



Bryssel den 24 november 2022
(OR. en)

14862/22

**Interinstitutionellt ärende:
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

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Föreg. dok. nr:	14143/22
Komm. dok. nr:	COM(2022) 209 final
Ärende:	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn – Lägesrapport

I. INLEDNING

1. Den 11 maj 2022 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn¹. Förslaget åtföljdes av en konsekvensbedömning och ett meddelande².

¹ Dok. 9068/22.

² Dok. 9068/22 ADD 1, ADD 2 och ADD 3 samt dok. 9071/22.

2. Syftet med förslaget, som grundar sig på artikel 114 i EUF-fördraget, är att på ett effektivt sätt ta itu med användningen av onlinetjänster i samband med sexuella övergrepp mot barn. Förslaget består av två centrala komponenter. För det första skulle berörda leverantörer av onlinetjänster, såsom värdtjänstleverantör och leverantörer av interpersonella kommunikationstjänster, vara nödsakade att spåra, rapportera, avlägsna eller blockera känt och nytt material med sexuella övergrepp mot barn samt spåra och rapportera kontaktsökning med barn (s.k. grooming). För det andra skulle det, för att möjliggöra genomförandet av förslaget till förordning, inrättas en ny, decentraliserad EU-byrå (*EU-centrumet*) samt upprättas ett nätverk med nationella samordnande myndigheter och behöriga myndigheter. Såsom konstateras i motiveringen till förslaget skulle åtgärderna i detta påverka utövandet av de grundläggande rättigheterna för användarna av onlinetjänsterna.
3. Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor är ansvarigt utskott för förhandlingarna om förslaget, och i oktober 2022 utnämnde det parlamentsledamot Javier Zarzalejos (EPP, ES) till föredragande i ärendet. I mellantiden beslutade Europaparlamentets samordnare att begära en konsekvensbedömning från Europaparlamentets utredningstjänst avseende ett brett spektrum av frågor med koppling till grundläggande rättigheter och proportionalitet. Utskottet har ännu inte antagit sitt betänkande.
4. I juli 2022 antog Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) och Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) ett gemensamt yttrande nr 4/2022. EDPB och EDPS, som vidgår att sexuella övergrepp mot barn är ett särskilt allvarligt och skändligt brott och att kampen mot det är ett av unionen erkänt mål av allmänt intresse, framhåller att alla begränsningar av de grundläggande rättigheterna måste uppfylla kraven i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De anser att förslaget väcker allvarliga farhågor om proportionaliteten av intrånget i och begränsningarna av den grundläggande rätten till privatliv samt skydd av personuppgifter.
5. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén yttrade sig om förslaget i september 2022, och ställde sig då bakom förslagets princip samt efterfrågade förbättringar av texten samt en mer specifik lydelse i syfte att skydda brevhemligheten och respekten för privatlivet.

II. RÅDETS ARBETE

6. I rådet har förslaget behandlats av arbetsgruppen för brottsbekämpning (polisfrågor). Arbetsgruppen diskuterade förslaget vid mötena den 5 och 20 juli, den 6 och 22 september, den 5 och 19 oktober samt den 3 och 24 november 2022, varvid hela förslaget behandlades vid dessa möten. Ordförandeskapet lade fram flera nya versioner av texten i kapitlen I–III med revideringar på följande områden: innehåll och tillämpningsområde, definitioner, skyldigheterna för leverantörer av onlinetjänster samt tillsyn, verkställande och samarbete.
7. Vid inrikesministrarnas informella möte och det informella mötet i ständiga kommittén för inre säkerhet i juli 2022 i Prag säkrade ordförandeskapet ett generellt politiskt stöd för förslaget i avvaktan på den tekniska behandlingen på arbetsgruppsnivå. Ordförandeskapet framhöll att förslaget var tekniskt neutralt och framtidssäkert och att man måste göra en avvägning mellan – å ena sidan – skyddet av barn och – å andra sidan – skyddet av privatliv och andra grundläggande rättigheter för användarna av onlinetjänster.
8. Ordförandeskapet presenterade en större begreppsmässig ändring när det gäller utfärdandet av olika typer av order – spårningsorder samt order för att avlägsna och blockera material med sexuella övergrepp mot barn. Det infördes även en ny typ av order – avlistningsorder. Nytt är att avlägsnande-, blockerings- och avlistningsorder skulle utfärdas av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Spårningsorder skulle vara de enda order som utfärdas av en rättslig myndighet eller en annan oberoende administrativ myndighet i en medlemsstat, eftersom denna typ av order är den känsligaste med avseende på intrång i de grundläggande rättigheterna för användarna av relevanta leverantörer av onlinetjänster. Enligt kommissionens förslag skulle alla kategorier av order utfärdas av en rättslig myndighet eller en annan oberoende administrativ myndighet. För att man ska ha större flexibilitet har denna befogenhet för avlägsnande-, blockerings- och avlistningsorder anförtrots de behöriga myndigheterna. I avvaktan på att granskningsreservationerna ska dras tillbaka förefaller det som att ett flertal medlemsstater kan ställa sig bakom denna ändring, eftersom den skulle göra det möjligt för dem att bibehålla befintliga system och strukturer för kampen mot sexuella övergrepp mot barn.

