



## JUSTITS MINISTERIET

Dato: 30. maj 2024  
Kontor: Internationalt Kontor  
Sagsbeh: Aida Sharzad Asr  
Sagsnr.: 2024-00439  
Dok.: 3201729

### Samlenotat for sager på Justitsministeriets område, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024

#### Side:

- |       |         |  |
|-------|---------|--|
| 3-13  | Punkt 2 | Forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn<br>- <i>Fremskridtsrapport</i>  |
| 14-16 | Punkt 3 | Adgang til data for effektiv retshåndhævelse: præsentation af resultaterne fra højniveaugruppen<br>- <i>Meningsudveksling</i>  |
| 17-20 | Punkt 4 | Konsekvenserne af Ruslands aggression mod Ukraine: Indre sikkerhed<br>- <i>Status</i>  |
| 21-25 | Punkt 5 | Imødegåelse af sikkerhedsudfordringer:<br>a) Vurdering fra Intelligence Advisory Board,<br>b) Forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme og terrorisme<br>- <i>Præsentation</i><br>- <i>Status</i>         |
| 26-29 | Punkt 6 | Bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet: a) Rapport fra formandskabet,<br>b) Rådskonklusioner om kortlægningen af de mest skadelige kriminelle netværk<br>- <i>Status</i><br>- <i>Vedtagelse</i> |

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

30-49	Punkt 7	Direktiv om harmonisering af visse aspekter af insolvenslovgivningen - <i>Fremskridtsrapport</i>
50-56	Punkt 8	Direktiv om bekæmpelse af korruption - <i>Generel indstilling</i>
57-66	Punkt 9	Direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn mv. - <i>Orienterende debat</i>
67-69	Punkt 10	Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) - <i>Status</i>
70-73	Punkt 11	Ruslands aggression mod Ukraine: Kampen mod straffrihed - <i>Meningsudveksling</i>
74-75	Punkt 12	Bekæmpelse af organiseret kriminalitet: Rapport fra formandskabet - <i>Status</i>
76-78	Punkt 13	Rådskonklusioner om styrkelse og beskyttelse af en fri, åben og informeret demokratisk debat - <i>Vedtagelse</i>
79-83	Punkt 14	Istanbulkonventionen, gennemførelse af EU-aftalen - <i>Status</i>

## **Dagsordenspunkt 2: Forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn**

Revideret notat. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er *ikke* omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM (2022) 209**

#### **1. Resumé**

*Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024 med henblik på en fremskridtsrapport vedrørende forhandlingerne om Kommissionens forslag af 11. maj 2022 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn. Det forventes, at det belgiske formandskab vil give en status på de igangværende forhandlinger i Rådet om forslaget og den netop vedtagne ændring af den midlertidige forordning nr. 2021/1232, som forlænger udbyderes mulighed for at opspore seksuelt misbrug af børn online med to år. 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 forslagets 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.

Forordningen er efter Kommissionens opfattelse nødvendig, hvis indsatsen med forebyggelse og bekæmpelse af misbrug af børn online skal være effektiv. Dette skyldes i høj grad, at flere medlemsstater er begyndt at indføre national lovgivning for at forebygge og bekæmpe seksuelt misbrug af børn, og at lande, der endnu ikke har indført sådanne regler, har overvejelser herom. Dette bevirker et fragmenteret digitalt indre marked.

Desuden har udbydernes tidligere frivillige indsatser vist sig at være utilstrækkelige.

Forordningsforslaget (KOM (2022) 209) 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, spærre for og 'deliste' 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 for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024 med henblik på en fremskridtsrapport, hvor det belgiske formandskab vil afrapportere om status for forhandlingerne vedrørende forordningsforslaget. Det forventes, at det belgiske formandskab i den forbindelse vil nævne, at det under det belgiske formandskab heller ikke har været muligt at nå til enighed i Rådet om en række væsentlige elementer, herunder om forholdet til grundlæggende rettigheder, og at det derfor

forventes, at forhandlingerne fortsætter under det kommende ungarske formandskab.

#### **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.

LIBE-udvalget vedtog den 14. november 2023 udkastet til betænkning, og udvalgets beslutning om at indlede interinstitutionelle forhandlinger om forordningsforslaget blev godkendt under Europa-Parlamentets plenarforsamling den 22. november 2023. Det bemærkes, at Europa-Parlamentets forhandlingsmandat 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.

I sager om besiddelse og udbredelse af seksuelt overgrebsmateriale med børn anvendes blokering af hjemmesider aktuelt i Danmark på aftalebaseret basis i form af den såkaldte "Netfilterordning".

Rigspolitiet har siden 2005 samarbejdet med Red Barnet og størstedelen af internetudbydere i Danmark – som deltager på frivillig basis – i bestræbelserne på at forhindre adgang via internettet til materiale vedrørende seksuelt misbrug af børn. Som led i samarbejdet med internetudbydere videregiver Rigspolitiet løbende på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler oplysninger til internetudbydere om internetadresser, der efter Rigspolitiets vurdering indeholder ulovligt materiale af den omtalte karakter. Internetudbyderen iværksætter herefter en såkaldt DNS-blokering af hjemmesiden. En DNS-blokering, der er iværksat i forbindelse med Netfilterordningen, medfører, at man i forbindelse med forsøg på at tilgå en blokeret hjemmeside vil blive mødt med en besked om, at adgangen til den hjemmeside, som man har forsøgt at tilgå, er blokeret, fordi hjemmesiden indeholder materiale, som er omfattet af straffelovens § 235 (om besiddelse og udbredelse af seksuelt overgrebsmateriale med børn).

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. Omfanget af disse økonomiske konsekvenser er på nuværende tidspunkt under afklaring.

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 Ethiske 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 Ethiske 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 Ethiske Råd bemærker uddybende, at der må være proportionalitet i form af et rimeligt beskyttelsesniveau for udbydernes og brugernes retssikkerhed og grundrettigheder. Det Ethiske 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 seksuel 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 udbydere 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 delelementer, 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-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**

Forslaget har været behandlet på adskillige møder i LEWP fra juni 2022 til maj 2024.

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.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen har et stort og vedvarende fokus på at komme digitale krænkelser 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 den måde, hvorpå materiale spredes via nettet, er det efter regeringens opfattelse afgørende med en fælles europæisk indsats på området. 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 for dermed at sikre en bedre opsporing, efterforskning og retsforfølgelse af lovovertrædelser vedrørende seksuelt misbrug af børn online. Regeringen støtter desuden etableringen af et europæisk center med henblik på koordinering, bistand og understøttelse af aktiviteterne på tværs af medlemsstaterne og udbydere samt at fremme udveksling af viden og ekspertise på området.

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 kompromistekst 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 finder, at der med forordningen bør sikres et teknologineutralt regelsæt, og at tjenester, som benytter "end-to-end"-kryptering ikke skal udelukkes fra forordningens anvendelsesområde. Dette skal navnlig ses i lyset af, at materiale, der omfatter misbrug af børn, efter politiets erfaring oftest deles gennem krypterede tjenester, og en udelukkelse af krypterede tjenester efter regeringens opfattelse kan medføre en udhuling af forordningens formål.

Endelig vil regeringen under forhandlingerne arbejde for, at arbejdsgangene for den koordinerende og de kompetente myndigheder i forhold til meddelelse af påbud om fjernelse og spærring, hvor skadevirkningen er stor, og tidsaspektet er afgørende, bliver så smidige som muligt og med mindst mulige administrative byrder.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg er løbende blevet orienteret om sagen, senest i forbindelse med forelæggelse af dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 1. marts 2024.

