



EU-note

Til orientering af Europaudvalget og Retsudvalget

Nye EU-regler skal dæmme op for seksuelt misbrug af børn på internettet

21. september 2022

Sammenfatning

Kommissionen foreslår ny EU-lovgivning, som skal forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online. De nye regler vil bl.a. pålægge digitale platforme i EU forpligtelser til at opspore, indberette, fjerne og blokere for adgangen til børnepornografisk indhold og hvervning af børn på deres tjenester.

EU skal samtidig oprette et nyt EU-center for seksuelt misbrug af børn, som skal bistå de ansvarlige nationale myndigheder, Kommissionen og udbydere af onlinetjenester med at opfylde deres forpligtelser i henhold til de nye EU-regler.

Forslaget sigter ifølge Kommissionen på at sikre en rimelig balance mellem beskyttelsen af de involverede parter forskellige grundlæggende rettigheder. Alligevel har en række aktører advaret om, at forslaget risikerer at svække beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i EU, herunder brugernes ret til privatliv, kommunikationshemmelighed og persondataskyttelse.

Folketinget skal have afsluttet sit nærhedstjek af forslaget senest den 25. oktober 2022.

Det Internationale
Sekretariat
Morten Knudsen
Tlf. 3695
EU-konsulent



I. Baggrund og indhold

Kommissionen præsenterede den 11. maj 2022 et forslag om fælles EU-regler, som skal være med til at forebygge og bekæmpe seksuelt overgreb på børn på internettet¹.

Udspillet er ifølge Kommissionen nødvendigt, da de eksisterende nationale regler er utilstrækkelige i forhold til at imødegå de voksende problemer i EU med brugen af onlinetjenester til at udbrede materiale, der viser seksuelt misbrug af børn. Internettet har samtidig givet gerningsmænd nye muligheder for at kontakte børn på sociale medier, spilplatforme og chats, som ikke fandtes tidligere. Kommissionens forventning er, at udbredelsen vil gå yderligere i vejret i de kommende år.

Ifølge Kommissionen viser nye tal således en »overvældende stigning« i mængden af materiale, der viser seksuelt misbrug af børn online i EU. Det gælder både deling af materialet og hvervning af børn (såkaldt grooming). Ifølge tal fra NCMEC, som er USA's nationale center for savnede og udnyttede børn², steg antallet af indberetninger fra EU-landene fra 17.500 i 2010 til 1.046 mio. i 2020. Indberetningerne i 2020 omfattede hele 3,7 mio. billeder og videoer med kendt materiale³ og 528.000 billeder og videoer med nyt materiale⁴. Ifølge Kommissionen er disse tal formentligt kun toppen af isbjerget, da det stadig er meget få onlinetjenesteudbydere, som indberetter materiale til NCMEC⁵. Der findes ikke fælles europæiske tal.

Forslagets formål og retsgrundlag

Kommissionen foreslår, at EU benytter traktatens bestemmelser om det indre marked i TEUF art. 114 til at vedtage det nye forslag. Forslaget har nemlig til formål at harmonisere forpligtelserne for onlinetjenesteudbydere på EU's digitale indre marked, hvis tjenester risikerer at blive misbrugt til at udbrede materiale, som viser seksuelt misbrug af børn.

Kommissionen begrundet sit valg af retsgrundlag med, at nogle EU-lande er begyndt at vedtage egne nationale regler for at bekæmpe udbredelsen af sådant materiale, hvilket risikerer at øge fragmenteringen af EU's digitale indre

¹ Kom(2022)0209 – Forslaget til forordning er et af de initiativer, Kommissionen lovede at fremsætte i sit arbejdsprogram for 2021, men som er blevet forsinket og derfor først fremsat den 11. maj 2022. Forslaget forelå først i en dansk sprogversion den 19. juli 2022.

² NCMEC står for US National Centre for Missing and Exploited Children.

³ Genuploadede fotos og videoer, som tidligere er blevet identificeret som materiale, der viser seksuelt misbrug af børn.

⁴ Fotos og videoer, der ikke tidligere er identificeret.

