

Bruxelles, den 24. november 2022
(OR. en)

14862/22

Interinstitutionel sag:
2022/0155(COD)

LIMITE

JAI 1481
ENFOPOL 567
CRIMORG 161
IXIM 264
DATAPROTECT 319
CYBER 371
COPEN 393
FREMP 241
TELECOM 467
COMPET 910
MI 836
CONSOM 299
DIGIT 210
CODEC 1765

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	14143/22
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 209 final
Vedr.:	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn – Situationsrapport

I. INDLEDNING

1. Den 11. maj 2022 vedtog Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn¹. Forslaget var ledsaget af en konsekvensanalyse og en meddelelse².

¹ 9068/22.

² 9068/22 ADD 1, ADD 2 og ADD 3 samt 9071/22.

2. Forslaget, der er baseret på artikel 114 i TEUF, har til formål effektivt at imødegå udnyttelsen af onlinetjenester med henblik på seksuelt misbrug af børn. Den har to hovedbyggesten. For det første vil relevante udbydere af onlinetjenester såsom udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester være forpligtet til at opspore, indberette, fjerne eller spærre for kendt og nyt online materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, samt opspore og indberette hvervning af børn ("grooming"). For det andet vil der blive oprettet et nyt decentraliseret EU-agentur ("EU-centret") med henblik på at muliggøre gennemførelsen af den foreslåede forordning sammen med et netværk af nationale koordinerende myndigheder og kompetente myndigheder. Som det anerkendes i begrundelsen til forslaget, vil foranstaltningerne i forslaget påvirke udøvelsen af de grundlæggende rettigheder for brugerne af onlinetjenester.
3. I Europa-Parlamentet er Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) det korresponderende udvalg for forhandlingerne om forslaget. Det udpegede MEP Javier Zarzalejos (PPE, ES) til ordfører i oktober 2022. I mellemtiden besluttede Europa-Parlamentets koordinatorene at anmode Europa-Parlamentets Forskningstjeneste om at udarbejde en konsekvensanalyse, der omfattede en lang række spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder og proportionalitet. LIBE-udvalget har endnu ikke vedtaget sin betænkning.
4. I juli 2022 vedtog Det Europæiske Databeskyttelsesråd og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) fælles udtalelse 4/2022. Databeskyttelsesrådet og Den Europæiske Tilsynsførende anerkender, at seksuelt misbrug af børn er en særlig alvorlig og afskyelig forbrydelse, og at målet om at bekæmpe denne forbrydelse er et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, men understreger, at enhver begrænsning af de grundlæggende rettigheder skal være i overensstemmelse med kravene i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. De mener, at forslaget giver anledning til alvorlig bekymring med hensyn til proportionaliteten af indgrebet i og grænserne for de grundlæggende rettigheder til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger.
5. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse om forslaget i september 2022. EØSU støttede forslagets princip og opfordrede til at forbedre og præcisere teksten for at værne om korrespondancehemmeligheden og respekten for privatlivets fred.

