, at Danmark kan udstationere en anklager til EPPO's hovedkvarter i Luxembourg.

Det bemærkes, at samarbejdsaftalen mellem Danmark og EPPO ikke udgør eller ændrer retsgrundlaget for samarbejdet mellem parterne, der fortsat vil bestå af eksisterende Europaråds- og EU-retsakter mv. Samarbejdsaftalen skal altså blot lette og smidiggøre det samarbejde, som allerede finder sted på grundlag af bl.a. disse retsakter.

I forbindelse med indgåelsen af aftalen blev der i sommeren 2022 desuden indsat en bestemmelse i retsplejeloven, som præciserer retsgrundlaget for danske myndigheders og domstoles samarbejde med EPPO.²

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

² Lov nr. 897 af 21. juni 2022, Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Effektivisering af straffesagskæden og nævnsprocessen m.v. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotografier, forbedring af politiets muligheder for efterforskning m.v.)

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side støtter man drøftelser om EPPO's arbejde, herunder mulige forbedringer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sager relateret til EPPO har af flere omgange været forelagt for Folketingets Europaudvalg, senest i forbindelse med forelæggelsen af rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024, hvor dagsordenspunktet angik en status på EPPO's arbejde for 2023.

Dagsordenspunkt 13: Adgang til data for effektiv retshåndhævelse – slutrapport fra højniveaugruppen (High-Level Group) (justitsdagen)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status om anbefalingerne fra højniveaugruppen og adgang til data for retshåndhævende myndigheder, som blev nedsat af Kommissionen i juni 2023 med det formål at identificere eventuelle udfordringer med adgang til data for de retshåndhævende aktører i EU, samt komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet, men eventuel senere lovgivning på baggrund af anbefalingerne vil kunne være omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har for nuværende ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv over for arbejdet med at styrke de retshåndhævende aktørers adgang til relevant data.

2. Baggrund

Højniveaugruppen (HLG) om adgang til data for effektiv retshåndhævelse blev lanceret af Kommissionen i juni 2023, og har til formål at identificere eventuelle udfordringer med adgang til data for de retshåndhævende aktører i EU, samt komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer.

Højniveaugruppen har afholdt fem plenarmøder startende den 19. juni 2023 og sluttende den 15. november 2024. Gruppen består af eksperter fra medlemsstaterne, Kommissionen og forskellige EU-agenturer. Dertil er gruppen understøttet af tre tekniske arbejdsgrupper, som hver er mødtes tre gange med det formål at diskutere mere specifikke emner.

Fra dansk side har repræsentanter fra Rigspolitiet og National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) deltaget i dele af arbejdet. De deltagende eksperter har ikke repræsenteret deres medlemsstat eller en myndighed, men er nomineret personligt på baggrund af deres kompetencer på området.

På det fjerde plenarmøde den 21. maj 2024 vedtog højniveaugruppen 42 foreløbige anbefalinger, mens højniveaugruppen på det femte og sidste plenarmøde den 15. november 2024 drøftede en afsluttet rapport med uddybning af de identificerede udfordringer og anbefalinger. Højniveaugruppens arbejde anses dermed for afsluttet, og der er lagt op til, at Europa-Kommisjonen vil udarbejde en køreplan for den videre proces med at implementere de 42 anbefalinger. Det forventes, at en sådan køreplan vil være genstand for drøftelse på Standing Committee on Internal Security (COSI) i slutningen af november 2024.

Det ungarske formandskab vil i tillæg hertil overveje, hvordan de øvrige EU-institutioner og medlemsstater kan bidrage i det videre arbejde.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status for mulighederne for at sikre adgang til data for effektiv retshåndhævelse med udgangspunkt i højniveaugruppens anbefalinger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til dagsordenspunktet.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positiv over for at drøfte mulighederne for at styrke de retshåndhævende aktørers adgang til relevant data. Man støtter samtidig opfordringen til at EU-Kommissionen fremlægger en køreplan for det fremtidige arbejde med at følge op på højniveaugruppens anbefalinger.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 7. juni 2024 til orientering i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024.

Dagsordenspunkt 14: Kampen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet (justitsdagen)

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en fremskridtsrapport vedrørende tiltag om bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet.

I lyset af tidligere drøftelser om emnet forventes det, at nærværende præsentation blandt andet vil fokusere på det nyligt oprettede retlige netværk vedrørende organiseret kriminalitet (EJOCN) samt styrket samarbejde med tredjelande. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side deler man formandskabets ønske om en styrket indsats på området.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 18. oktober 2023 en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet. Køreplanen indeholder 17 tiltag fordelt på følgende fire prioriterede områder: 1) Den Europæiske Havnealliance, herunder styrkelse af logistiske knudepunkters modstandsdygtighed, 2) optrevling af kriminelle højrisikonetværk, 3) forebyggelse og 4) internationalt samarbejde.