### **Dagsordenspunkt 3: Adgang til data for effektiv retshåndhævelse: præsentation af resultaterne fra højniveaugruppen**

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 13.-14. juni 2024 med henblik en præsentation af resultaterne fra den højniveaugruppe, 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 at komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man positiv over for at drøfte mulighederne for 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 at komme med anbefalinger til imødegåelse af de skitserede udfordringer.

Højniveaugruppen har afholdt fire plenarmøder henholdsvis den 19. juni 2023, 21. november 2023, 1. marts 2024 og 21. maj 2024. Gruppen består af eksperter fra medlemsstaterne, Kommissionen og forskellige EU-agenturer. Dertil er gruppen understøttet af tre tekniske arbejdsgrupper, som hver har mødet tre gange med det formål at diskutere mere specifikke emner.

Fra dansk side har en repræsentant fra Rigspolitiet deltaget i dele af arbejdet. De deltagende eksperter har imidlertid ikke repræsenteret deres medlemsstat eller en myndighed, men er nomineret personligt på baggrund af deres kompetencer på området.

### **3. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 13.-14. juni 2024 med henblik en præsentation af højniveaugruppens resultater.

### **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 ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

#### Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ingen 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. Det bemærkes i den forbindelse, at justitsministeren den 2. maj 2024 har bedt Strafferetsplejeudvalget om bl.a. at undersøge, om politiet har det nødvendige retlige grundlag til effektivt at aflytte og ransage nye kommunikationstjenester og beslaglægge digitalt materiale.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen vedrørende adgang til data for effektiv retshåndhævelse ”going dark” har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg i forbindelse med forelæggelsen af rådsmødet for retlige og indre anliggender den 8.-9. juni 2023.



## **Dagsordenspunkt 4: Konsekvenserne af Ruslands aggression mod Ukraine: Indre sikkerhed**

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 13.-14. juni 2024 med henblik på en status. Det forventes, at drøftelsen vil være en fortsættelse af tidligere drøftelser af konsekvenserne af Ruslands aggression mod Ukraine for EU's indre sikkerhed på området for retlige og indre anliggender. 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 konsekvenserne af Ruslands aggression mod Ukraine for EU's indre sikkerhed.*

### **2. Baggrund**

**2.1.** Rusland invaderede den 24. februar 2022 Ukraine. Som følge af Ruslands invasion besluttede EU's justits- og indenrigsministre den 14. oktober 2022 at iværksætte en kontinuerlig og struktureret dialog om den indre sikkerhed med de ukrainske myndigheder. Dialogen er baseret på de relevante ukrainske myndigheders konkrete operationelle behov for at tackle centrale udfordringer for den indre sikkerhed i både EU og Ukraine. Dialogen er baseret på følgende fire områder: 1) grænsesikkerhed, 2) ulovlig handel med skydevåben, 3) voldelige ekstremistiske udenlandske frivillige og 4) andre sikkerhedsrisici. Det andet og seneste møde i den strukturerede dialog med Ukraine blev afholdt virtuelt den 16. november 2023.

EU lancerede i december 2014 EU's Rådgivende Mission til Ukraine (EUAM Ukraine), der er en civil mission i regi af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP). EU's civile missioner har bl.a. til formål at fremme stabilitet og sikkerhed samt opbygge robusthed i skrøbelige miljøer i tredjelande.

EUAM Ukraine har til formål at bidrage til bæredygtige reformer af Ukraines civile sikkerhedssektor. Siden Ruslands invasion af Ukraine er EUAM Ukraines mandat blevet udvidet to gange, og missionen har bl.a. fået

tillagt nye ansvarsområder, herunder efterforskning og retsforfølgning af internationale forbrydelser samt forvaltning af grænseovergange mellem Ukraine og EU. EUAM Ukraine deltager i den strukturerede dialog om indre sikkerhed mellem EU og Ukraine samt yder strategisk rådgivning suppleret med forskellige træningsaktiviteter.

**2.2.** Det er Politiets Efterretningstjenestes (PET) vurdering, at der er en markant, bredspektret og vedvarende trussel fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark. PET har i de seneste år afdækket flere sager, der vidner om, at en række fremmede stater aktivt udfører efterretningsvirksomhed mod Danmark ligesom PET har kendskab til en række sager i udlandet.

PET kan konstatere, at de russiske efterretningstjenester i mange år har udgjort og fortsat udgør den største spionagetrussel mod Danmark. Den trussel er blevet skærpet med krigen i Ukraine. De russiske efterretningstjenester har en vedvarende interesse for især danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske positioner, dansk forsvarspolitik, politik om Arktis, kritisk infrastruktur, Forsvarets kapaciteter og konkrete sager med stor betydning for Rusland.

Der har henover de seneste par måneder været en række eksempler på, at personer med mulig forbindelse til de russiske efterretningstjenester har stået bag forskellige former for fysisk sabotage – eksempelvis ildspåsættelse og groft hærværk – i en række europæiske lande.

Sagerne viser efter PET's vurdering, at Rusland udviser en højere risikovillighed i forhold til at gøre brug af såkaldte hybride virkemidler mod og i Europa. Formålet med de russiske aktiviteter er bl.a. at skabe frygt og usikkerhed, og at svække den folkelige opbakning i Europa til den fortsatte støtte til Ukraine.

Danmark er en aktiv bidragsyder til Ukraine. Det er på den baggrund PET's vurdering, at der er en skærpet trussel fra fysisk sabotage fra Rusland mod både militære og civile mål i Danmark, der har tilknytning til støtten til Ukraine.

PET har ikke kendskab til konkrete episoder med fysisk sabotage fra russisk side i Danmark. Men PET tager situationen meget alvorligt og har som følge af den aktuelle situation en væsentlig skærpet opmærksomhed på truslen.

Center for Terroranalyse (CTA) vurderer fortsat, at krigen i Ukraine ikke i sig selv på nuværende tidspunkt har direkte indflydelse på terrortruslen mod Danmark. Krigen kan dog stadig have afledte effekter, som på sigt kan påvirke terrortruslen, herunder via spredning af visse af de våben, som i dag finder anvendelse i krigen.

**2.3.** Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering (for 1. halvår af 2023) på terrorbekæmpelsesområdet, at trusselsniveauet i EU fortsat er højt og særligt skyldes bl.a. krigen i Ukraine.

Det fremgår endvidere, at Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine hidtil har haft begrænsede konsekvenser for terrortruslen i EU, men at de mellemlange og langsigtede konsekvenser kan være betydelige.

### **3. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024 med henblik på en status. Det forventes, at drøftelsen vil være en fortsættelse af tidligere drøftelser i EU-regi på området for retlige og indre anliggender af konsekvenserne af Ruslands aggression mod Ukraine for EU's indre sikkerhed.

Punktet blev senest drøftet på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 2024, hvor ministrene bl.a. fik et overblik over igangværende drøftelser under den strukturerede dialog med Ukraine om indre sikkerhed.

### **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 medfører ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

#### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen 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 af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

#### **10. Regeringens generelle holdning**

Fra dansk side er man positiv over for en drøftelse af konsekvenserne af Ruslands aggression mod Ukraine for EU's indre sikkerhed.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. marts 2024, hvor dagsordenspunktet endvidere vedrørte konsekvenserne af konflikten i Mellemøsten for EU's indre sikkerhed.

