



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.11.2007
KOM(2007) 716 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**i medfør af artikel 12 i Rådets rammeafgørelse af 22. december 2003 om bekæmpelse af
seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
1.1.	Baggrund	3
2.	METODE OG KRITERIER FOR EVALUERING	3
2.1.	Rammeafgørelser i henhold til artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union	3
2.2.	Evalueringskriterier	3
3.	VURDERING	4
4.	KONKLUSION	8

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

I henhold til artikel 12, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (i det følgende benævnt "rammeafgørelsen") skal Kommissionen fremlægge en rapport om de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at efterkomme rammeafgørelsen¹.

Ifølge stk. 1 i samme artikel skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme bestemmelserne i rammeafgørelsen inden den 20. januar 2006. I henhold til stk. 2, skal medlemsstaterne senest samme dag meddele Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de retsfor skrifter, som de udsteder for at gennemføre de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen, i national ret. På baggrund af disse oplysninger og en rapport fra Kommissionen skal Rådet senest den 20. januar 2008 have undersøgt, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme rammeafgørelsen.

Værdien af denne rapport afhænger derfor i vidt omfang af de oplysninger, Kommissionen modtager fra medlemsstaterne. I januar 2006 var der kun to medlemsstater (Belgien og Østrig), der havde underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, de havde truffet for at gennemføre rammeafgørelsen. Kommissionen mindede i et brev af 8. juni 2006 medlemsstaterne om deres forpligtelse til at indsende de relevante oplysninger. Ved udgangen af april 2007 havde Kommissionen ikke modtaget oplysninger om gennemførelsen af rammeafgørelsen fra tre medlemsstater, nemlig Grækenland, Portugal og Malta.

2. METODE OG KRITERIER FOR EVALUERING

2.1. Rammeafgørelser i henhold til artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union

Denne rammeafgørelse er baseret på traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b).

Rammeafgørelser kan som retligt instrument bedst sammenlignes med et direktiv². Begge instrumenter er bindende for medlemsstaterne med hensyn til de resultater, der skal nås, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Rammeafgørelser har imidlertid ikke direkte virkning, og Kommissionen kan ikke anlægge sag ved EF-Domstolen for at tvinge medlemsstaterne til at gennemføre en rammeafgørelse i national ret. Domstolen kan dog afgøre alle tvister mellem medlemsstaterne om fortolkningen eller anvendelsen (herunder gennemførelsen i national ret) af en rammeafgørelse. Udøvelsen af denne ret kræver et solidt faktisk grundlag, som Kommissionens rapport kan være med til at skabe.

2.2. Evalueringskriterier

For at det på et objektivt grundlag kan vurderes, om en medlemsstat har gennemført en rammeafgørelse fuldt ud, bør de generelle kriterier, der er opstillet for direktiver, med de fornødne ændringer finde anvendelse på rammeafgørelser:

¹ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

² EF-traktatens artikel 249.

1. Form og midler for gennemførelsen af det tilsigtede mål skal vælges sådan, at direktivet fungerer effektivt under hensyntagen til dets formål³.
2. Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre direktiver på en måde, der opfylder kravene om klarhed og retssikkerhed, og skal følgelig omsætte direktivets bestemmelser til bindende nationale bestemmelser⁴.
3. Ved gennemførelsen i national lovgivning behøver medlemsstaten ikke nødvendigvis at anvende nøjagtig den samme ordlyd som i direktivet. F.eks. kan hensigtsmæssige, allerede eksisterende nationale foranstaltninger være tilstrækkelige, så længe direktivet gennemføres fuldt ud på en tilstrækkeligt klar og præcis måde⁵.
4. Direktiver skal gennemføres inden for den fastsatte frist⁶.

Denne rapport er i videst muligt omfang baseret på ovennævnte kriterier.

3. VURDERING

Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi udgør alvorlige krænkelse af menneskerettighederne. Denne rammeafgørelse skal supplere de eksisterende instrumenter, som Rådet allerede har vedtaget for at bekæmpe seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi⁷.

Rammeafgørelsen sikrer en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning med hensyn til bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Derfor indfører rammeafgørelsen en række fælles bestemmelser på europæisk plan med henblik på at takle kriminalisering, straffe og andre sanktioner, skærpene omstændigheder, kompetence, retsforfølgning og beskyttelse af og bistand til ofre. Medlemsstaternes retssystemer kan være meget forskellige, og i mange tilfælde er det ikke altid let at sammenligne de juridiske begreber og udtryk.