Som en del af udmøntningen af de retlige aspekter af EU-køreplanen, herunder særligt tiltag 9 om styrkelse af de retlige rammer for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024 rådskonklusioner om oprettelse af et EU-netværk for bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Formålet med EU-netværket er at lette den grænseoverskridende efterforskning i sager om organiseret kriminalitet ved blandt andet at udarbejde strategiske retningslinjer for det grænseoverskridende samarbejde og identificere muligheder for at lette det operationelle arbejde i konkrete sager.

Derudover har EU på operationelt plan udvidet sine partnerskaber med tredjelande, navnlig i Latinamerika, Caribien, Vestafrica, Mellemøsten og Vestbalkan. Det styrkede samarbejde skal blandt andet ses i relation til initiativ nr. 14, 15 og 17 i EU-køreplanen, der relaterer sig til det retlige samarbejde med såkaldte "usamarbejdsvillige jurisdiktioner" med henblik på at opfordre dem til at blive parter i Europarådets konventioner og derigennem bekæmpe organiseret kriminalitet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024 orienterede formandskabet om status for arbejdet med bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet, herunder også arbejdet med de ti tiltag, som er prioriteret af formandskabet.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen på justitsdagen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på fremlæggelse af en fremskridtsrapport vedrørende tiltag om bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

Bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet har været et højt prioriteret område under de seneste formandskaber for Rådet, og fra medlemsstaternes side støttes der generelt op om yderligere tiltag på dette område.

10. Regeringens generelle holdning

For regeringen er bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet højt prioriteret. Regeringen deler således det ungarske formandskabs ønske om en styrket indsats på området.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Tiltag vedrørende bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet er et tilbagevendende emne, som senest har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024.

Dagsordenspunkt 15: Ruslands aggression mod Ukraine: Kampen mod straffrihed

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der vil blive orienteret om den hidtidige indsats vedrørende retlige modsvar og bekæmpelse af straffrihed for internationale forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for at styrke indsatsen for retsforfølgelse af internationale forbrydelser begået i Ukraine.

2. Baggrund

Siden Rusland indledte sin aggression mod Ukraine den 24. februar 2022, har der på justitsområdet været afholdt en række møder i EU-regi vedrørende forskellige koordinations tiltag samt relevante lovgivningsinitiativer i lyset af krigen i Ukraine, herunder indsamling af beviser for potentielt begåede internationale forbrydelser.

Dagsordenspunktet har været på rådsmødet (retlige og indre anliggender) ad flere omgange. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2022 vedtog man rådskonklusioner om bekæmpelse af straffrihed for forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine. Sagen var senest på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024.

Et af de områder, der løbende drøftes, er retsforfølgelse af internationale forbrydelser i Ukraine. En særlig udfordring i denne sammenhæng vedrører den såkaldte ”aggressionsforbrydelse”, der indebærer et strafferetligt ansvar for et lands øverste ledelse for en beslutning om ulovlig militær magtanvendelse mod en anden stat. Den Internationale Straffedomstol, ICC, har – i forhold til situationen i Ukraine – kun jurisdiktion over krigsforbrydelser,

forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab begået i Ukraine, men ikke over aggressionsforbrydelsen.

Da ICC ikke har jurisdiktion til at retsforfølge Ruslands aggression mod Ukraine, har Ukraine foreslået oprettelsen af et særtribunal for retsforfølgelse af aggressionsforbrydelsen. Den danske regering har siden januar 2023 deltaget i en ukrainsk-ledet kernegruppe af lande, der undersøger mulighederne for etablering af et sådant særtribunal.

Der er flere praktiske og juridiske udfordringer forbundet med etablering af et særtribunal. Mens der i EU synes at være generel støtte til at arbejde for et særtribunal, er der ikke enighed om, hvad der er den bedste model. Løsningen skal være juridisk holdbar, ligesom det vil være afgørende, at der opnås bred støtte på internationalt plan for at sikre legitimitet – også fremadrettet. Diskussionen i kernegruppen omhandler i øjeblikket mulighederne for at oprette tribunalet via en bilateral aftale mellem Europarådet og Ukraine. Seneste møde i kernegruppen fandt sted i Riga den 22. november 2024.

Der findes yderligere indsatser, hvad angår efterforskning og bevisindsamling af internationale forbrydelser i Ukraine. Danmark har bl.a. støttet ICC med finansielle bidrag og sekundering af national ekspertise. Det bemærkes i den forbindelse, at ICC har indledt en efterforskning af situationen i Ukraine.

Hertil kommer, at Rigspolitiet under ICC's kriminaltekniske rotationsmodel i august 2023 sendte et efterforskningshold bestående af fem kriminalteknikere og en retsmediciner til Ukraine i regi af ICC i fire uger for at bidrage til efterforskningen af krigsforbrydelser.

