



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.11.2007  
KOM(2007) 716 slutlig

## **RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN**

**enligt artikel 12 i rådets rambeslut av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt  
utnyttjande av barn och barnpornografi**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING .....	3
1.1.	Bakgrund .....	3
2.	UTVÄRDERINGSMETOD OCH KRITERIER .....	3
2.1.	Rambeslut enligt artikel 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen.....	3
2.2.	Bedömningskriterier.....	3
3.	BEDÖMNING .....	4
4.	Slutsatser .....	8

## **1. INLEDNING**

### **1.1. Bakgrund**

Enligt artikel 12.2 i rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi (nedan kallat "rambeslutet") ska kommissionen utarbeta en skriftlig rapport om de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att följa rambeslutet.<sup>1</sup>

Enligt artikel 12.1 ska medlemsstaterna senast den 20 januari 2006 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet. Enligt artikel 12.2 i rambeslutet ska medlemsstaterna senast samma dag till rådets generalsekretariat och till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta rambeslut införlivas med deras nationella lagstiftning. På grundval av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen bör rådet före den 20 januari 2008 ha bedömt i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

Värdet av rapporten är därför kraftigt beroende av de uppgifter kommissionen fått in från medlemsstaterna. I januari 2006 hade bara två medlemsstater (Belgien och Österrike) meddelat kommissionen vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra rambeslutet. Kommissionen påminde medlemsstaterna i en skrivelse av den 8 juni 2006 om deras skyldighet att lämna den relevanta informationen. I slutet av april 2007 hade kommissionen ännu inte fått något svar från tre medlemsstater, nämligen Grekland, Portugal och Malta.

## **2. UTVÄRDERINGSMETOD OCH KRITERIER**

### **2.1. Rambeslut enligt artikel 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen**

Detta rambeslut grundar sig på fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b.

Rambeslut kan närmast jämföras med direktiv.<sup>2</sup> Båda typerna av rättsakter är bindande för medlemsstaterna i fråga om vad som ska uppnås, men överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Rambeslut har dock inte direkt effekt och kommissionen kan inte väcka talan vid EG-domstolen om genomförandet av ett rambeslut. EG-domstolen kan dock avgöra alla tvister mellan medlemsstater med avseende på tolkning eller tillämpning (inklusive införlivandet) av rambeslutet. För att utöva denna rättighet krävs en solid faktagrund, vilket kommissionens rapport kan bidra till att skapa.

### **2.2. Bedömningskriterier**

För att på objektiv grund kunna bedöma huruvida rambeslutet till fullo har genomförts av en medlemsstat kan man i tillämpliga delar använda sig av de allmänna kriterier som tagits fram när det gäller direktiv:

1. För genomförande av det resultat som ska uppnås ska de former och tillvägagångssätt väljas som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> EUT L 13, 20.1.2004, s. 44.

<sup>2</sup> Se artikel 249 i EG-fördraget.

<sup>3</sup> Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv: Domstolens dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Noël Royer, Rec. 1976 s. 497 (ff. s. 518), svensk specialutgåva III, s. 73.

2. Varje medlemsstat ska genomföra direktiv på ett sätt som tillgodoser kraven på tydlighet och rättssäkerhet och således införliva bestämmelserna i direktivet i bindande nationella bestämmelser.<sup>4</sup>
3. Ett införlivande förutsätter inte nödvändigtvis att precis samma ordalydelse införs i en uttrycklig lagbestämmelse. Sålunda kan exempelvis lämpliga redan befintliga bestämmelser vara tillräckliga så länge som fullständig tillämpning av direktivet säkerställs på ett tillräckligt tydligt och exakt sätt.<sup>5</sup>
4. Direktiv ska genomföras inom den tidsperiod som föreskrivs i dem.<sup>6</sup>

Den här rapporten har så långt som möjligt utarbetats enligt ovanstående bedömningskriterier.