⁵ Facebook stod i 2020 for 95 pct. af alle indberetninger til NCMEC.



marked. Det skaber ulige konkurrencevilkår for udbydere af onlinetjenester i hele EU. Kommissionen mener derfor, at der er brug for at harmonisere de krav, der pålægges udbydere af relevante onlinetjenester for at fjerne nationale forskelle og undgå fremtidige hindringer.

Ifølge Kommissionen har det nye forslag derimod ikke til hensigt at harmonisere bestemmelser på det strafferetlige område, hvorfor TEUF artikel 82 og 83 ikke vil være det korrekte retsgrundlag. EU vedtog allerede i 2011 et direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn på baggrund af EU-traktatens strafferetlige bestemmelser⁶. Men dette forslag havde til formål at harmonisere EU-landenes regler på det strafferetlige område, bl.a. gennem fastsættelsen af minimumsregler for, hvilke handlinger der skal være strafbare på området, og hvad der skal være strafferammerne herfor.

Valget af retsgrundlag i TEUF art. 114 betyder samtidig, at det danske retsforbehold ikke finder anvendelse, og Danmark derfor deltager fuldt ud i den kommende EU-lovgivning på området.

II. Hvad foreslår Kommissionen?

Kommissionens forslag til forordning skal tilvejebringe den nødvendige lovgivning på EU-plan til effektivt at tackle seksuelt misbrug af børn online. Det skal navnlig ske ved at:

1. Harmonisere digitale platformes forpligtelser i EU til at opspore, indberette og fjerne materiale, der viser seksuelt misbrug af børn og hvervning af børn.
2. Oprette et nyt EU-center for seksuelt misbrug af børn, som skal bistå de ansvarlige nationale myndigheder, Kommissionen og udbydere af onlinetjenester med at opfylde deres forpligtelser i henhold til de nye EU-regler.

Harmonisering af digitale platformes forpligtelser

Kommissionen lægger med sit forslag op til at indføre en række forskellige krav til digitale platforme i EU, som skal styrke deres mulighed for at opdage og indberette misbrug af deres tjenester til at dele digitalt indhold, der viser seksuelt misbrug af børn.

⁶ Forslaget har hjemmel i TEUF art. 82, stk. 2 og art. 83, stk. 1. Det betyder, at Danmark pga. retsforholdet ikke er omfattet af dette direktiv, men dansk ret vurderes ifølge Justitsministeriet at være i overensstemmelse med direktivet.



For det første skal udbydere af hosting- og kommunikationstjenester⁷ i EU forsøge at forebygge udbredelsen af børnepornografiske billeder og videoer og hvervningen af børn på deres tjenester ved at foretage en obligatorisk risikovurdering, hvor de vurderer sandsynligheden for, at tjenesterne kan misbruges til dette. Risikovurderingen gælder både for spredningen af kendt og nyt materiale. Hvis en udbyder vurderer, at der er en sådan risiko, forpligtes denne til at iværksætte skræddersyede afbødende foranstaltninger for at mindske de identificerede risici for seksuelt misbrug af børn.

Hvis de ansvarlige nationale myndigheder⁸ – trods iværksættelsen af afbødende foranstaltninger – fortsat konstaterer, at der er en betydelig risiko for, at en tjeneste anvendes med henblik på seksuelt misbrug af børn online, kan de bede en domstol eller en anden uafhængig national myndighed om at pålægge tjenesteudbyderen at screene beskeder for børnepornografisk indhold eller materiale til hvervning af børn ved hjælp af IA-sporingsteknologi. Pålægget omfatter også screening af krypteret kommunikation, da en stor del af indberetningerne om seksuelt misbrug ifølge Kommissionen kommer fra tjenester, som er krypterede.

Hvis en internetudbyder i forbindelse med en screening finder børnepornografisk indhold i en besked hos en bruger på en af sine tjenester, vil udbyderen være forpligtet til at indberette dette til et nyt »EU-Center for bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn«, som Kommissionen foreslår oprettet (se afsnit nedenfor).

Internetudbyderen vil dog i henhold til EU-retten ikke være forpligtet til at fjerne materialet, men kan i sidste ende blive pålagt at gøre dette. Det kræver dog, at den ansvarlige nationale myndighed⁹ anmoder en domstol eller en anden uafhængig national myndighed om at udstede et påbud til udbyderen om fjernelse eller blokering af adgangen til materialet i alle EU-lande¹⁰. Udbyderen skal efterkomme påbuddet om fjernelse hurtigst muligt og senest 24 timer efter modtagelsen af påbuddet.