9. På ordförandeskapets begäran utarbetade kommissionen två dokument för försöka klargöra och besvara frågor som tagits upp av medlemsstaterna. Ett dokument³ innehåller ett flödesschema över processen för spårning av sexuella övergrepp mot barn samt en komparativ analys av relevant lagstiftning (sexuella övergrepp mot barn, rättsakten om digitala tjänster, terrorisminnehåll online, dataskyddsförordningen samt interimsförordningen). Ett andra dokument⁴ beskriver förbindelserna mellan det nya EU-centrumet, de samordnande myndigheterna och Europol.
10. Ordförandeskapet anordnade även två workshoppar för kommissionen och experter från huvudstäderna, vilka byggde på diskussionsunderlag samt medlemsstaternas frågor och begäranden av klargöranden. Den första workshoppen ägde rum den 29 september och ägnades den teknik som används för att spåra känt och nytt material med sexuella övergrepp mot barn samt grooming, och den andra workshoppen ägde rum den 16 november och ägnades verktyg för ålderskontroll. Vid båda workshopparna kunde medlemsstaterna fördjupa sig i de ämnen som tas upp i förslaget, samtidigt som det gavs möjlighet till direkt interaktion med experter från huvudstäderna och tekniska experter. Workshopparna var mycket uppskattade av medlemsstaterna och lovordades för att tillhandahålla välbehövliga klargöranden av hur vissa av förslagets bestämmelser kan fungera i praktiken och för att bekräfta att förslaget är tekniskt genomförbart. Tack vare workshopparna ser det ut att vara möjligt att bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet. Det finns teknik för att spåra känt och okänt material med sexuella övergrepp mot barn. Det är mer komplicerat med grooming, men det finns teknik som är under ständig utveckling. Det finns även tekniska lösningar för spårning av sexuella övergrepp mot barn på nätet i totalsträckskrypterade system, såsom spårning av innehåll på användarens sida före själva krypteringen. Vid den andra workshoppen om verktyg för ålderskontroll visades olika typer av teknik som används av privata företag för att kontrollera åldern på användarna av onlinetjänster samt ny teknik som är under utveckling.

³ WK 10409/2022.

⁴ WK 13981/2022.

11. I samarbete med Europaparlamentet och kommissionen anordnade ordförandeskapet ytterligare ett stödevenemang, nämligen visningen av den tjeckiska dokumentärfilmen *V síti* (*Caught in the Net – Fångad i nätet*), vilken föregicks av en paneldiskussion om kontaktsökning med barn där företrädare för ordförandeskapet och filmproducenten deltog. Parlamentsledamot Hilde Vautmans (Renew/BE) höll inledningsanförandet. Vidare företrädde ordförandeskapet rådet vid ett flertal konferenser om kampen mot sexuella övergrepp mot barn på nätet, såsom *Child Safety Online Conference 2022* och ett evenemang på hög nivå *How can we use technology to ensure safety for children online?* under Europaparlamentets första teknikmedvetenhetsvecka någonsin.
12. Även om arbetsgruppen för brottsbekämpning (polisfrågor) fortfarande är i färd med att diskutera förslaget, har man redan identifierat flera nyckelfrågor där det kommer att krävas mer detaljerade diskussioner framöver:

Kapitel I / Allmänna bestämmelser – Innehåll, tillämpningsområde och definitioner

Flera i förslaget använda termer har definierats annorlunda än i annan närbesläktad EU-lagstiftning, såsom rättsakten om digitala tjänster eller förordningen om terrorisminnehåll online. Det var därför nödvändigt att harmonisera några av dessa definitioner för att säkerställa samstämmighet och rättslig säkerhet för de olika enskilda lagstiftningsakterna. I sammanhanget klargjorde kommissionen att förslaget fungerar som *lex specialis* i förhållande till rättsakten om digitala tjänster.

Vidare måste kanske vissa andra termer definieras för att underlätta en enhetlig tolkning av de föreslagna bestämmelserna.

Det ägde rum en viktig diskussion om definitionen av termen *användare som är barn*, som är kopplad till brottet grooming i enlighet med direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Eftersom kommissionen är i färd med att se över det direktivet, kommer man att behöva beakta hur *åldern för sexuellt självbestämmande* definieras i detta när man i förslaget till förordning ska definiera termen *användare som är barn*.

En annan viktig förändring i det första kapitlet var införandet av en definition av termen *internetbaserad sökmotor* med anledning av tillägget av avlistningsskyldigheterna i kapitel II.

Kapitel II / Skyldigheter för leverantörer av relevanta informationssamhällestjänster när det gäller att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn på nätet

När enskilda typer av order utfärdas till leverantörer av onlinetjänster, bör man noga beakta nödvändigheten av att skydda barn samt privatliv och andra grundläggande rättigheter för användarna av onlinetjänster. De brottsbekämpande myndigheternas arbete måste även beaktas.