### 3. BEDÖMNING

Sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi utgör allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Rambeslutet var avsett att komplettera gällande bestämmelser som redan antagits av rådet för att bekämpa sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi.<sup>7</sup>

Genom rambeslutet sker en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning mot sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi. Därför införs genom rambeslutet en gemensam rättslig ram med bestämmelser på gemenskapsnivå om kriminalisering, straff och andra påföljder, försvårande omständigheter, behörighet, åtal samt skydd av och hjälp till brottsoffer. Medlemsstaternas rättssystem varierar stort och ofta är det svårt att jämföra juridiska resonemang och begrepp inbördes.

Även om bedömningen kan och kommer att återopa var och en av artiklarna i rambeslutet bör de inte betraktas var för sig. Om en artikel eller en del av en artikel har genomförts ofullständigt eller inte alls, kan detta påverka andra bestämmelser som, när de betraktas separat, kanske verkar överensstämma med rambeslutet. Bedömningen ska i lämplig grad ta hänsyn till medlemsstaternas allmänna straffrättsliga system.

De uppgifter som kommissionen erhållit varierar avsevärt, särskilt i fråga om fullständighet. Inte alla medlemsstater har överlämnat texterna till genomförandebestämmelserna till kommissionen. Kommissionen saknar uppgifter från Grekland, Malta och Portugal. Gibraltar har inte införlivat bestämmelserna i rambeslutet men håller på att införa lagstiftning som ska göra detta möjligt.

#### Artikel 1: Definitioner

I artikel 1 a lämnas definitioner och anges innebörden av begreppen i rambeslutet. En viktig fråga är definitionen på ”barn” som anges som ”varje person som är yngre än 18 år”. Åldersgränsen arton år överensstämmer också med konventionen om barnets rättigheter av

<sup>4</sup> Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv: Mål 239/85, kommissionen mot Belgien, Rec. 1986, s. 3645 (ss. s. 3659) [svensk översättning saknas]. Se också EG-domstolens dom av den 1 mars 1983 i mål 300/81, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 449 (ss. s. 456) [svensk översättning saknas].

<sup>5</sup> Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1985, s. 1661 (ss. s. 1673) (svensk specialutgåva, volym VIII, s. 221).

<sup>6</sup> Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel: Mål 52/75, kommissionen mot Italien, Rec. 1976, s. 277, svensk specialutgåva III, s. 41. Se mer generellt kommissionens årliga rapporter om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning, till exempel KOM(2001) 309 slutlig.

<sup>7</sup> EGT L 322, 12.12.1996, s. 7. EGT L 342, 31.12.1996, s. 4. EGT L 191, 7.7.1998, s. 4. EGT L 105, 27.4.1996, s. 1. EGT L 191, 7.7.1998, s. 1. EGT L 33, 6.2.1999, s. 1. EGT L 34, 9.2.2000, s. 1.

den 20 november 1989. Ett av huvudsyftena med rambeslutet är att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning som ska skydda barn mot sexuellt utnyttjande och barnpornografi.

En annan fråga är den sexuella myndighetsåldern som varierar i medlemsstaternas lagstiftning från 13 år i Spanien till 17 i Irland. (Gränsen är i Österrike 14 år, i Belgien 16 år, i Tjeckien 15 år, i Danmark 15 år, i Estland 14 år, i Finland 16 år, i Frankrike 15 år, i Tyskland 16 år, i Ungern 14 år, i Irland 17 år, i Italien 14 år, i Lettland 16 år, i Litauen 14 år, i Luxemburg 16 år, i Nederländerna 16 år, i Polen 15 år, i Slovakien 15 år, i Slovenien 15 år, i Spanien 13 år, i Sverige 15 år och i Storbritannien 16 år.)

Den sexuella myndighetsåldern är avgörande när det gäller skyldigheten att kriminalisera barnpornografi enligt artikel 1 b.

Det är normalt förbjudet att avbilda barn som är inblandade i eller ägnar sig åt handlingar med tydlig sexuell innebörd om barnet är under 18 år. Enligt artikel 3 kan undantag från straffrättsligt ansvar medges, men enbart i vissa särskilda fall avseende barnpornografi där barn som uppnått sexuell myndighetsålder avbildas. Rambeslutet ger därför alla barn under 18 ett gott skydd mot sexuellt utnyttjande i barnpornografi och tillåter endast begränsade undantag från den sexuella myndighetsåldern upp till 18 år.