II. ARBEJDET I RÅDET

6. I Rådet er forslaget blevet behandlet i Retshåndhævelsesgruppen (politi) (LEWP). Retshåndhævelsesgruppen drøftede forslaget på møderne den 5. og 20. juli, den 6. og 22. september, den 5. og 19. oktober og den 3. og 24. november 2022. Hele forslaget blev behandlet på ovennævnte møder i Retshåndhævelsesgruppen. Formandskabet forelagde flere revisioner af teksten til kapitel I-III, som behandler følgende spørgsmål: genstand og anvendelsesområde, definitioner, forpligtelser for udbydere af onlinetjenester og tilsyn, håndhævelse og samarbejde.
7. På det uformelle møde mellem indenrigsministrene og på det uformelle COSI-møde i juli 2022 i Prag sikrede formandskabet generel politisk støtte til forslaget i afventning af den tekniske gennemgang på gruppeniveau. Formandskabet understregede, at forslaget er teknologisk neutralt og fremtidssikret, og at der skal findes en balance mellem beskyttelsen af børn på den ene side og beskyttelsen af privatlivets fred og andre grundlæggende rettigheder for brugere af onlinetjenester på den anden side.
8. Formandskabet forelagde en større begrebsmæssig ændring vedrørende udstedelsen af individuelle typer af påbud– opsporingspåbud og påbud om fjernelse og spærring af materiale, der viser seksuelt misbrug af børn. Der blev også indført en ny type påbud, påbud om fjernelse fra listen. Påbud om fjernelse, spærring og fjernelse fra listen vil blive udstedt på en ny måde af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Opsporingspåbud vil være de eneste påbud, der udstedes af en retslig myndighed eller en anden uafhængig administrativ myndighed i en medlemsstat, fordi denne type påbud er den mest følsomme i forhold til indgreb i de grundlæggende rettigheder for brugere af relevante udbydere af onlinetjenester. Ifølge Kommissionens forslag skal alle kategorier af påbud udstedes af en retslig myndighed eller en anden uafhængig administrativ myndighed. Af hensyn til større fleksibilitet er denne beføjelse blevet overdraget til de kompetente myndigheder for så vidt angår påbud om fjernelse, spærring og fjernelse fra listen. I afventning af, at undersøgelsesforbeholdene hæves, ser det ud til, at et flertal af medlemsstaterne kan støtte denne ændring, da den vil gøre det muligt for dem at bevare de eksisterende systemer og strukturer til bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

9. På formandskabets anmodning udarbejdede Kommissionen to dokumenter, der bidrager til at afklare forhold og spørgsmål, som medlemsstaterne har rejst. Det ene dokument³ indeholder et flowdiagram over opsporingsprocessen i forbindelse med seksuelt misbrug af børn og en sammenlignende analyse af den relevante lovgivning (seksuelt misbrug af børn, forordningen om digitale tjenester, terrorrelateret indhold online, GDPR og den midlertidige forordning). Det andet dokument⁴ beskriver forbindelserne mellem det nye EU-center, de koordinerende myndigheder og Europol.
10. Formandskabet afholdt også to workshoper med deltagelse af Kommissionen og eksperter fra hovedstæderne på grundlag af debatoplæg og medlemsstaternes spørgsmål og anmodninger om præciseringer. Den første workshop fandt sted den 29. september og omhandlede de teknologier, der anvendes til at opspore kendt og nyt materiale, der viser seksuelt misbrug af børn, og grooming, mens den anden workshop, der fandt sted den 16. november, omhandlede værktøjer til alderskontrol. Begge workshoper gav medlemsstaterne mulighed for at dykke dybere ned i de emner, der behandles i forslaget, og åbnede samtidig for direkte dialog mellem sagkyndige og tekniske eksperter fra hovedstæderne. Medlemsstaterne satte stor pris på workshoperne, og de blev rost for at give hårdt tiltrængte præciseringer af, hvordan nogle af de foreslåede bestemmelser kan fungere i praksis, og for at bekræfte forslagets teknologiske gennemførlighed. At dømme ud fra disse workshoper er det muligt at bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. Der findes teknologier til opsporing af kendt og ukendt materiale, der viser seksuelt misbrug af børn. Grooming er mere kompliceret, men der findes teknologi, som er i konstant udvikling. Der findes også tekniske løsninger til at opspore seksuelt misbrug af børn online i end-to-end-krypterede systemer, f.eks. opsporing af indhold på brugerens side før den faktiske kryptering. På den anden workshop om værktøjer til alderskontrol blev der vist forskellige teknikker, der bruges af private virksomheder til at fastslå alderen på brugere af onlinetjenester, samt nye teknologier under udvikling.

³ WK 10409/2022.

⁴ WK 13981/2022.