## **Dagsordenspunkt 5: Imødegåelse af sikkerhedsudfordringer:**

### **a) Vurdering fra Intelligence Advisory Board, b) Forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme og terrorisme**

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 13.-14. juni 2024 med henblik på henholdsvis en præsentation af og status på underdagsordenspunkt a samt status på underdagsordenspunkt b. Det forventes for så vidt angår underdagsordenspunkt a, at der vil være en præsentation fra Intelligence Advisory Board (IAB), der leveres af formandskabet for Counter Terrorism Group (CTG) (p.t. den belgiske indenrigsefterretningstjeneste). Umiddelbart forventes IAB at fokusere på udfordringerne med spionagetruslen mod EU, herunder truslen fra Islamisk Stat i Khorasan-Provinsen (ISKP) samt betydningen af Gaza-konflikten. Det forventes endvidere for så vidt angår underdagsordenspunkt b, at der – i lyset af det generelle fokus i EU-regi – vil være en drøftelse af forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme og terrorisme i EU, herunder bl.a. i lyset af konflikten i Mellemøsten. 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 status på henholdsvis sikkerhedsudfordringer i Unionen på baggrund af en præsentation fra Intelligence Advisory Board og forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme og terrorisme.*

#### **2. Baggrund**

**2.1.** Intelligence Advisory Board (IAB) er et samarbejde mellem sikkerheds- og indenrigsefterretningstjenesterne fra EU-medlemsstaterne samt Norge, Schweiz og Storbritannien. IAB briefede senest medlemsstaterne om sikkerhedsudfordringerne inden for Unionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2023. Ministrene blev orienteret om aktuelle sikkerhedsudfordringer for Unionen på baggrund af vurderinger fra efterretningssamarbejdet IAB.

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 tjenesternes perspektiver, erfaringer og rådgivning mv. vedrørende en række bredere sikkerheds- og efterretningsrelaterede emner, herunder også terrorbekæmpelse, som dog primært henhører under forummet Counter Terrorism Group (CTG).

**2.2.** 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.

**2.2.1.** CTA vurderer endvidere, at terrortruslen fra militante islamister fortsat er i niveauet alvorlig. Koranskændingerne i 2023 har reaktualiseret Danmark som et prioriteret mål blandt militant islamistiske grupper, hvilket har medført konkrete trusler rettet både mod mål i Danmark og mod danske interesser i udlandet. Konflikten mellem Israel og militante grupper i Palæstina har ligeledes en radikaliserende og mobiliserende effekt. Den 14. december 2023 blev flere personer i Danmark varetægtsfængslet (herunder nogle in absentia), mistænkt for at planlægge et muligt terrorangreb. Ifølge PET's oplysninger er der i sagen forbindelser til Hamas og en forbudt bande-gruppering.

Der er i Danmark i de senere år faldet dom i flere sager, hvor personer bosat i Danmark er blevet dømt for forsøg på at gennemføre terrorangreb. I 2023 er flere trusler mod Danmark imidlertid kommet fra aktører bosat i udlandet, herunder især fra enkeltaktører og små grupper af sympatisører med tilknytning til etablerede militant islamistiske grupper, som opererer i Europa eller Europas nærområder. Trusselsbilledet er dog også fortsat præget af tilstedeværelsen af militante islamister i Danmark, der bl.a. kan blive inspireret af opfordringer til angreb i militant islamistisk propaganda eller via transnationale kontakter online. CTA vurderer fortsat, at radikaliserende, rekruttering og andre terrorrelaterede aktiviteter i høj grad foregår virtuelt.

CTA vurderer, at de mest sandsynlige mål for et militant islamistisk terrorangreb i Danmark, i ikke-prioriteret rækkefølge, er symbolmål, herunder jødiske og israelske mål, mål relateret til opfattede krænkelse af

islam, LGBT+-mål eller myndighedsmål, samt civile mål, såsom et offentligt befærdet sted.

**2.2.2.** Herudover vurderer CTA, at terrortruslen fra højreekstremister fortsat er i niveauet generel (niveau tre ud af fem på skalaen). Den højreekstremistiske trussel i Vesten og Danmark udspringer primært fra personer, der er radikaliseret online. CTA vurderer, at mange af dem, der rekrutteres til de højreekstremistiske virtuelle miljøer, er unge og mindreårige, herunder personer med psykiske lidelser eller andre sårbarhedsproblematikker.

Det mest sandsynlige højreekstremistiske terrorangreb i Danmark er et angreb, der udføres af en onlineradikaliseret soloterrorist eller en mindre gruppe af personer, der kan have både virtuelle og fysiske mødestrukturer. I forlængelse heraf vurderer CTA, at der kan udgå en trussel fra personer i periferien af etablerede højreekstremistiske netværk, der er sårbare over for radikalisering, og som kan finde identitet, inspiration og fællesskab i det højreekstremistiske miljø.

**2.2.3.** Endelig vurderer CTA, at terrortruslen fra antimyndighedsekstremister fortsat er i niveauet begrænset (niveau to ud af fem på skalaen). Antimyndighedsekstremismen i Danmark har udviklet sig fra i høj grad at være drevet af modstand mod de restriktioner, der fulgte covid-19-pandemien, til at være kendetegnet af flere parallelle, bredtfavnende og omskiftelige dagsordner, hvilket gør, at det antimyndighedsekstremistiske miljø fortsat er aktivt.

Det fortsat høje aktivitetsniveau er primært drevet af toneangivende og dagsordenssættende aktører med mange følgere online. Disse aktører er i stand til at dirigere og aktivere deres følgere til handling og derigennem skabe intensivt negativt fokus på specifikke personer. Aktørerne søger ikke nødvendigvis selv at anvende vold, men skaber og spreder propaganda, konspirationsteorier og trusselsbærende narrativer på gængse platforme som Facebook og YouTube. Sådanne narrativer kan karakteriseres som ekstremistiske, da de legitimerer vold og dermed kan anspore til voldsanvendelse.

**2.3.** Det fremgår af EU's seneste trusselsvurdering (for 1. halvår af 2023) på terrorbekæmpelsesområdet, at trusselsniveauet i EU fortsat er højt og særligt skyldes bl.a. konflikten i Mellemøsten.

**2.4.** Den daværende regering (S) offentliggjorde i januar 2022 *handlingsplanen mod antisemitisme*, der løber frem til og med 2025. Handlingsplanen indeholder 15 initiativer, som skal sætte bredt ind mod antisemitisme. Handlingsplanen har overordnet til formål at modvirke, at antisemitismen slår rødder og spreder sig i Danmark og fokuserer således bredt på bl.a. forskning, obligatorisk undervisning i Holocaust i folkeskolen og på de gymnasiale uddannelser samt beskyttelse af danske jøder og jødiske institutioner.

I lyset af den seneste tids opblussen i antisemitisme i Danmark har justitsministeren – sammen med udlændinge- og integrationsministeren, uddannelses- og forskningsministeren, kirkeministeren samt Børne- og Undervisningsministeriet – den 2. april 2024 afholdt et møde med Folketingets partier om antisemitisme. Regeringen er i forlængelse heraf ved at se på nye og forstærkede initiativer mod antisemitisme.

### **3. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024 med henblik på henholdsvis en præsentation af og en status på underdagsordenspunkt a samt status på underdagsordenspunkt b. Det forventes for så vidt angår underdagsordenspunkt a, at der vil være en præsentation fra Intelligence Advisory Board (IAB), der leveres af formandskabet for Counter Terrorism Group (CTG) (p.t. den belgiske indenrigsefterretningstjeneste). Umiddelbart forventes IAB at fokusere på udfordringerne med spionagetruslen mod EU, herunder truslen fra Islamisk Stat i Khorasan-Provinsen (ISKP) samt betydningen af Gaza-konflikten. Det forventes endvidere for så vidt angår underdagsordenspunkt b, at der – i lyset af det generelle fokus i EU-regi – vil være en drøftelse af forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme og terrorisme i EU, herunder bl.a. i lyset af konflikten i Mellemøsten.