I praktiken varierar skyddsnivån i alla medlemsstater beroende på den sexuella myndighetsåldern. För närvarande är syftet dock inte att harmonisera den sexuella myndighetsåldern, som även hänger samman med andra frågor såsom vid vilken ålder man har rätt att ingå äktenskap.

Enligt definitionen i artikel 1 b är barnpornografi ”pornografiskt material som avbildar eller föreställer ett verkligt barn eller en verklig person som ser ut att vara ett barn eller realistiska bilder på ett fiktivt barn som är inblandat i eller ägnar sig åt handling med tydlig sexuell innebörd.” Begreppet ”avbilda” bör tolkas så att det innefattar oframkallad film och videoband samt data lagrade på en hårddisk eller genom elektroniska hjälpmedel som kan omvandlas till en bild. Många medlemsstater har antagit lagstiftning som är förenlig med definitionen på barnpornografi i artikel 1 b i rambeslutet. Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, Spanien och Sverige har inga närmare definitioner på barnpornografi.

I fråga om artikel 1 c (definition av datorsystem) har Tjeckien, Litauen och Polen inte lämnat tillräckliga upplysningar för att genomförandet ska kunna bedömas.

I artikel 1 d finns en definition av begreppet ”juridisk person”. Definitionen av begreppet juridisk person är hämtad från det andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

## **Artikel 2: Brott som har samband med sexuellt utnyttjande av barn**

När rambeslutet antogs ville rådet komma till rätta med allvarliga brott såsom sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi genom en övergripande strategi i vilken gemensamma brottsrekvisit i samtliga medlemsstaters straffrätt, inklusive effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, ingår som en integrerad del i bredast möjliga rättsliga samarbete.

Medlemsstaterna har lämnat upplysningar till kommissionen om en rad rättsliga åtgärder som tillämpas på förövare. Gällande lagstiftning i Ungern, Finland, Tjeckien, Frankrike, Lettland och Slovakien omfattar alla punkter i artikel 2 i rambeslut men ytterligare upplysningar vore välkomna. Kommissionen arbetar huvudsakligen via översättningar och därför är det möjligt att missförstånd uppkommit.

Medlemsstaternas rättssystem kan också variera väsentligt. Därför kan juridiska begrepp inte alltid jämföras.

En allmän genomgång av de nationella bestämmelserna visar dock att de till största delen uppfyller kraven i rambeslutet när det gäller skyldigheten att kriminalisera beteenden som går ut på att tvinga ett barn till prostitution eller deltagande i pornografiska föreställningar, eller att dra vinning av eller på något annat sätt utnyttja ett barn för sådana ändamål, att rekrytera ett barn till prostitution eller deltagande i pornografiska föreställningar, att ägna sig åt sexuell aktivitet med ett barn, om tvång, våld eller hot brukas, pengar eller andra former av betalning eller ersättning lämnas som betalning för barnets sexuella aktivitet, eller missbruk av en erkänd förtroendeställning eller av makt eller inflytande över barnet förekommer.

### **Artikel 3: Barnpornografibrott**

Denna artikel sörjer för tillnärmning när det gäller barnpornografibrott, däribland framställning, distribution, spridning eller överföring, utbudande eller tillhandahållande samt förvärv eller innehav av barnpornografi.

Artikel 3.2 medger begränsade undantag från det straffrättsliga ansvaret när den verkliga människa som ser ut att vara ett barn i själva verket var 18 år eller äldre vid avbildningstillfället, om realistiska bilder på ett fiktivt barn framställs och innehas för privat bruk. Skälet till att inte straffbelägga sådana handlingar är att inget barn medverkat i framställningen av det pornografiska materialet.

Ett annat undantag som nämnts tidigare avser framställning och innehav av bilder på barn som uppnått sexuell myndighetsålder om materialet framställs och innehas med dessa personers medgivande och endast för deras privata bruk. Även när det fastställts att ett medgivande har förelegat, ska detta inte anses giltigt om till exempel högre ålder, mogenhet, position, ställning, erfarenhet eller offrets beroendeställning har missbrukats för att uppnå detta medgivande. Bestämmelsen innebär en inskränkning av tillämpningen av det straffrättsliga ansvaret för barnpornografi som visar barn som uppnått sexuell myndighetsålder upp till 18 år, om barnet lämnat sitt medgivande till framställning och privat bruk av pornografiskt material.