Ordförandeskapet har föreslagit att textens struktur ska förenklas, så att det endast är spårningsorder som ska utfärdas av en rättslig myndighet eller en annan oberoende administrativ myndighet, medan behöriga myndigheter kommer att ha befogenhet att utfärda avlägsnande-, blockerings- och avlistningsorder.

Medlemsstaterna var på det hela taget positiva till denna förändring av utfärdandet av avlägsnande- och blockeringsorder samt tillägget av avlistningsorder. Det krävs emellertid ytterligare tekniska diskussioner av dessa frågor, eftersom flera medlemsstater fortfarande hyser stora farhågor för konsekvenserna för skyddet av rätten till privatliv och andra grundläggande rättigheter. Ett flertal medlemsstater har även framhållit det faktum att förfarandet för utfärdandet av spårningsorder är både komplext och långdraget.

Vid mötet i arbetsgruppen för brottsbekämpning (polisfrågor) den 19 oktober meddelade rådets juridiska avdelning att den kommer att utarbeta ett skriftligt yttrande om spårningsorderns proportionalitet.

Kapitel III / Tillsyn, verkställande och samarbete – Samordnande myndigheter för frågor som rör sexuella övergrepp mot barn

Ordförandeskapet lade fram två uppsättningar kompromissförslag för detta kapitel, vilka var inriktade på de krav på oberoende som de samordnande myndigheterna ska uppfylla. Flera medlemsstater hade lämnat in granskningsreservationer mot detta kapitel på grund av de betydande konsekvenser som bestämmelserna kan få för befintliga nationella strukturer. De medgav att kompromissförslagen utgjorde ett steg i rätt riktning, eftersom de ger medlemsstaterna större flexibilitet.

Medlemsstaterna fann det särskilt problematiskt att tänka ut effektiva lösningar för inrättandet av de samordnande myndigheterna inom ramen för förordningen om terrorisminnehåll online, rättsakten om digitala tjänster och föreliggande förslag på en gång, samtidigt som man uppfyller kraven i dessa lagstiftningsakter.

Frågan om de samordnande myndigheternas identifiering och inlämning till EU-centrumet av sexuella övergrepp mot barn på nätet efter en omsorgsfull bedömning av de rättsliga myndigheterna eller andra oberoende myndigheter var föremål för omfattande diskussioner, då ett flertal medlemsstater framhöll riskerna för förseningar samt bristande resurser och expertis.

Kapitel IV / EU:s centrum för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn

Såsom anges ovan har kommissionen föreslagit att det ska inrättas en ny EU-byrå (EU-centrumet), som med tanke på behovet av ett nära samarbete med Europol ska vara belägen i Haag. EU-centrumet och Europol kan dela på vissa administrativa kostnader, t.ex. i fråga om mänskliga resurser, räkenskaper och it-utrustning. Enligt det av kommissionen framlagda förslaget skulle Europols huvudsakliga uppgifter och befogenheter i fråga om sexuella övergrepp mot barn inte påverkas.

Det har lämnats in allmänna granskningsreservationer mot kapitlet i dess helhet samt specifika granskningsreservationer mot platsen för EU-centrumets säte.

Medlemsstaternas vanligaste frågor avseende kapitel IV rörde budgeten, risken för överlappning med Europols uppgifter, risken för konkurrens mellan Europol och EU-centrumet när det gäller personal som är specialiserad på sexuella övergrepp mot barn, bristen på erkännande av telefon- och internetjourernas roll vid hanteringen av rapporter om sexuella övergrepp mot barn, dataskyddsfrågor i samband med EU-centrumets behandling av dessa rapporter, processen för EU-centrumets rapportering av sexuella övergrepp mot barn på nätet till Europol och de brottsbekämpande myndigheterna, EU-centrumets inrättandet av en databas över rapporter samt inrättandet av databaser med indikatorer på sexuella övergrepp mot barn på nätet.

Kapitel V / Datainsamling och öppenhetsrapportering

Delegationerna var djupt skeptiska till bestämmelserna om datainsamling och rapportering, som de ansåg var alltför betungande för de brottsbekämpande myndigheterna. De påpekade att det kommer att krävas ytterligare diskussioner om huruvida EU-centrumet ska få information om pågående straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna har angett att man måste skydda personuppgifter samt begränsa vilken information som kan samlas in och utbytas.

Kapitel VI / Slutbestämmelser

Ett flertal delegationer ville ha ett senare tillämpningsdatum samt att interimsförordningen (EU) 2021/1232 skulle upphöra att gälla i ett senare skede för att man på så sätt ska undvika att det blir ett glapp mellan spårning enligt interimsförordningen och spårning enligt förslaget till förordning. Det bästa vore om båda förordningarna kan vara i kraft samtidigt under en viss tid så att man kan undvika ett sådant glapp.

III. SLUTSATS

13. Ordförandeskapet är fast beslutet att ha ett nära samarbete med det tillträdande ordförandeskapet i syfte att underlätta de fortsatta diskussionerna i arbetsgruppen för brottsbekämpning (polisfrågor) och säkerställa att rådets fortsatta arbete med ärendet löper smidigt.
14. Mot bakgrund av ovanstående uppmanas Coreper och rådet att notera de framsteg som gjorts med behandlingen av förslaget till förordning.