### **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 medfører ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ingen 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 af de øvrige EU-medlemsstaters holdninger til dagsordenspunktet.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Fra dansk side er man positiv over for en status på henholdsvis sikkerhedsudfordringer i Unionen på baggrund af en præsentation fra Intelligence Advisory Board og forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme og terrorisme.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Underdagsordenspunkt a har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2023. Underdagsordenspunkt b har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. juni 2023, hvor dagsordenspunktet vedrørte bekæmpelse af voldelig højreekstremisme og terrorisme.

## **Dagsordenspunkt 6: Bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet: a) Rapport fra formandskabet, b) Rådskonklusioner om kortlægningen af de mest skadelige kriminelle netværk**

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 13.-14. juni 2024 med henblik på en status om prioriterede tiltag og vedtagelse af rådskonklusioner om kortlægningen af de mest skadelige kriminelle netværk. For så vidt angår punkt a forventes det belgiske formandskab at give en status på sine prioriterede tiltag vedrørende bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet. For så vidt angår punkt b forventes det, at rådskonklusionerne vedtages. Konklusionerne vedrører overordnet en forpligtelse til at øge indsatsen mod narkotikahandel og organiseret kriminalitet ved bl.a. at sikre en halvårlige publicering af Europol's rapport om kortlægningen af de mest skadelige kriminelle netværk. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side kan man tilslutte sig rådskonklusionerne.*

### **2. Baggrund**

#### Rapport fra formandskabet

Det belgiske formandskab har identificeret ti prioriterede tiltag vedrørende retlige og indre anliggender under formandskabet: 1) mobilisering af EU's toldmyndigheder mod narkotikasmugling, 2) et offentlig-privat samarbejde om bekæmpelse af narkotikasmugling og kriminel infiltrering, 3) kortlægning af de mest skadelige kriminelle netværk for samfundet, 4) et netværk af specialiserede anklagere og dommere til at afvikle kriminelle netværk, 5) facilitering af digitale efterforskninger, 6) et mere robust juridisk retsgrundlag mod organiseret kriminalitet, 7) forebyggelse af organiseret kriminalitet gennem den administrative tilgang, 8) forebyggelse af rekruttering af børn og unge af kriminelle netværk, 9) fremme EU's samarbejde med lande i Latinamerika og Caribien i bekæmpelsen mod

organiseret kriminalitet og 10) styrkelse af retshåndhævelse og retligt samarbejde med tredjelande.

### Rådskonklusioner om kortlægningen af de mest skadelige kriminelle netværk

Kampen mod organiseret kriminalitet er en hovedprioritet under det belgiske formandskab og var bl.a. genstand for drøftelser under det uformelle rådsmøde for retlige anliggender i januar 2024.

Rådskonklusionerne har været drøftet i Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI).

Rådskonklusionerne skal ses i forlængelse af EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025, som bl.a. har til formål at fremme det retshåndhævende og retlige samarbejde, optrevle strukturer for organiseret kriminalitet, eliminere udbytte fra organiseret kriminalitet og sikre et moderne svar på de teknologiske udviklinger. Hertil kan peges på EU's strategi for narkotika 2021-2025 og EU's narkotika handlingsplan 2021-2025, som udgør den overordnede politiske ramme for narkotikapolitikken.

Med EU-køreplanen af 18. oktober 2023 om bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet forsøgte Kommissionen at samle indsatsen. Køreplanen indeholder 17 tiltag fordelt på følgende fire prioriterede områder: 1) den europæiske havnealliance: styrkelse af logistiske knudepunkters modstandsdygtighed, 2) optrevling af kriminelle højrisikonetværk, 3) forebyggelse og 4) internationalt samarbejde.

Det bemærkes hertil, at Europol den 5. april 2024 offentliggjorde en rapport baseret på 821 kriminelle højrisiko-netværk (HRCN) med det formål at sammenligne og beskrive de vigtigste kendetegn ved netværkene. Hovedpointerne i rapporten var 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 fremgik 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.

### **3. Formål og indhold**

#### Status på prioriterede tiltag

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet med henblik på en præsentation af formandskabets resultater for sine ti prioriterede tiltag.

### Rådskonklusioner om kortlægningen af de mest skadelige kriminelle netværk

Formålet med rådskonklusionerne er at understrege den fælles forpligtelse til at tackle alvorlig og organiseret kriminalitet forårsaget af de mest skadelige kriminelle netværk, idet de udgør en vedholdende trussel mod trygheden, sikkerheden og velstanden i EU.

I rådskonklusionerne opfordres medlemslandene blandt andet til, *at* de retshåndhævende myndigheder på tværs af EU og med tredjeparter skal kunne dele relevante informationer, *at* udvikle nationale scannings- og opsporingsmetoder for at kunne identificere de mest skadelige kriminelle netværk i medlemslandene samt *at* investere i træning og kapacitetsopbyggende initiativer for ansatte ved de retshåndhævende myndigheder for at kunne forbedre deres evner til at opspore, efterforske, retsforfølge og nedbryde de mest skadelige kriminelle netværk.

Dertil opfordres medlemslandene og Europol til *at* igangsætte en kortlægningsøvelse af de mest skadelige kriminelle netværk på halvårlig basis og *at* nå til enighed om en fælles definition af de mest skadelige kriminelle netværk.

Videre opfordres Kommissionen til *at* forsætte med at støtte EMPACT som en platform for en multidisciplinær tilgang til at forhindre og bekæmpe organiseret kriminalitet, særligt gennem tilstrækkelige finansieringsmuligheder og *at* sikre yderligere fremgang i forhandlingerne af EU's aftaler med mellemøstlige og nordafrikanske lande (MENA) og de sydamerikanske lande for at øge mulighederne for at dele personoplysninger med Europol og Eurojust.

Endelig opfordres Europol til *at* publicere en rapport inden udgangen af 2024 om brugen af retlige forretningsstrukturer af de mest skadelige kriminelle netværk og *at* publicere en rapport inden udgangen af 2024, der giver mere indsigt i måden organiseret kriminalitet er forbundet med terroraktiviteter.

#### **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

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Indholdet kan dog senere blive udmøntet i konkrete retsakter, der kan medføre økonomiske konsekvenser. Der vil blive foretaget en særskilt vurdering af dette ved fremsættelsen af sådanne retsakter.

### 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**

### Status på prioriterede tiltag

Regeringen vil tage status til efterretning.

### Rådskonklusioner om bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet

For regeringen er bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet højt prioriteret. Regeringen deler således formandskabets ønske om at styrke indsatsen på området, og man kan derfor fra dansk side tilslutte sig rådskonklusionerne.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## 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 13.-14. juni 2024 med henblik på en fremskridtsrapport vedr. forhandlingerne. 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.*

*Fra dansk side støtter man det overordnede formål med direktivforslaget. Regeringen er dog kritisk over for de foreslåede regler om en forenklet procedure for likvidation af mikrovirksomheder. Der peges i den forbindelse 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.*

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

## **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. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

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. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024 med henblik på en fremskridtsrapport vedr. forhandlingerne om forslaget. Flere medlemsstater er kritiske over for Kommissionens oprindelige forslag, herunder navnlig de foreslåede regler om pre-pack proceduren og likvidation af mikrovirksomheder, hvilket

forventes at kunne blive bragt op som eksempler på hindringer for forslaget fremskridt.

I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 17-18. april 2018 opfordrede stats- og regeringscheferne til omgående at fremme arbejdet i Rådet og Kommissionen med alle identificerede foranstaltninger, der er nødvendige for at skabe virkeligt integrerede europæiske kapitalmarkeder, herunder ved harmonisering af relevante aspekter af nationale rammer for virksomheders insolvens.