Den nationella lagstiftningen tycks följa minimikraven på kriminalisering av barnpornografi men det saknas generellt uppgifter om undantagen enligt artikel 3.2. Kommissionen har endast fått uttömmande upplysningar från Ungern, Litauen, Italien, Danmark, Tyskland och Cypern. Därför går det inte att bedöma den verkliga skyddsnivån för barn som uppnått sexuell myndighetsålder, vilket är en känslig fråga särskilt i de länder där den sexuella myndighetsåldern är under 16 år.

### **Artikel 4: Anstiftan, medhjälp och försök**

I den information som lämnats till kommissionen har de flesta medlemsstaterna helt enkelt återopat tidigare gällande allmänna regler om medverkan i och försök till brott enligt sina respektive straffrättsliga system. De allmänna reglerna är även tillämpliga på brott mot minderåriga, såsom sexuellt utnyttjande och barnpornografibrott.

## **Artikel 5: Påföljder och försvårande omständigheter**

Artikel 5 är en av de viktigaste bestämmelserna i rambeslutet. I artikel 5.1 sägs huvudsakligen att de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 4 i rambeslutet ska beläggas med frihetsstraff om minst ett till tre år. Avsikten med bestämmelsen är att få en miniminivå på harmoniseringen av de straffskalor som tillämpas. Alla medlemsstater tycks följa kraven i rambeslutet. De upplysningar kommissionen fått från Spanien, Slovenien Estland och Luxemburg har dock inte givit en klar bild av de bestämmelser som genomför kraven i artikel 5 i rambeslutet.

## **Artiklarna 6 och 7: Ansvar och påföljder för juridiska personer**

Genom rambeslutet kan juridiska personer hållas ansvariga på samma sätt som fysiska personer. Juridiska personer kommer att hållas ansvariga för brott som begås till förmån för dem av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation eller t.ex. har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation. Juridiska personer måste inte nödvändigtvis hållas straffrättsligt ansvariga. Påföljderna för juridiska personer ska vara ”effektiva, proportionella och avskräckande”. Vad gäller uppgifter om de nationella systemen som överlämnats till kommissionen innehåller i varje fall de flesta medlemsstaters lagstiftning möjligheten att åtminstone besluta om påföljder för juridiska personer genom administrativa åtgärder. Enligt artikel 7.1 i rambeslutet är minimiskyldigheten i fråga om påföljder för juridiska personer bötesstraff eller administrativa avgifter. I stort sett har artiklarna 6 och 7 genomförts när det gäller administrativa respektive straffrättsliga påföljder.

## **Artikel 8: Behörighet och lagföring**

I artikel 8 i rambeslutet anges de fall då medlemsstaterna är skyldiga att fastställa sin behörighet med avseende på sådana överträdelser som avses i artiklarna 2, 3 och 4. Huvudregeln är territorialitetsprincipen, enligt vilken varje medlemsstat är skyldig att fastställa sin behörighet med avseende på sådana överträdelser som helt eller delvis begåtts på dess territorium. Artikel 8.3 har ersatts av beslutet om en europeisk arresteringsorder<sup>8</sup> och medlemsstaterna har uppfyllt kravet i artikel 8.1 a avseende territorialitetsprincipen.

I artikel 8 b fastställs principen om extraterritoriell behörighet när gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten. Bestämmelsen är särskilt viktig för att komma åt och åtala så kallad sexturism som innebär sexuellt utnyttjande av barn i utlandet. I princip bör medlemsstaterna erbjuda alla barn samma skyddsnivå oavsett i vilket land de vistas. Med hänsyn till de olika rättsystemens krav ger artikel 8 b medlemsstaterna möjlighet att inte tillämpa eller endast i undantagsfall tillämpa territorialitetsprincipen på brott som begås utanför deras territorium. Medlemsstaternas uppgifter i fråga om extraterritoriell behörighet är otillräckliga för att bedöma hur lång bestämmelsen genomförts.