11. Et andet støttearrangement arrangeret af formandskabet i samarbejde med Europa-Parlamentet og Kommissionen var visningen af den tjekkiske dokumentarfilm "Caught in the Net", der blev efterfulgt af en paneldiskussion om spørgsmålet om hvervning af børn, hvori repræsentanter for formandskabet og filmproducenten deltog. MEP Hilde Vautmans (Renew/BE) holdt åbningstalen. Formandskabet repræsenterede også Rådet på flere konferencer, der havde til formål at bekæmpe seksuelt misbrug af børn online, såsom Child Safety Online Conference 2022 og et arrangement på højt plan om, hvordan vi kan bruge teknologi til at garantere børns sikkerhed online? (*How can we use technology to ensure safety for children online?*) under Europa-Parlamentets første "Technology Awareness Week" nogensinde.
12. Selv om drøftelserne om forslaget stadig pågår i Retshåndhævelsesgruppen, er der allerede identificeret flere centrale spørgsmål, som vil kræve mere detaljerede drøftelser i fremtiden:

Kapitel I/almindelige bestemmelser – genstand, anvendelsesområde og definitioner

Flere udtryk, der anvendes i forslaget, er blevet defineret anderledes end i anden relateret EU-lovgivning såsom forordningen om digitale tjenester eller forordningen om terrorrelateret indhold online. Det var derfor nødvendigt at harmonisere nogle af disse definitioner for at sikre sammenhæng og retssikkerhed mellem de enkelte retsakter. I den forbindelse præciserede Kommissionen, at forslaget fungerer som *lex specialis* i forhold til forordningen om digitale tjenester.

Desuden kan det være nødvendigt at definere andre udtryk for at lette en ensartet fortolkning af de foreslåede bestemmelser.

Der fandt en vigtig drøftelse sted om definitionen af "børnebruger", som er knyttet til lovovertrædelsen grooming i henhold til direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Da direktivet er ved at blive revideret af Kommissionen, skal der ved definitionen af en "børnebruger" i den foreslåede forordning tages hensyn til, hvordan seksuel lavalder defineres i direktivet.

En anden vigtig ændring i første kapitel var medtagelsen af en definition af "onlinesøgemaskiner" efter tilføjelsen af forpligtelser vedrørende fjernelse fra listen i kapitel II.

Kapitel II/forpligtelser for udbydere af relevante informationssamfundstjenester til at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online

Når der udstedes individuelle typer påbud til udbydere af onlinetjenester, bør der tages nøje hensyn til behovet for at beskytte børn og privatlivets fred og andre grundlæggende rettigheder for brugere af onlinetjenester. På samme måde skal de retshåndhævende myndigheders arbejde tages i betragtning.

Formandskabet foreslog at forenkle tekstens struktur, så kun opsporingspåbud vil blive udstedt af en retslig myndighed eller en anden uafhængig administrativ myndighed, mens de kompetente myndigheder vil have beføjelse til at udstede påbud om fjernelse, spærring og fjernelse fra listen.

Medlemsstaterne så generelt med tilfredshed på denne ændring i udstedelsen af påbud om fjernelse og spærring og tilføjes af påbud om fjernelse fra listen. Der er imidlertid behov for yderligere drøftelser på teknisk plan om disse spørgsmål, da flere medlemsstater stadig har store betænkeligheder med hensyn til indvirkningen på beskyttelsen af retten til privatlivets fred og andre grundlæggende rettigheder. Komplexiteten og varigheden af proceduren for udstedelse af opsporingspåbud er også blevet fremhævet af flere medlemsstater.

På mødet i Retshåndhævelsesgruppen den 19. oktober meddelte Rådets Juridiske Tjeneste, at den vil afgive en skriftlig udtalelse om proportionaliteten af opsporingspåbud.

Kapitel III/tilsyn, håndhævelse og samarbejde – koordinerende myndigheder for spørgsmål vedrørende seksuelt misbrug af børn

Formandskabet forelagde to sæt kompromistekster om dette kapitel, der fokuserede på de uafhængighedskrav, som de koordinerende myndigheder skal opfylde. Flere medlemsstater tog undersøgelsesforbehold med hensyn til dette kapitel i betragtning af den betydelige indvirkning, som disse bestemmelser kan have på eksisterende nationale strukturer. De anerkendte, at kompromisteksterne gik i den rigtige retning, da de gav medlemsstaterne større fleksibilitet.