For en nærmere gennemgang af direktivforslagets indhold henvises til revideret grund- og nærhedsnotat af 29. november 2023.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger en udtalelse fra Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg, der fastslår, at Kommissionens forslag er et første skridt mod konvergens i hele EU, men at der stadig mangler en effektiv harmonisering, og at forslaget lader det udestående spørgsmål om insolvens i forhold til fysiske personer stå uløst.

#### **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 (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.

## **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).

Efter konkurslovens § 74 kan der ske omstødelse af utilbørlige dispositioner, hvorved skyldnerens ejendele unddrages fra at tjene til fordringshavernes 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.

### **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 fordringshaveren.

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 kapitalelskabets forpligtelser, men alene med deres indskud.

Selskabslovens kapitel 14 indeholder regler om kapitalelskabers opløsning. Kapitel 14 indeholder både regler om opløsning ved erklæring 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 kapitalelskabet. 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 kapitalelskab, 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 kapitalelskabets 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 kapitalelskabets opløsning.

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.

Konkursloven indeholder ikke regler, der specifikt sigter mod at regulere ledelsens ansvar for at indgive begæring om insolvensbehandling, men loven indeholder regler om konkursskarantæne, 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.

### **6.5. Likvidationsprocedurer for mikrovirksomheder**

Der findes ikke i dansk ret særskilte procedurer, der regulerer likvidation af mikrovirksomheder.

Som nævnt ovenfor indeholder selskabslovens kapitel 14 regler om opløsning, hvis al gæld er betalt, og det er besluttet at opløse selskabet. Det kræves endvidere, at der indhentes en erklæring fra Skattestyrelsen om, at der ikke foreligger skatte- og afgiftskrav vedrørende selskabet. Kravet om, at alle kapitalejere skal underskrive erklæringen, medfører, at denne opløsningsmulighed primært anvendes af mindre selskaber med en begrænset ejerkreds.

Reglerne om forebyggende rekonstruktion, rekonstruktion og konkurs, som beskrevet oven for under pkt. 6.3, finder også anvendelse for mikrovirksomheder.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af direktivforslaget forventes umiddelbart at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget forventes at medføre behov for – som minimum – at ændre konkursloven og selskabsloven. Dette gælder særligt for så vidt angår de foreslåede regler om en pre-pack-procedure og den forenkede procedure for likvidation af mikrovirksomheder.

Direktivforslaget giver endvidere anledning til tvivl om, hvordan direktivets regler om anfægtelsessøgsmål forholder sig til konkurslovens regler om omstødelse, herunder om konkurslovens nuværende regler om omstødelse kan opretholdes set i lyset af direktivforslaget.

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

#### Økonomiske konsekvenser

I forhold til de *statsfinansielle konsekvenser* er den foreløbige vurdering, at forslaget forventes at medføre statsfinansielle konsekvenser. Domstolsstyrelsen har med stor usikkerhed vurderet, at de foreslåede regler om forenklet likvidation af mikrovirksomheder og om sporing af aktiver samlet vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Afledte nationale merudgifter som følge af EU-retsakter holdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

I forhold til de *erhvervsøkonomiske konsekvenser* vurderer Erhvervsstyrelsen, at art. 41 i afsnittet om forenklet procedure for likvidation af insolvente mikrovirksomheder potentielt kan medføre nye administrative byrder for mikrovirksomhederne i form af øget tidsforbrug. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at opgøre byrderne nærmere.

For så vidt angår de *samfundsøkonomiske konsekvenser* kan det ikke udelukkes, at flere af de foreslåede ændringer vil kunne indebære samfundsøkonomiske konsekvenser. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at opgøre eventuelle samfundsøkonomiske 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 2023 til den 27. januar 2023 og endvidere 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 InkassoBrancheforening, 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, Investeringsfondsbranchen (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, Fagbevægelses 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 pantsikrede 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 pantaveres 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, inden 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 pantavers 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 u hensigtsmæssig 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 bankerne om skyldneres forhold.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

En stor andel af medlemsstaterne har under de igangværende forhandlinger udtrykt stærk skepsis over for Kommissionens forslag til en forenklet procedure for likvidation af mikrovirksomheder. Derudover har flere medlemsstater givet udtryk for, at forslaget ikke giver medlemsstaterne nok fleksibilitet til at opretholde nationale regler på området, herunder i lyset af mødet i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 19.-20. oktober 2023, hvor harmoniseringsniveauet for de foreslåede omstødelsesregler blev problematiseret af en række medlemsstater.

### **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 afgørende, 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 afgørende, at de foreslåede regler efterlader Danmark en rimelig fleksibilitet i forhold til at opretholde og gennemføre nationale regler på insolvensområdet.

Regeringen er dog kritisk over for de foreslåede regler om en forenklet procedure for likvidation af mikrovirksomheder. Der peges i den forbindelse 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.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Der er den 22. februar 2023 oversendt grund- og nærhedsnotat af 16. februar 2023 om forslaget. Folketingets Europaudvalg er orienteret om sagen i forbindelse med rådsmøde for retlige og indre anliggender den 19.-20. oktober 2023. Der er herudover oversendt revideret grund- og nærhedsnotat om forslaget den 29. november 2023.

## Dagsordenspunkt 8: Direktiv om bekæmpelse af korruption

Revideret udgave. Ændringer er markeret med streg i marginen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### KOM (2023) 234

#### 1. Resumé

*Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Kommissionen fremsatte den 3. maj 2023 forslag til direktiv om bekæmpelse af korruption, om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA og konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater, og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 (direktiv om bekæmpelse af korruption). Direktivforslaget har til formål at ajourføre EU's retlige ramme for bekæmpelse af korruption, herunder ved bl.a. at fastsætte fælles minimumsregler for, hvad der skal anses for at udgøre korruption, sikre effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktionstyper- og niveauer for korruption samt fremme det grænseoverskridende samarbejde om efterforskning og retsforfølgning. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark. Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor vil fortsat være bindende for og finde anvendelse i Danmark. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget.*

#### 2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 3. maj 2023 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af korruption, om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA og konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater, og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371. Forslaget er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 30. maj 2023.

Direktivforslaget er fremsat med hjemmel i artikel 83, stk. 1, artikel 83, stk. 2, og artikel 82, stk. 1, litra d, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Efter TEUF artikel 83, stk. 1, kan Europa-Parlamentet og Rådet ved direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294 fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor, når der er tale om kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag. Dette gælder for en lang række kriminalitetsområder, herunder korruption. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det gældende direktiv (EU) 2017/1371, som ændres ved det foreslåede direktiv, har hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 2. Heri fastsættes EU's kompetence til at fastsætte minimumsregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, samt for straffene herfor på de af EU's politikområder, der har været genstand for harmoniseringsforanstaltninger, hvis dette er nødvendigt for at sikre en effektiv gennemførelse på disse politikområder.

Det følger af TEUF artikel 82, stk. 1, litra d, at Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtager foranstaltninger med henblik på at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender), der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende direktivforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. også betragtning nr. 41 i præambelen til Kommissionens forslag. Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA vil derfor fortsat være bindende for og finde anvendelse i Danmark.