Selv om der kan og skal foretages en evaluering af hver enkelt artikel i rammeafgørelsen, kan disse ikke nødvendigvis betragtes enkeltvis. Delvis eller manglende gennemførelse af en artikel eller en del af en artikel vil også få indvirkning på tilknyttede bestemmelser, som isoleret set kunne se ud til at opfylde rammeafgørelsens krav. Evalueringen skal så vidt muligt tage hensyn til den generelle strafferetlige baggrund i medlemsstaterne.

De oplysninger, som Kommissionen har modtaget, er imidlertid af meget varierende kvalitet, navnlig hvad angår deres fuldstændighed. Ikke alle medlemsstater har sendt Kommissionen alle de relevante tekster til deres gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen har ikke modtaget oplysninger fra Grækenland, Malta og Portugal. Gibraltar har ikke gennemført foranstaltningerne i rammeafgørelsen, men er ved at vedtage den nødvendige lovgivning i den henseende.

³ Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 48/75 Royer, Sml. 1976, s. 497-518.

⁴ Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 239/85 Kommissionen mod Belgien, Sml. 1986, s. 3645-3659. Se også sag 300/81 Kommissionen mod Italien, Sml. 1983, s. 449-456.

⁵ Se relevant retspraksis om gennemførelsen af direktiver i f.eks. sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1985, s. 1661-1673.

⁶ Se den relevante retspraksis om gennemførelsen af direktiver, f.eks. sag 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 277-284; se generelt Kommissionens årsberetninger om kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsretten, f.eks. KOM(2001) 309 endelig.

⁷ EFT L 322 af 12.12.1996, s. 7; EFT L 342 af 31.12.1996, s. 4; EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4; EFT L 105 af 27.4.1996, s. 1; EFT L 191 af 7.7.1998, s. 1; EFT L 33 af 6.2.1999, s. 1; EFT L 34 af 9.2.2000, s. 1.

Artikel 1: Definitioner

Artikel 1, litra a), indeholder definitioner og forklaringer på forskellige termer, der bruges i rammeafgørelsen. Definitionen af "barn", som er en person under atten år, er væsentlig. Aldersgrænsen på atten år er også i overensstemmelse med FN's konventionen om barnets rettigheder af 20. november 1989. Et af de væsentligste formål med rammeafgørelsen er at harmonisere beskyttelsesniveauet i medlemsstaternes lovgivning med hensyn til seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.

Et andet spørgsmål er den seksuelle lavalder, der er forskellig i medlemsstaternes lovgivning, fra 13 år i Spanien til 17 år i Irland (Østrig 14, Belgien 16, Den Tjekkiske Republik 15, Danmark 15, Estland 14, Finland 16, Frankrig 15, Tyskland 16, Ungarn 14, Irland 17, Italien 14, Letland 16, Litauen 14, Luxembourg 16, Nederlandene 16, Polen 15, Slovakiet 15, Slovenien 15, Spanien 13, Sverige 15 og Det Forenede Kongerige 16).

Den seksuelle lavalder er vigtig for forpligtelsen til at kriminalisere børnepornografi, der er defineret i artikel 1, litra b).

Afbildning af børn, der er inddraget i eksplicit seksuel adfærd, er normalt ikke tilladt, hvis barnet er under atten år. Artikel 3 giver imidlertid i særlige tilfælde mulighed for at lade strafansvaret for børnepornografi bortfalde, hvis de involverede børn har nået den seksuelle lavalder. Derfor giver rammeafgørelsen alle børn under 18 år en stærk beskyttelse mod udnyttelse i børnepornografi og tillader kun få undtagelser fra den seksuelle lavalder og indtil 18 år.

I praksis er beskyttelsesniveauet forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat afhængig af den seksuelle lavalder. Imidlertid er harmonisering af den seksuelle lavalder i andre henseender, som f.eks. ægteskabsalderen, ikke identificeret som en målsætning på nuværende tidspunkt.