Senest har Rigspolitiet i perioden fra den 12.-27. oktober 2024 haft udsendt et kriminalteknisk efterforskningshold bestående af tre kriminalteknikere og en holdleder til Ukraine. Rigspolitiet arbejder på, at der sendes et yderligere efterforskningshold afsted i løbet af første halvdel af 2025.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der vil blive orienteret om eventuelle yderligere retlige modsvar og indsatser blandt EU-medlemsstaterne i kampen mod straffrihed for internationale forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Statutten for ICC blev ved lov nr. 342 af 16. maj 2001 om Den Internationale Straffedomstol inkorporeret i dansk ret. Ved statutten fik ICC mulighed for at strafforfølge folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden samt krigsforbrydelser. Det følger dog af komplementaritetsprincippet, at ICC kun har jurisdiktion, hvis Danmark ikke selv gennemfører en effektiv efterforskning og retsforfølger de pågældende personer.

Danmark har på tidspunktet for oversendelsen af dette notat ikke ratificeret den senere tilføjelse til ICC-statutten om aggressionsforbrydelser.

Der er i medfør af straffelovens regler om dansk straffemyndighed mulighed for at retsforfølge bl.a. krigsforbrydelser omfattet af ICC-statutten, der er begået i Ukraine, hvis gerningspersonen efterfølgende befinder sig i Danmark.

I dansk ret er folkedrab kriminaliseret i folkedrabsloven. Krigsforbrydelser, tortur og forbrydelser mod menneskeheden kan i al væsentlighed straffes efter gældende dansk ret, herunder straffelovens almindelige bestemmelser om bl.a. drab, vold, voldtægt, frihedsberøvelse og hærværk. Disse bestemmelser finder ligeledes anvendelse på handlinger begået i udlandet. Bestemmelserne om dansk straffemyndighed sammenholdt med de materielle straffebestemmelser muliggør således, at personer, der har begået bl.a. krigsforbrydelser, kan holdes strafferetligt ansvarlige i Danmark. Der er imidlertid ikke straffebestemmelser, som selvstændigt kriminaliserer forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur.

Selvstændige straffebestemmelser om disse forbrydelser vil sende et klart og vigtigt signal til omverdenen og ikke mindst ofrene om, at sådanne forbrydelser ikke accepteres. For at give de bedste rammer for udformningen af sådanne straffebestemmelser nedsatte justitsministeren i juni 2023 et udvalg, der fik til opgave at udarbejde forslag til, hvordan en selvstændig kriminalisering af forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur bedst gennemføres, samt et beslutningsgrundlag for regeringens stilling-

tagen til, om Danmark skal ratificere ændringen af ICC-statutten om aggressionsforbrydelsen. Udvalget afgav en betænkning i juni 2024 (betænkning nr. 1583/2024 om visse internationale forbrydelser). På baggrund af udvalgets beslutningsgrundlag agter regeringen at ratificere ændringen til ICC-statutten om aggressionsforbrydelsen. Betænkningen har været i offentlig høring i perioden fra den 28. juni 2024 til den 20. august 2024, og et lovforslag, der bygger på lovudkastet i betænkningen, blev fremsat den 23. oktober 2024 og 1. behandlet den 5. november 2024.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generelt bred enighed på EU-plan om at støtte op om kampen mod straffrihed i forhold til begåede forbrydelser i Ukraine.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen fordømmer på det kraftigste den russiske aggression mod Ukraine, ligesom regeringen udtrykker sin fulde solidaritet med Ukraine og den ukrainske befolkning.

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for at styrke indsatsen for retsforfølgelse af internationale forbrydelser i Ukraine.

Endvidere anser man det for vigtigt, at indsatsen med hensyn til indsamling og opbevaring af beviser er effektiv og velkoordineret, herunder på EU-plan.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Indsatsen for at sikre retsforfølgelse af internationale forbrydelser begået i Ukraine er et tilbagevendende emne, som senest har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10.-11. oktober 2024.

Dagsordenspunkt 16: Styrkelse af den europæiske efterforskningskendelse (EIO): Resultaterne fra 10. evalueringsrapport

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status om den afsluttende evalueringsrapport om implementeringen af EIO-direktivet, som Rådssekretariatet har udarbejdet på vegne af det ungarske formandskab. Den overordnede konklusion fra evalueringsrunden er, at EIO-direktivet anvendes ofte af EU-medlemsstaterne og er velfungerende i praksis. Evalueringen har dog samtidig vist, at der er en række områder, hvor der er rum for forbedring. En af hovedkonklusionerne i rapporten er derfor, at visse problemstillinger angående anvendelsen af den europæiske efterforskningskendelse skal afklares eller adresseres gennem lovgivning på EU-niveau. Der er aktuelt ikke fremsat et forslag om revision af det gældende direktiv. Sagen er omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Danmark ikke er en del af evalueringsrunden. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side tager man konklusionerne i rapporten til efterretning.