### **3. Formål og indhold**

Direktivforslaget er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024 med henblik på vedtagelse af en generel indstilling. Det forventes, at der vil være politisk enighed om Rådets holdning blandt et flertal af medlemsstaterne, på trods af at en række medlemsstater advokerer for yderligere fleksibilitet i forslaget, herunder en hensyntagen til national lovgivning.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. I Europa-Parlamentets betænkning (dok nr. A9-0048/2024) foreslås det bl.a., at der indføres nye strafbare handlinger, herunder hemmeligholdelse af formuegoder erhvervet ved korruption samt misbrug af offentligt embede, jf. ændringsforslag 104-105. Derudover foreslås det bl.a. at hæve minimumsfængselsstraffene, jf. ændringsforslag 112, og sikre at lovovertrædere ikke kan gemme deres kriminelle aktiviteter bag juridiske enheder, jf. ændringsforslag 149.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har vurderet, at direktivforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5, stk. 3. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. anført, at korruption er et tværnationalt fænomen, der påvirker alle samfund og økonomier, og at foranstaltninger, som udelukkende træffes på nationalt plan eller på EU-plan uden hensyntagen til koordinering og samarbejde på internationalt plan, vil have utilstrækkelige virkninger. Kommissionen har i den forbindelse henvist til, at en nylig undersøgelse offentliggjort af Europa-Kommissionen viste, at manglen på en sammenhængende europæisk ramme med bestemmelser om alle korruptionsrelaterede strafbare handlinger i henhold til internationale standarder er en kilde til lovgivningsmæssige og operationelle udfordringer i forbindelse med håndteringen af grænseoverskridende korruption.

Kommissionen har endvidere anført, at korruption i en medlemsstat er af direkte interesse for andre medlemsstater på grund af dens grænseoverskridende virkninger, og at de retslige og de retshåndhævende myndigheder fortsat vil have vanskeligt ved at håndtere mere komplekse sager om korruption, hvilket giver lovovertrædere mulighed for at gå efter EU-lande, hvor retsreglerne om bekæmpelse af korruption ikke indeholder bestemmelser om visse typer korruption, eller hvor disse er mindre effektive og omfattende.

På den baggrund finder Kommissionen, at en EU-indsats vil have en merværdi ved at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler og være med til at sikre fælles spilleregler mellem medlemsstaterne samt koordinering og fælles standarder.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet anses for at være overholdt.

## **6. Gældende dansk ret**

### **6.1. Straffeloven**

Reglerne om bestikkelse af offentligt ansatte findes i den danske straffelovs §§ 122 og 144.

Efter straffelovens § 122 om aktiv bestikkelse straffes den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten, med bøde eller fængsel indtil 6 år.

Efter straffelovens § 144 om passiv bestikkelse straffes den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, med bøde eller fængsel indtil 6 år.

Straffelovens § 299, stk. 2, kriminaliserer bestikkelse i den private sektor. Det følger af bestemmelsen, at den, som ved varetagelse af en andens formueanliggender for sig selv eller andre på pligtstridig måde modtager, fordrer eller lader sig tilsige gave eller anden fordel, såvel som den, der yder, lover eller tilbyder en sådan gave eller anden fordel, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år.

Straffelovens § 304 a kriminaliserer bestikkelse af voldgiftsdommere. Efter straffelovens § 304 a, stk. 1, straffes den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der her i landet eller i udlandet virker som voldgiftsdommer, en gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget under udøvelsen af dette hverv, med bøde eller fængsel indtil 4 år. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes på samme måde den, der her i landet eller i udlandet virker som voldgiftsdommer, og som under udøvelsen af dette hverv uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel.

Straffelovens § 157 kriminaliserer embedsmisbrug. Efter straffelovens § 157, stk. 1, straffes den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv og som gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

Begås overtrædelsen af en person i en ledende stilling, kan straffes stige til fængsel indtil 1 år, jf. stk. 2.

Straffelovens § 278, stk. 1, kriminaliserer underslæb. Efter bestemmelsens nr. 3 straffes den, som for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding uretmæssig forbruger ham betroede penge, selv om han ikke var forpligtet til at holde disse afsondrede fra sin egen formue.

Straffelovens § 279 kriminaliserer bedrageri. Efter bestemmelsen straffes den, som, for igennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, ved retsstridigt at fremkalde, bestyrke eller udnytte en vildfarelse bestemmer en anden til en handling eller undladelse, hvorved der påføres denne eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et formuetab.

Straffelovens § 280 kriminaliserer mandatsvig. Efter bestemmelsen straffes den, som for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding påfører en anden formuetab 1) ved misbrug af en for ham skabt adgang til at handle med retsvirkning for denne eller 2) ved i et formueanliggende, som det påhviler ham at varetage for den anden, at handle mod dennes tarv.

Strafferammerne for overtrædelse af straffelovens §§ 278-280 er fastsat i §§ 285-287. Efter § 285, stk. 1, er strafferammen fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan stige til fængsel indtil 8 år, når overtrædelsen er af særligt grov beskaffenhed navnlig på grund af udførelsesmåden, eller fordi forbrydelsen er udført af flere i forening, eller som følge af omfanget af den opnåede eller tilsigtede vinding, eller når et større antal forbrydelser er begået, jf. § 286, stk. 2.

## **6.2. Whistleblowerdirektivet**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) nr. 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, er implementeret i Danmark ved lov nr. 1436 af 29. juni 2021 om beskyttelse af whistleblowere.

Formålet med whistleblowerdirektivet er navnlig at styrke håndhævelsen af EU-retten og EU's politikker inden for specifikke områder ved at sikre et højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten. Whistleblowerlovens anvendelsesområde omfatter – ud over whistleblowerdirektivets minimumskrav, som kun omfatter overtrædelser af visse områder af EU-retten – tillige indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold. Det udvidede

anvendelsesområde har til formål at sikre en omfattende og sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowere i Danmark.

Whistleblowerloven finder således anvendelse på 1) indberetninger, som vedrører overtrædelser af EU-retten, og som er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, og 2) indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, jf. whistleblowerlovens § 1, stk. 1.

Ved alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold forstås, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse. Det vil i det enkelte tilfælde afhænge af en konkret vurdering, om indberetningen kan anses for at angå en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold i øvrigt.

Inden for bestemmelsens anvendelsesområde vil i almindelighed falde oplysninger om strafbare forhold, herunder overtrædelser af eventuelle tavshedspligter, misbrug af økonomiske midler, tyveri, svig, underslæb, bedrageri og bestikkelse.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

### Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen har ikke andre konsekvenser.

## **8. Høring**

Forslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde i perioden fra den 10.-22. maj 2023.

## **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**

Regeringen deler ønsket om at styrke bekæmpelse af korruption i medlemsstaterne og er derfor umiddelbart positivt indstillet over for direktivforslaget.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg, men Folketingets Europaudvalg fik den 27. juni 2023 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om direktivforslaget.



## **Dagsordenspunkt 9: Direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn mv.**

Revideret udgave. 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 13.-14. juni 2024 med henblik på en orienterende debat. 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 minimumsstandarder 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 retshåndhavende 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).

### **3. Formål og indhold**

Direktivforslaget er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024 med henblik på en orienterende debat.

Det forventes, at drøftelsen bl.a. vil fokusere på direktivets anvendelsesområde, herunder om fiktivt materiale af seksuelt misbrug af børn mv. fremstillet via kunstig intelligens og såkaldte børnelignende sexdukker eller -robotter bør omfattes samt hvilken strafferamme, der i givet fald bør gælde herfor.

### **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 forslaget til forordning om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn mv.<sup>1</sup>,
- 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 hvervning af børn og tage hensyn til børns psykiske og fysiske tilstand.
- de foreslåede forældelsesfrister i forslaget skal forlænges.
- forslaget skal at 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 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 onlinedimensionen af disse forbrydelser, vil medlemsstaterne i mangel af fælles regler ikke effektivt

---

<sup>1</sup> KOM (2022) 209

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 fængsle 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 overtrædelsen.

For en række overtrædelser, herunder straffelovens § 216 om voldtægt gælder det, at der ikke indtræder forældelse, hvis overtrædelsen 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 er ikke kendskab til andre landes holdninger 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**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg, men udvalget fik den 24. april 2024 tilsendt et grund- og nærhedsnotat om forslaget.