Artikel 1, litra b), definerer børnepornografi som pornografisk materiale, der visuelt afbilder eller forestiller et virkeligt barn der er involveret i eksplicit seksuel adfærd, eller en person, der ser ud som et barn, eller realistiske billeder af et ikke-eksisterende barn. Udtrykket "visuel afbildning" bør fortolkes således, at det omfatter ufremkaldte film og videobånd samt data, der lagres på computerdisketter eller ved elektroniske midler, som kan omdannes til billeder. Mange medlemsstater har vedtaget lovgivning, der er i overensstemmelse med definitionen af børnepornografi i rammeafgørelsens artikel 1, litra b). Den Tjekkiske Republik, Estland, Letland, Litauen, Luxembourg, Polen, Spanien og Sverige har ikke en detaljeret definition af børnepornografi.

Hvad angår litra c) (definition af "edb-system"), har Den Tjekkiske Republik, Litauen og Polen ikke fremsendt den relevante dokumentation, der gør det muligt at foretage en korrekt evaluering af deres gennemførelse i national lovgivning.

Litra d), definerer "juridisk person". Definitionen af "juridisk person" er taget fra den anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

Artikel 2: Lovovertrædelser vedrørende seksuel udnyttelse af børn

Da Rådet vedtog rammeafgørelsen var det klar over behovet for at takle alvorlige forbrydelser, som seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, gennem en samlet strategi, hvor materiel straffes, herunder effektive, proportionelle og afskrækkende sanktioner, indgår som en integreret del i det bredest muligt retlige samarbejde.

Medlemsstaterne har i den henseende sendt oplysninger til Kommissionen om en række retlige foranstaltninger, der finder anvendelse på lovovertræderen. Gældende lovgivning i Ungarn, Finland, Den Tjekkiske Republik, Frankrig, Letland og Slovakiet dækker alle punkterne i rammeafgørelsens artikel 2, men yderligere oplysninger ville være nyttige. Som allerede nævnt arbejder Kommissionen hovedsagelig med oversatte dokumenter, og der kan derfor forekomme misforståelser.

Endvidere kan medlemsstaternes retssystemer være meget forskellige. Derfor er det ikke altid muligt at sammenligne retlige begreber.

En generel oversigt over national lovgivning viser imidlertid, at medlemsstaternes bestemmelser for det meste er i overensstemmelse med kravene i rammeafgørelsen, hvad angår forpligtelsen til at gøre det strafbart at tvinge eller hverve et barn til prostitution eller til at deltage i pornografiske optrin, tage del i seksuelle aktiviteter med et barn, hvor der gives penge eller bruges tvang, eller der er tale om misbrug af en anerkendt position med hensyn til myndighed eller indflydelse i forhold til barnet.

Artikel 3: Lovovertrædelser vedrørende børnepornografi

Denne artikel sikrer en harmonisering af lovovertrædelser vedrørende børnepornografi, der omfatter fremstilling, distribution, spredning eller transmission, anskaffelse eller besiddelse, udbud eller tilrådighedsstillelse af børnepornografi.

Artikel 3, stk. 2, giver mulighed for begrænsede undtagelser fra forpligtelsen til at gøre denne adfærd strafbar, hvis en virkelig person, der ser ud som et barn, faktisk er 18 år, når børnepornografi involverer realistiske billeder af et ikke-eksisterende barn og er fremstillet og besiddes til privat brug. I disse tilfælde er begrundelsen for at lade strafansvaret bortfalde, at et barn ikke er involveret i fremstillingen af pornografisk materiale.

En anden undtagelse, der er nævnt ovenfor, er de tilfælde, hvor der fremstilles og besiddes billeder af børn, der har nået den seksuelle lavalder, når de pornografiske billeder fremstilles og besiddes med barnets samtykke og udelukkende til privat brug. Samtykke anses imidlertid ikke for gyldigt, hvis det er opnået ved misbrug af f.eks. højere alder, stilling eller status, større modenhed eller erfaring eller barnets afhængighed. Denne bestemmelse begrænser rækkevidden af strafansvaret for børnepornografi, der involverer børn fra den seksuelle lavalder og indtil 18 år, når barnet udtrykkeligt har givet samtykke til fremstilling og privat brug af det pornografiske materiale.

Medlemsstaternes lovgivning ser ud til at være i overensstemmelse med mindstekravene vedrørende kriminalisering af børnepornografi, men der er generelt manglende oplysning om undtagelserne ifølge artikel 3, stk. 2. Kommissionen har kun modtaget fuldstændige oplysninger fra Ungarn, Litauen, Italien, Danmark, Tyskland og Cypern. Det er derfor ikke muligt at evaluere det egentlige beskyttelsesniveau for børn over den seksuelle lavalder, der er et følsomt emne navnlig i lande, hvor den seksuelle lavalder er under 16 år.