## **Artikel 9: Skydd av och hjälp till brottsoffer**

I artikel 9 regleras tre olika frågor. I det första stycket sägs att utredning eller lagföring av brott som omfattas av detta rambeslut inte ska vara beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, om territorialitetsprincipen är tillämplig. I allmänhet uppfyller medlemsstaternas lagstiftning detta krav.

---

<sup>8</sup> Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

I artikel 9.2 behandlas frågan om barn som utsatts för sexuellt utnyttjande. De bör anses som sådana särskilt utsatta brottsoffer som avses i rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden<sup>9</sup>. Medlemsstaternas uppgifter till kommissionen är fragmentariska och ofullständiga vilket försvårat den övergripande analysen. Sverige, Danmark, Nederländerna, Italien, Tyskland, Slovakien och Storbritannien uppfyller kraven i rambeslutet på ett tillfredsställande sätt. Ny lagstiftning som antogs i Cypern under 2007 innehåller en omfattande rättslig ram som avser erkännande, omhändertagande och skydd av brottsoffer och som är fullt förenlig med kraven i artikel 13 i rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden när det gäller barn som utsatts för sexuellt utnyttjande.

Artikel 9.3 kräver att medlemsstaterna ska vidta alla de åtgärder som är möjliga för att garantera brottsoffrets familj lämpligt stöd, särskilt med hänsyn till artikel 4 i rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Tyskland, Lettland, Sverige, Storbritannien, Österrike och Estland har lämnat upplysningar till kommissionen som visar att de följer rambeslutet på denna punkt. Övriga medlemsstaterna har inte lämnat några upplysningar i frågan.

#### 4. SLUTSATSER

Inte alla medlemsstater överlämnade texterna till genomförandebestämmelserna i tid till kommissionen. Bedömningen och slutsatserna i rapporten bygger därför i vissa fall på ofullständiga uppgifter.

På grundval av de uppgifter som lämnats förefaller nästan alla medlemsstater ha uppfyllt kraven i rådets rambeslut – antingen genom sedan tidigare gällande inhemsk lagstiftning, eller genom ny och särskild lagstiftning. Medlemsstaternas rättssystem ger generellt barn ett gott skydd mot sexuellt utnyttjande och övergrepp, och innehåller bestämmelser om påföljder i lämplig storleksordning. När det gäller barnpornografi har kravet på att kriminalisera framställning av pornografiskt material som rör barn i stort sett uppfyllts, men det går inte att göra någon närmare bedömning av undantagen från kriminalisering av barnpornografi som rör barn som nått sexuell myndighet upp till 18 år.

I de fall rådets rambeslut inte har gett upphov till nationella bestämmelser uppmanar kommissionen ifrågavarande medlemsstater att snarast rätta till detta genom att anta genomförandebestämmelser. Rådets rambeslut har lett till att de flesta medlemsstater nu har särskilda straffrättsliga bestämmelser som kriminaliserar sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi, samt bestämmelser om effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Som kommissionen redan konstaterat i sin rapport av den 2 maj 2006 om genomförandet av rambeslut 2002/629 om bekämpande av människohandel är det svårt att ge en uttömmande bedömning av lagstiftningen om särskilt utsatta grupper, eftersom medlemsstaterna inte lämnat tillräcklig information. För att inte skapa sekundäroffer är det viktigt att den straffrättsliga processen tar tillräcklig hänsyn till brottsoffren, och att de erbjuds socialt stöd under och efter förfarandet. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att noggrant se över sin lagstiftning för att ytterligare stärka det sociala skyddet för barn som utsatts för brott och skydda deras rättigheter.

---

<sup>9</sup> Rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.



Den senaste tidens utveckling, i synnerhet ny IKT-teknik, väcker nya frågor t.ex. när det gäller kontaktsökning med barn i brottsligt uppsåt via Internet (så kallad *grooming*). Samtidigt växer nya metoder fram för att spåra sådan brottslig verksamhet och barn som är offer för brott vid specialiserade rättstillämpande myndigheter. Mot bakgrund av debatten kan kommissionen överväga att uppdatera och skärpa rambeslutet när det gäller sexuellt utnyttjande av barn och därmed sammanhängande brott, i synnerhet brott som begås med hjälp av IKT-teknik.