## **Dagsordenspunkt 10: Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)**

Revideret notat. Ændringerne er markeret med streg i margenen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **1. Resumé**

*Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024 med henblik på en status på EPPO's arbejde for 2023. 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 støtter man en meningsudveksling om EPPO's årsberetning.*

### **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 23 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 implementeringen af EPPO-forordningen har været et tilbagevendende punkt.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med punktet er en status om EPPO's arbejde.

EPPO udgiver hvert år en rapport med en status over deres arbejde i det forgangne år. Ved udgangen af 2023 havde EPPO over 1900 åbne sager vedrørende svindel estimeret til 19 mia. euro. Heraf fremgår, at 11,5 mia. havde relation til momssvindel, og at dette kun var muligt på grund af involvering fra organiserede kriminelle netværk. Det fremgår desuden af rapporten, at efterforskningen af svindel med EU-midler hidtil har været

utilstrækkelig, og at kriminelle organisationer derfor har anset momssvindel og svindel med EU-midler som nærvædet risikofrit.

#### **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.<sup>2</sup>

#### **7. Konsekvenser**

##### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen giver ikke anledning til lovgivningsmæssige konsekvenser.

---

<sup>2</sup> 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.)

### Økonomiske konsekvenser

Sagen har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til andre konsekvenser.

## **8. Høring**

Der har ikke været 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 4.-5. december 2023, hvor dagsordenspunktet angik evaluering af EPPO.

## **Dagsordenspunkt 11: 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 13.-14. juni 2024 med henblik på en meningsudveksling. Det forventes, at der vil blive orienteret om den hidtidige indsats og drøftet eventuelle yderligere retlige modsvar og indsatser i kampen mod 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 for retlige og indre anliggender (RIA) ad flere omgange. På rådsmødet for 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 for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 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. 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.

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 i august 2023 sendte et efterforskningshold bestående af fem kriminalteknikere og en retsmediciner til Ukraine i regi af ICC i fire uger. Efterforskningsholdet har bidraget til efterforskningen af krigsforbrydelser i Ukraine. Det er herudover forventningen, at Danmark også i løbet af anden halvdel af 2024 kan sende et efterforskningshold til Ukraine i regi af ICC. Belgien, Frankrig, Nederlandene, Tjekkiet og Schweiz har ligeledes haft udsendt efterforskningshold til Ukraine under ICC's kriminaltekniske rotationsmodel i perioden fra maj til december 2023.

### **3. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. juni 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der vil blive orienteret om og drøftet eventuelle yderligere retlige modsvar og indsatser blandt EU-medlemsstaterne i kampen mod straffrihed for internationale forbrydelser begået i 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 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.

Krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden er i al væsentlighed strafbare efter straffelovens almindelige bestemmelser om bl.a. drab, vold, voldtægt og frihedsberøvelse. 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.

Regeringen er den af opfattelse, at selvstændige straffebestemmelser om forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur vil sende et klart og vigtigt signal til omverdenen og ikke mindst ofrene for sådanne forbrydelser. For at give de bedste rammer for udførelsen 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 stillingtagen til, om Danmark skal ratificere ændringen af ICC-statutten om aggressionsforbrydelser.

## 7. Konsekvenser

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører 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 været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 2024.

## **Dagsordenspunkt 12: Bekæmpelse af organiseret kriminalitet: Rapport fra formandskabet**

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 13.-14. juni 2024 med henblik på en status om prioriterede tiltag. Det forventes, at det belgiske formandskab vil give en status på sine prioriterede tiltag vedrørende retlige og indre anliggender under formandskabet. 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 en status.*

### **2. Baggrund**

Det belgiske formandskab har identificeret ti prioriterede tiltag vedrørende retlige og indre anliggender under formandskabet: 1) mobilisering af EU's toldmyndigheder mod narkotikasmugling, 2) et offentlig-privat samarbejde om bekæmpelse af narkotikasmugling og kriminel infiltrering, 3) kortlægning af de mest skadelige kriminelle netværk for samfundet, 4) et netværk af specialiserede anklagere og dommere til at afvikle kriminelle netværk, 5) facilitering af digitale efterforskninger, 6) et mere robust juridisk retsgrundlag mod organiseret kriminalitet, 7) forebyggelse af organiseret kriminalitet gennem den administrative tilgang, 8) forebyggelse af rekruttering af børn og unge af kriminelle netværk, 9) fremme EU's samarbejde med lande i Latinamerika og Caribien i bekæmpelsen mod organiseret kriminalitet og 10) styrkelse af retshåndhævelse og retligt samarbejde med tredjelande.

### **3. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 13.-14. juni 2024 med henblik på en præsentation af formandskabets resultater for sine ti prioriterede tiltag.

### **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**

Regeringen vil tage status til efterretning.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 13: Rådskonklusioner om styrkelse og beskyttelse af en fri, åben og informeret demokratisk debat**

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 13.-14. juni 2024 med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner om styrkelse og beskyttelse af en fri, åben og informeret demokratisk debat. 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 belgiske formandskab har udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om styrkelse og beskyttelse af en fri, åben og informeret demokratisk debat, der er sat på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender (RIA) den 13.-14. juni 2024 med henblik på vedtagelse.

Første udkast af rådskonklusionerne blev udsendt af formandskabet den 1. marts 2024, og rådskonklusionerne har herefter været behandlet i Rådets arbejdsgruppe for grundlæggende rettigheder, borgerlige rettigheder og fri bevægelighed for personer (FREMP) på fire arbejdsgruppemøder.

#### **3. Formål og indhold**

Udkastet til rådskonklusionerne indeholder en række opfordringer til medlemsstaterne, der har til formål at styrke og beskytte en fri, åben og informeret demokratisk debat. Medlemsstaterne opfordres bl.a. til *at* fremme oplysningskampagner samt forebyggende og uddannelsesmæssige initiativer med henblik på at udstyre individer med medborgerkompetencer samt mediekompetencer og evne til kritisk tænkning og at kunne genkende pålidelig information, og *at* fremme informeret, respektfuld og inkluderende diskussion både i virkeligheden og online for at imødegå de ødelæggende følger af had og polariserende narrativer.

Desuden opfordres medlemsstaterne til *at* støtte nationale menneskerettighedsorganisationers og ligestillingsorganers rolle i at fremme en fri og informeret demokratisk debat, *at* fremme frie, uafhængige og pluralistiske medier og *at* styrke kapacitet og koordination mellem myndigheder med henblik på – i overensstemmelse med relevant lovgivning og grundlæggende principper om pressefrihed og ytringsfrihed – at monitorere og adressere ulovligt indhold, der tilskynder til diskrimination, racisme eller had.

Videre opfordres Kommissionen bl.a. til at følge op på implementeringen af initiativerne i den fælles udtalelse af 6. december 2023 fra Kommissionen og EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik om bekæmpelse af de destruktive virkninger af polarisering, hadefulde ytringer og desinformation.

#### **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

Rådskonklusionerne har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser. Indholdet i meddelelsen kan dog senere blive udmøntet i konkrete retsakter, der kan medføre økonomiske konsekvenser. Der vil blive foretaget en særskilt vurdering af dette ved fremsættelsen af sådanne retsakter.

##### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre 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 forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 14: Istanbulkonventionen, gennemførelse af EU-aftalen**

Nyt notat.

Sagen er delvist omfattet af retsforbeholdet.