Artikel 4: Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg

I de oplysninger, som Kommissionen har modtaget, henviste de fleste medlemsstater til de generelle regler om lovovertrædelser vedrørende meddelagtighed og forsøg i deres respektive strafferetssystemer. De generelle regler gælder også for forbrydelser mod mindreårige, såsom seksuel udnyttelse og forbrydelser i relation til børnepornografi.

Artikel 5: Sanktioner og skærpende omstændigheder

Denne artikel er en af nøglebestemmelserne i rammeafgørelsen. Ifølge stk. 1 skal alle de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4, i rammeafgørelsen i alle tilfælde kunne medføre maksimumstraffe på mindst et til tre års fængsel. Denne bestemmelse skal sikre en mindsteharmonisering, hvad angår den straf, lovovertræderne idømmes. Alle medlemsstaterne ser ud til at opfylde kravene i rammeafgørelsen. De oplysninger, Spanien, Slovenien, Estland og Luxembourg har fremsendt til Kommissionen, giver ikke mulighed for at få et klart billede af de bestemmelser, der gennemfører kravene i rammeafgørelsens artikel 5, stk. 3.

Artikel 6 og 7: Juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer

Med rammeafgørelsen indføres begrebet juridiske personers ansvar parallelt med fysiske personers ansvar. Juridiske personer vil blive gjort ansvarlige for lovovertrædelser, som begås for at skaffe dem vinding af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af en organisation under den juridiske person, eller som har en ledende stilling inden for den juridiske persons organisation. Der er intet krav om, at et sådant ansvar udelukkende skal være strafferetligt. Sanktionerne over for juridiske personer skal være "effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne og have afskrækkende virkning". Under alle omstændigheder fremgår det af de oplysninger om de nationale ordninger, som er meddelt til Kommissionen, at lovgivningerne i de fleste af medlemsstaterne åbner mulighed for at træffe sanktioner over for juridiske personer, i det mindste i form af administrative foranstaltninger. Ifølge rammeafgørelsens artikel 7, stk. 1, er minimumsforpligtelsen med hensyn til sanktioner mod juridiske personer, at der kan idømmes bødestraf eller pålægges administrative bøder. Hvad angår administrative eller strafferetlige foranstaltninger, ser artikel 6 og 7 ud til at være gennemført i vidt omfang.

Artikel 8: Straffemyndighed og retsforfølgning

I rammeafgørelsens artikel 8 opregnes de tilfælde, hvor medlemsstaterne er forpligtet til at fastlægge deres straffemyndighed med hensyn til de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4. Hovedreglen er territorialprincippet, ifølge hvilket hver medlemsstat skal fastlægge sin straffemyndighed med hensyn til lovovertrædelser, der helt eller delvis begås på dens område. Artikel 8, stk. 3, er erstattet af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre⁸. Medlemsstaterne har opfyldt kravet i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1, litra a), om territorialitetsprincippet.

Artikel 8, stk. 1, litra b), fastslår princippet om ekstraterritorial straffemyndighed, når lovovertræderen er statsborger i det pågældende land. Denne bestemmelse er navnlig vigtig for at sikre en effektiv retsforfølgning af den såkaldte sexturisme, der indebærer seksuel udnyttelse af børn i udlandet. Medlemsstaterne skal i princippet sikre samme beskyttelsesniveau for børn, uanset i hvilket land de bor. I betragtning af de forskellige retssystemer giver artikel 8, stk. 1, litra b), medlemsstaterne mulighed for ikke at anvende eller kun under særlige omstændigheder at anvende kompetencereglerne, når lovovertrædelserne begås uden for deres område. Med hensyn til ekstraterritorial kompetence har medlemsstaterne imidlertid ikke givet tilstrækkelige oplysninger til, at det kan evalueres, hvor langt de er kommet med gennemførelsen af en sådan regel.

⁸ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Artikel 9: Beskyttelse af og hjælp til ofre

Artikel 9 regulerer tre forskellige spørgsmål. Stk. 1 fastslår, at efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser, der er omfattet af rammeafgørelsen, ikke afhænger af, om ofret indgiver anmeldelse eller klage, når princippet om territorial straffemyndighed gælder. Generelt ser det ud til, at medlemsstaterne overholder denne forpligtelse.