2. Baggrund

I overensstemmelse med artikel 2 i fælles aktion nr. 97/827/RIA af 5. december 1997 besluttede Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS) den 10. maj 2021, at den 10. runde af gensidige evalueringer skulle fokusere på implementeringen af direktiv nr. 2014/41/EU om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EIO-direktivet). Formålet med evalueringen var navnlig at se nærmere på de juridiske og praktiske problemstillinger, som implementeringen af EIO-direktivet har givet anledning til, herunder at identificere eventuelle områder, hvor der er behov for justeringer. Som en del af evalueringsrunden er der gennemført landebesøg i perioden fra januar 2023 til april 2024 med det formål at afdække, hvordan medlemsstaterne har implementeret og håndhævet direktivet på en række punkter. Der er på baggrund heraf blevet

udarbejdet landerapporter for de forskellige medlemsstater, og disse rapporter er løbende blevet præsenteret og drøftet på arbejdsgruppemøderne i Rådets arbejdsgruppe om Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN).

Det bemærkes, at Danmark ikke deltog i vedtagelsen af EIO-direktivet, idet direktivet er omfattet af retsforbeholdet, og direktivet finder således ikke anvendelse i Danmark. Derfor er Danmark heller ikke en del af 10. evalueringsrunde.

Udkastet til den endelige rapport er udarbejdet af Rådssekretariatet på vegne af det ungarske formandskab. Udkastet til den endelige rapport blev oprindeligt offentliggjort den 8. oktober 2024, hvorefter EU-medlemsstaterne afgav bemærkninger til rapporten. Udkast blev efterfølgende drøftet på et møde i CATS den 5. november 2024. Et revideret udkast til den endelige rapport blev offentliggjort den 12. november 2024 og endeligt vedtaget efter en tavshedsprocedure den 21. november.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen til rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. december 2024 med henblik på en status. Det forventes, at formandskabet vil præsentere den endelige rapport.

Rapporten indeholder en række centrale konklusioner og anbefalinger til EU-medlemsstaterne og EU-institutionerne, ligesom rapporten fremhæver en række bedste praksisser, der er identificeret i de evaluerede medlemsstater i forbindelse med evalueringsrunden. Den overordnede konklusion fra evalueringsrunden er, at EIO-direktivet anvendes ofte af EU-medlemsstaterne og er velfungerende i praksis. Evalueringen har dog samtidig vist, at der er en række områder, hvor der er rum for forbedring. En af hovedkonklusionerne i rapporten er derfor, at visse problemstillinger angående anvendelsen af den europæiske efterforskningskendelse skal afklares eller adresseres gennem lovgivning på EU-niveau.

For det første fremhæves det, at der er behov for en afklaring af, om specialitetsprincippet gælder, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt modtagne beviser kan anvendes i andre sager eller som grundlag for at åbne en efterforskning af en anden forbrydelse end den, der gav anledning til udstedelsen af efterforskningskendelsen. Direktivet indeholder ikke en generel regel om specialitetsprincippet, og EU-medlemsstaterne ses at have forskellige tilgange til spørgsmålet om specialitetsprincippets anvendelse på det område, som reguleres af EIO-direktivet.

For det andet har evalueringen vist, at EU-medlemsstaterne har forskellige tilgange til, hvorvidt tekniske overvågningsmekanismer falder under begrebet aflytning af telekommunikation ("interception of telecommunications"). Dette har navnlig betydning for anvendelsen af notifikationsmekanismen i artikel 31 i EIO-direktivet.

For det tredje har en række EU-medlemsstater fremhævet, at EIO-direktivet ikke giver mulighed for at anmode om samtykke til at anvende tidligere delt information mellem retshåndhævende myndigheder og i straffesager. Flere EU-medlemsstater har således foreslået ændringer til EIO-direktivets Bilag A (formular til brug for udstedelse af en europæisk efterforskningskendelse) i overensstemmelse hermed.

For det fjerde fremhæves et behov for regulering af anvendelse af videoafhøringer for at sikre deltagelse af tiltalte fra en anden EU-medlemsstat i straffesager.

Endelig indeholder rapporten flere operationelle anbefalinger adresseret til EU-medlemsstaterne med henblik på yderligere at forbedre den effektive anvendelse af EIO-direktivet. Disse omfatter bl.a. et fleksibelt sprogregime, specialisering af kompetente myndigheder, rettidig eksekvering af kendelser, overholdelse af formaliteter og fuld gennemførelse af høringsprocedurer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen andre konsekvenser.

8. Høring

Der har ikke været foretaget en høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side tager man konklusionerne i rapporten til efterretning.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.