⁷ Kravet gælder ifølge forslagets art. 2 litra f for udbydere af hostingtjenester og interpersonelle kommunikationstjenester (f.eks. WhatsApp, Messenger og Instagram), softwareapplikationsbutikker og internetadgangstjenester.

⁸ EU-landene udpeger ifølge art. 25 en af deres kompetente myndigheder som koordinerende myndighed for spørgsmål vedrørende seksuelt misbrug af børn. Den koordinerende myndighed er ansvarlig for alle spørgsmål vedrørende anvendelsen og håndhævelsen af denne forordning i det pågældende EU-land.

⁹ Den ansvarlige nationale myndighed er i dette tilfælde den koordinerende myndighed i etableringslandet udpeget af den medlemsstat, hvor udbyderen af den relevante tjeneste har sit hovedforretningssted.

¹⁰ Artikel 14 i forslaget. Reglerne i denne afdeling af forslaget er ifølge Kommissionen inspireret af reglerne i forordningen om terrorrelateret onlineindhold (Forordning 2021/784). Denne forordning gav anledning til visse overvejelser i forhold til overholdelsen af det såkaldt uskrevne



Sker dette ikke, kan udbyderne pålægges sanktioner. Ifølge forslaget skal EU-landene fastsætte sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Maksimumsbeløbet for sanktionerne bør dog ikke overstige 6 pct. af udbyderens årlige indkomst eller samlede omsætning¹¹.

Oprettelse af nyt EU-center for seksuelt misbrug af børn

Kommissionen foreslår, at der oprettes et uafhængigt »EU-center for seksuelt misbrug af børn«. Centret skal kunne yde støtte til de ansvarlige nationale myndigheder og Kommissionen med udførelsen af deres opgaver og bistå udbydere af onlinetjenester med at opfylde deres forpligtelser i henhold til de nye EU-regler.

Centret skal indsamle alle indberetninger fra hele EU om potentielt seksuelt misbrug af børn online fra udbydere af onlinetjenester og registrere disse i en ny database. Centret skal samtidig undersøge, om der er hold i indberetningerne, eller de må anses for åbenbar grundløse¹². Er der hold i en indberetning, videresendes denne til Europol og de retshåndhævende myndigheder i EU-landene, som har kompetence til at efterforske sagen eller retsforfølge evt. mistænkte¹³.

Centret skal samtidig hjælpe udbyderne med at opspore, indberette, fjerne eller spærre for adgangen til materiale med seksuelt misbrug af børn på deres tjenester. Det skal bl.a. ske ved, at centret gratis stiller pålidelige opsporings-teknologier til rådighed for tjenesteudbydere. EU-centret skal samtidig etablere og forvalte en database over indikatorer til opsporing af materiale, der viser seksuelt misbrug af børn eller hvernævning af børn.

Centret skal desuden stå til rådighed med hjælp til ofrene med at fjerne materiale, der viser dem¹⁴. Bl.a. sikres ofre ret til at modtage oplysninger om indberetninger af kendt børnepornografisk indhold, der viser dem, fra EU-centret

grundlovsforbud i Danmark. Regeringen bemærker formentligt derfor i sit grund- og nærhedsnotat om det nye forslag, at den "er opmærksom på forslagets forenelighed med grundlovens bestemmelser og vil under forhandlingerne have fokus på, at løsningsmodellen skal foregå inden for grundlovens rammer".

¹¹ Artikel 35 i forslaget.

¹² Artikel 12 i forslaget.

¹³ Artikel 48 i forslaget.

¹⁴ Artikel 20 og 21 i forslaget.



via den ansvarlige nationale myndighed i deres hjemland. Centret skal fungere som en slags knudepunkt for ekspertise inden for forebyggelse og samler ekspertise og forskning i den støtte, der er til rådighed.

Centret skal have hjemsted i Haag i Holland og ledes af en bestyrelse, som skal udstikke de overordnede retningslinjer for EU-centrets aktiviteter bestående af én repræsentant fra hvert EU-land og to fra Kommissionen. Ifølge Kommissionens forslag skal centret kunne påbegynde sit arbejde i 2024-2026. Kommissionen forventer, at centret vil kunne være fuldt operationelt senest i 2030.