Artikel 9, stk. 2, henviser til børn, der er ofre for seksuel udnyttelse, som betragtes som særligt udsatte ofre i medfør af rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager⁹. Medlemsstaternes oplysninger til Kommissionen er ustrukturerede og ufuldstændige og gør det ikke let at foretage en samlet analyse. Sverige, Danmark, Nederlandene, Italien, Tyskland, Slovakiet og Det Forenede Kongerige er i overensstemmelse med kravene i rammeafgørelsen. Den nye lovgivning, som Cypren har vedtaget i 2007, indeholder et samlet regelsæt for anerkendelse, henvisning og beskyttelse af ofre, der fuldt ud opfylder kravene i artikel 13 i rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager.

Artikel 9, stk. 3, forpligter medlemsstaterne til at sikre særlige beskyttelse og hjælp til ofrets familie under hensyntagen til artikel 4 i Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Tyskland, Letland, Sverige, Det Forenede Kongerige, Østrig og Estland har givet Kommissionen oplysninger, der viser, at de opfylder kravene i rammeafgørelsen. Andre medlemsstater har ikke givet oplysninger om dette emne.

4. KONKLUSION

Ikke alle medlemsstaterne har i tide sendt Kommissionen alle de relevante tekster til deres gennemførelsesbestemmelser. Rapportens vurderinger og konklusioner er derfor af og til baseret på ufuldstændige oplysninger.

På baggrund af de indsendte oplysninger ser det ud til, at medlemsstaterne i vidt omfang har opfyldt kravene i Rådets rammeafgørelse, enten som følge af allerede eksisterende national lovgivning eller via gennemførelse af ny, specifik lovgivning. Generelt giver medlemsstaternes lovgivning børn en god beskyttelse mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug og foreskriver passende sanktioner. Hvad angår børnepornografi, er kravet om strafansvar for fremstilling af pornografisk materiale, der involverer børn, generelt opfyldt, selv om det ikke er muligt at give en præcis vurdering af undtagelserne fra strafansvar for børnepornografi, der involverer børn fra den seksuelle lavalder og indtil 18 år.

I de tilfælde, hvor det viser sig, at Rådets rammeafgørelse ikke er omsat til nationale bestemmelser, opfordrer Kommissionen de pågældende medlemsstater til at rette op på situationen snarest muligt ved at indføre gennemførelseslovgivning. Imidlertid har medlemsstaterne som følge af Rådets rammeafgørelse nu generelt specifikke strafferetlige bestemmelser, som gør seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi strafbart, og som sikrer, at straffene er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne og har afskrækkende virkning.

⁹ Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15.3.2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager; EFT L 82 af 22.3.2001.

Som nævnt i rapporten om gennemførelsen af rammeafgørelse 2002/629 om bekæmpelse af menneskehandel, som Kommissionen vedtog den 2. maj 2006, er det vanskeligt at foretage en udtømmende evaluering af lovgivningen, navnlig vedrørende udsatte ofre, på grund af de sparsomme oplysninger, der er modtaget fra medlemsstaterne. En tilgang i straffesager med vægt på respekt for ofret samt en tilstrækkelig social bistand til ofre under og efter straffesagen er afgørende for at undgå sekundær viktimering og sikre en effektiv retsforfølgning af forbrydelser. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til omhyggeligt at genoverveje deres lovgivning med henblik på at styrke den sociale beskyttelse og sikre fuld overholdelse af rettighederne for ofre, som er børn.

På baggrund af den seneste udvikling, herunder inden for elektroniske kommunikationsteknologier, er der opstået nye områder, f.eks. ulovlig opsøgning af børn til ulovlige formål via internettet ("grooming"). Samtidig udvikles der nye metoder til effektivt at afsløre sådanne forbrydelser og identificere ofre, som er børn, gennem særlige retshåndhævende myndigheder. I lyset af resultatet af disse drøftelser kan Kommissionen overveje, om der er behov for at ajourføre og yderligere styrke den nuværende rammeafgørelse vedrørende udnyttelse af børn og dertil knyttede forbrydelser, navnlig forbrydelser begået via elektroniske kommunikationsnetværk og informationssystemer.