Medlemsstaterne fandt det særlig vanskeligt at finde effektive løsninger til oprettelse af koordinerende myndigheder i henhold til forordningen om terrorrelateret indhold online, forordningen om digitale tjenester og dette forslag på én gang og samtidig overholde kravene i disse retsakter.

Spørgsmålet om de koordinerende myndigheders identifikation og indsendelse af materiale, der viser seksuelt misbrug af børn online, til EU-centret efter en omhyggelig vurdering i retslige myndigheder eller andre uafhængige myndigheder blev drøftet indgående, da flere medlemsstater påpegede risikoen for forsinkelser og mangel på ressourcer og ekspertise.

Kapitel IV/EU-center til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn og samarbejde med Europol

Som anført ovenfor foreslog Kommissionen, at der oprettes et nyt EU-agentur med hjemsted i Haag, da der er behov for et tæt samarbejde med Europol. EU-centret og Europol kan dele nogle af administrationsudgifterne såsom menneskelige ressourcer, regnskabsføring og IT-udstyr. Ifølge forslaget som forelagt af Kommissionen vil Europols vigtigste opgaver og kompetencer i forbindelse med seksuelt misbrug af børn ikke blive berørt.

Der blev taget generelt undersøgelsesforbehold med hensyn til hele kapitlet. Der blev taget delvist undersøgelsesforbehold med hensyn til placeringen af EU-centrets hjemsted. De hyppigste forhold og spørgsmål, som medlemsstaterne rejste i kapitel IV, vedrørte budgettet, risikoen for overlapning med Europols opgaver, risikoen for konkurrence mellem Europol og EU-centret for så vidt angår ekspertpersonale, der beskæftiger sig med seksuelt misbrug af børn, manglende anerkendelse af den rolle, som hotlines spiller i forbindelse med håndteringen af indberetninger om seksuelt misbrug af børn, databeskyttelsesspørgsmål vedrørende EU-centrets behandling af indberetninger om seksuelt misbrug af børn, EU-centrets indberetningsproces i forbindelse med seksuelt misbrug af børn online i forhold til Europol og retshåndhævende myndigheder, EU-centrets oprettelse af en database over indberetninger samt oprettelsen af databaser over indikatorer for seksuelt misbrug af børn online.

Kapitel V/dataindsamling og gennemsigtighedsrapportering

Delegationerne var stærkt betænkelige ved bestemmelserne om dataindsamling og rapportering, som de anså for at være for byrdefulde for de retshåndhævende myndigheder. De påpegede, at det er nødvendigt at drøfte yderligere, om EU-centret skal modtage oplysninger om igangværende straffesager. Medlemsstaterne har tilkendegivet, at det er nødvendigt at beskytte personoplysninger og begrænse de oplysninger, der indsamles og deles.

Kapitel VI/afsluttende bestemmelser

Flere delegationer ønskede en senere anvendelsesdato og anmodede om, at den midlertidige forordning (EU) 2021/1232 ophæves på et senere tidspunkt for at undgå et tomrum mellem opsporing baseret på den midlertidige forordning og den foreslåede forordning. Ideelt set bør begge forordninger forblive i kraft samtidig for at undgå et sådant tomrum.

III. KONKLUSION

13. Formandskabet er fast besluttet på at arbejde tæt sammen med det kommende formandskab for at lette videreførelsen af drøftelserne i Retshåndhævelsesgruppen og sikre gnidningsløse fremskridt i sagen i Rådet.
14. I lyset af ovenstående opfordres De Faste Repræsentanters Komité og Rådet til at notere sig de fremskridt, der er gjort i forbindelse med gennemgangen af den foreslåede forordning.