III. Beskyttelse af grundlæggende rettigheder ved opsporing

Forslaget sigter ifølge Kommissionen på at sikre en rimelig balance mellem beskyttelsen af de forskellige involverede parter grundlæggende rettigheder. Det gælder både børnenes, tjenesteydernes og brugernes rettigheder.

Men forslaget vil ifølge Kommissionen indebære visse begrænsninger i de grundlæggende rettigheder for især brugerne af onlinetjenester til respekt for privatlivets fred herunder til kommunikationshemmeligheden og beskyttelsen af personoplysninger. Selvom disse rettigheder er vigtige, er de ifølge Kommissionen ikke absolutte, men skal som fastslået af EU-Domstolen ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet¹⁵.

Hertil kommer, at forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn ifølge Kommissionen udgør et mål af almen interesse anerkendt af EU, som ifølge EU's Charter for grundlæggende rettigheder kan begrunde, at man indfører begrænsninger i udøvelsen af EU's grundlæggende rettigheder og friheder¹⁶. Forslaget skal dog ifølge charteret respektere disse rettigheders væsentligste indhold og overholde proportionalitetsprincippet¹⁷.

Kommissionen lægger derfor med sit forslag op til, at den foreslåede kontrol skal være begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at imødegå udnyttelsen af de forskellige tjenester til spredning af indhold med seksuelt misbrug af børn.

F.eks. skal udbyderne anvende sporingsteknologier, som er mindst muligt indgribende over for brugernes ret til privatliv og familieliv. Hvis en tjenesteudbyder modtager et opsporingspåbud, vil udbyderen bl.a. kun kunne foretage sporingen ved hjælp af indikatorer, som er verificeret og tilvejebragt af

¹⁵ Se EU-Domstolens dom i »La Quadrature du Net«, forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18 – præmis 120 og 121.

¹⁶ Se artikel 52 i Den Europæiske Unions Charter for Grundlæggende rettigheder.

¹⁷ Se artikel 52 i Den Europæiske Unions Charter for Grundlæggende rettigheder.



det nye EU-center. Hertil kommer, at de anvendte opsporingsteknologier alene må anvendes til at afsløre seksuelt misbrug af børn. Påbuddet om opsporing skal desuden være tidsbegrænset.¹⁸

Endelig skal både tjenesteudbydere og brugere have lov til at anfægte enhver foranstaltning, som berører dem, ved en domstol¹⁹. En tjenesteudbyder vil f.eks. have ret til at anfægte både et opsporingspåbud og et påbud om fjernelse ved en domstol i den medlemsstat, hvor myndigheden, der har udstedt påbuddet, er beliggende. Da fjernelse af en brugers materiale fra en tjeneste også vil påvirke dennes rettigheder, er tjenesteudbyderen forpligtet til at underrette brugeren om fjernelsen af dennes materiale, så denne kan udnytte sin klageadgang.

Kritik af forslaget grundrettighedsbeskyttelse

På det seneste har en række forskellige aktører i EU advaret om, at forslaget risikerer at svække beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i EU, herunder beskyttelsen af privatlivets fred og kommunikationshemmeligheden. Bl.a. sendte 114 civilsamfundsorganisationer den 8. juni et [åbent klagebrev](#) til Kommissionen, hvor de kritiserer forslaget for at krænke privatlivets fred ved at give private virksomheder og regeringer mulighed for at få direkte adgang til privat kommunikation – herunder krypterede data.

Tilsvarende bekymringer deles af EU's uafhængige vagthunde Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) og Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB), som i [en fælles udtalelse](#) fra den 28. juli i år har udtrykt alvorlig bekymring for forslagens konsekvenser for beskyttelsen af privatlivets fred og persondata. Bl.a. skriver de, at forslaget udgør en større risiko for individer og samfundet end for de kriminelle, som forslaget retter sig imod.

De to vagthunde er særlig bekymrede for de foreslåede bestemmelser om at kunne pålægge tjenesteudbydere at foretage screening efter nyt børnepornografisk indhold eller spore forsøg på hvervning af børn (grooming) i beskeder på kommunikationstjenester.