**KOM (2024) 37**

**KOM (2024) 38**

### **1. Resumé**

*Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024 med henblik på en status. Det forventes, at der vil blive gjort status over arbejdet med rådsafgørelserne om EU's holdning til ændringerne af forretningsordenen for Komitéen af Kontraherende Parter til Istanbulkonventionen som følge af EU's tiltrædelse heraf. Danmark har tiltrådt Istanbulkonventionen. Forslaget til rådsafgørelse om EU's holdning til ændringerne af forretningsordenen for så vidt angår spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og non-refoulement er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget til rådsafgørelse om EU's holdning til ændringerne af forretningsordenen for så vidt angår EU's institutioner og offentlige forvaltning er ikke omfattet af retsforbeholdet. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side vil man tage status til efterretning.*

### **2. Baggrund**

EU undertegnede den 13. juni 2017 Europarådets konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen). EU afsluttede tiltrædelsesproceduren med deponering af to godkendelsesinstrumenter den 28. juni 2023, hvorved konventionen trådte i kraft for EU den 1. oktober 2023.

Danmark har underskrevet og ratificeret Istanbulkonventionen, som trådte i kraft i Danmark den 1. august 2014.

Som konsekvens af EU's tiltrædelse af Istanbulkonventionen skal der foretages visse tilpasninger af forretningsordenen for Komitéen af Kontraherende Parter med henblik på at fastlægge, hvordan EU skal udøve sin stemmeret som part i konventionen. Komitéen er det politiske organ i konventionens overvågningsmekanisme, der består af repræsentanter for de

kontraherende parter i konventionen. Det bemærkes, at alle EU-medlemsstater har undertegnet konventionen, men at Bulgarien, Litauen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn mangler at ratificere den.

Den 28. august 2023 fremsendte Komitéens sekretariat et udkast til ændringer af forretningsordenen, som skal afspejle følgerne af EU's tiltrædelse af Istanbulkonventionen. Komitéens sekretariat har anmodet om bemærkninger til det foreslåede ændringsforslag, som skal drøftes og om muligt vedtages på det 16. møde i Komitéen af Kontraherende Parter den 31. maj 2024.

Kommissionen har den 24. januar 2024 fremsat forslag til Rådets afgørelser om EU's holdning til ændringer af Komitéens forretningsorden for så vidt angår spørgsmål vedrørende Unionens institutioner og offentlige forvaltning (KOM-52024PC0037) og spørgsmål vedrørende retligt samarbejde i straffesager, asyl og non-refoulement (KOM-52024PC0038). Forslaget er oversendt til Rådet den 29. januar 2024 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 218, stk. 9, artikel 78, stk. 2, artikel 82, stk. 2, og artikel 84.

Danmark er som følge af retsforbeholdet ikke bundet af EU's udøvelse af kompetence i spørgsmål om retligt samarbejde i straffesager, asyl og non-refoulement. Under hensyntagen til henholdsvis Danmarks og Irlands retsforbehold, er der således blevet udarbejdet to indholdsmæssigt ens forslag til rådsafgørelser om den holdning, der skal indtages på EU's vegne i Komitéen til ændringer af Komitéens forretningsorden. Danmark deltager kun i vedtagelsen af den afgørelse, som vedrører ændringer af forretningsordenen for så vidt angår EU's institutioner og offentlige forvaltning. Det er kun denne afgørelse, der er bindende for og finder anvendelse i Danmark.

Der lægges i forslagene til rådsafgørelserne op til, at EU tilslutter sig forslagene fra Komitéens sekretariat til ændringer af forretningsordenen, men foretager en række tilpasninger, som gennemgås nedenfor.

Komitéen har foreslået, at den almindelige afstemningsregel i forretningsordenens artikel 20 suppleres af en bestemmelse om ikkeadditionalitet ("non-additionality") og et krav om dobbelt flertal.

Den foreslåede bestemmelse om ikkeadditionalitet medfører, at det enten er EU eller medlemsstaterne, der kan stemme om et givent spørgsmål. Der



lægges i forslagene til rådsafgørelserne op til, at bestemmelsen om ikkeadditionalitet accepteres af EU, bl.a. fordi princippet om ikkeadditionalitet allerede er indarbejdet i andre af Europarådets konventioner, som EU har tiltrådt. Der lægges i forslagene til rådsafgørelserne dog også op til, at EU sikrer, at ordlyden tilpasses til det forhold, at EU udøver sin stemmeret med et stemmeantal, der som følge af de danske og irske forbehold skifter alt efter emnet for afstemningen.

Det foreslåede krav om dobbelt flertal indebærer, at en afgørelse kun kan vedtages med et kvalificeret flertal (to tredjedele af de afgivne stemmer), hvis et simpelt flertal af de stater, der deltager i konventionen, og som ikke er EU-medlemsstater, stemmer for. Der lægges i forslagene til rådsafgørelserne op til, at kravet om dobbelt flertal accepteres af EU, bl.a. fordi kravet danner modvægt til det forhold, at EU har et simpelt stemmeflertal i Komitéen, således at eventuelle betænkeligheder, som deltagende tredjelande måtte have med hensyn til vægten af EU's stemme, imødegås. Der lægges i forslagene til rådsafgørelserne også op til, at kravet kun finder anvendelse i de tilfælde, hvor EU deltager i en afstemning, og at ordlyden tilpasses til det forhold, at EU udøver sin stemmeret med et stemmeantal, der som følge af de danske og irske forbehold skifter alt efter emnet for afstemningen.

Komitéen har desuden foreslået ændringer til de særlige regler for valg af medlemmer til Ekspertgruppen for Indsatsen mod Vold mod Kvinder og Vold i Hjemmet ("GREVIO") samt for afgørelser om anmodninger om tilbagetrækning af kandidater, som ikke opfylder kravene til medlemskab af GREVIO. Forslaget til stemmereglerne for valg af medlemmer til GREVIO indebærer, at EU tildeles én stemme udover de enkelte medlemsstaters egen stemme. Forslaget til stemmereglerne for afgørelser om anmodninger om tilbagetrækning af kandidater indebærer, at det almindelige krav om kvalificeret flertal suppleres af et krav om dobbelt flertal som beskrevet ovenfor. Der lægges i forslagene til rådsafgørelserne op til, at EU accepterer forslagene, navnlig henset til de nævnte afgørelsers ekstraordinære karakter.

Komitéen har endvidere foreslået, at det almindelige krav om kvalificeret flertal for ændringer af forretningsordenen suppleres af et krav om dobbelt flertal, som beskrevet ovenfor. Der lægges i forslagene til rådsafgørelserne op til, at kravet om dobbelt flertal accepteres af EU, såfremt det præciseres, at princippet om ikkeadditionalitet ikke finder anvendelse her.

I forslagene til rådsafgørelserne lægges der op til visse tilpasninger af Komitéens forslag, der tager hensyn til Danmarks særlige stilling. Det indebærer bl.a., at når der stemmes om spørgsmål, der er omfattet af retsforbeholdet, afgiver Danmark sin stemme sammen med statsparter, der ikke er EU-medlemsstater. Hvis en sådan afstemning er omfattet af det foreslåede krav om dobbelt flertal, vil Danmarks stemme således skulle medregnes i vurderingen af, om der er opnået det påkrævede simple flertal blandt de stemmer, der er afgivet af statsparter, der ikke er EU-medlemsstater.

### **3. Formål og indhold**

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. juni 2024. Det forventes, at der vil blive gjort status over arbejdet med rådsafgørelserne om EU's holdning til ændringerne af forretningsordenen for Komitéen af Kontraherende Parter til Istanbulkonventionen som følge af EU's tiltrædelse heraf.

### **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 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 høring vedrørende sagen.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige EU-medlemsstaters holdning til sagen.

### **10. Regeringens generelle holdning**

Fra dansk side vil man tage status til efterretning.

### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.