De vurderer, at især bestemmelserne om screening efter »grooming« går ud over, hvad der er strengt nødvendigt og proportionalt, og derfor bør slettes, da de ikke respekterer det væsentligste indhold i brugernes grundlæggende

¹⁸ Anvendelsesperioden for et påbud om opsporing af kendt eller nyt materiale må ifølge art. 7 ikke overstige 24 måneder, mens anvendelsesperioden for påbud om sporing af hvervning af børn ikke må overstige 12 måneder.

¹⁹ Behandlingen skal ske ved en domstol i den medlemsstat, hvor den kompetente retslige myndighed eller den uafhængige administrative myndighed, der har udstedt påbuddet om spærring, er beliggende.



ret til privatliv og databeskyttelse i henhold til artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder.

EDPB-EDPS Joint Opinion 04/2022 on the proposal for a regulation to prevent and combat child sexual abuse.

»As regards the necessity and proportionality of the envisaged detection measures, the EDPB and EDPS are particularly concerned when it comes to measures envisaged for the detection of unknown child sexual abuse material ('CSAM') and solicitation of children ('grooming') in interpersonal communication services. Due to their intrusiveness, their probabilistic nature and the error rates associated with such technologies, the EDPB and EDPS consider that the interference created by these measures goes beyond what is necessary and proportionate. Moreover, measures permitting the public authorities to have access on a generalised basis to the content of a communication in order to detect solicitation of children are more likely to affect the essence of the rights guaranteed in Articles 7 and 8 of the Charter. Therefore, the relevant provisions related to grooming should be removed from the Proposal.«

Endelig har også den tyske regering udtrykt bekymring for, om forslaget vil medføre unødige begrænsninger i borgernes grundlæggende rettigheder til privatliv og kommunikationshemmelighed. Den tyske regering skriver i en henvendelse til Kommissionen, at *»kommunikationshemmeligheden, et højt databeskyttelsesniveau, et højt cybersikkerhedsniveau og universel end-to-end kryptering er helt essentielle krav for Tyskland. Det er vigtigt, at bekæmpelse og forebyggelse af deling af materiale, som viser seksuelt misbrug af børn, er i overensstemmelse med vore forfatningsmæssige standarder for beskyttelsen af privat og hemmelig kommunikation.«*

Den tyske regering har stillet ikke mindre end 61 opklarende spørgsmål til Kommissionen om forslaget, som kan [læses her](#).

IV. Nærhedstjek af forslaget i Folketinget

Både Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget har udvalgt forslaget som et prioriteret forslag med henblik på at undersøge, om det overholder nærhedsprincippet. Forslaget er udvalgt til nærhedskontrol, som følge af at det er et politisk væsentligt forslag på et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne²⁰.

²⁰ Proceduren for nærhedskontrollen er beskrevet i Europaudvalgets beretning af 9. april 2010 om Folketingets behandling af EU-sager i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet i EU.



Folketinget skal vurdere, om forslagets mål om at sikre udbydere af onlinetjenester på det digitale indre marked lige konkurrencevilkår og samtidig forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn online i tilstrækkeligt omfang vil kunne opnås gennem nationale tiltag i de enkelte EU-lande, eller om de bedre kan nås gennem fælles regler på EU-niveau²¹.

Kommissionen mener ikke, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet. Dette begrundes af Kommissionen med, at udbydere ofte opererer på tværs af landegrænserne i EU, og at nationale krav, som pålægges sådanne tjenesteudbydere for at bekæmpe seksuelt misbrug af børn online, blot vil øge fragmenteringen af det indre marked. Det vil medføre betydelige overholdelsesomkostninger og ikke være tilstrækkelig effektivt på grund af de pågældende tjenesters grænseoverskridende karakter.

Folketinget har 8 uger til at behandle forslaget, fra det foreligger i alle sprogversioner. Forslaget blev offentliggjort den 11. maj 2022, men blev først tilgængeligt på alle EU-sprog den 19. juli. Men i henhold til aftale med Kommissionen tælles august ikke med i beregningen af de otte uger, da der her er sommerferie i EU. Det betyder, at Folketinget skal have afsluttet sit nærheds-tjek af forordningsforslaget senest den 25. oktober 2022.

²¹ TEU artikel 5, stk. 3.