

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 25.3.2009  
SEK(2009) 356

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

*Följedokument till*

**förslaget till**

**RÅDETS RAMBESLUT**

**om bekämpning av sexuella övergrepp mot barn, sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN**

{KOM(2009) 135}  
{SEK(2009) 355}

## SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

### 1. VILKET ÄR PROBLEMET?

Sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn är särskilt allvarliga former av brott, eftersom de riktas mot barn som har rätt till särskilt skydd och särskild omvårdnad. De skadar offren långsiktigt både fysiskt, psykiskt och socialt och undergräver ett modernt samhälles grundläggande värderingar i fråga om barns särskilda skydd liksom förtroendet för berörda statliga institutioner. Trots bristen på tillförlitlig och exakt statistik visar de undersökningar som har gjorts att en betydande minoritet av barn i Europa riskerar att utsättas för sexuella övergrepp under sin barndom, och forskningen visar också att detta fenomen inte minskar över tiden utan snarare att vissa former av sexuellt våld ökar.

När det gäller barnoffer är den viktigaste orsaken till detta fenomen den sårbarhet som beror på en rad faktorer. Tillkortakommanden i brottsbekämpningsmekanismerna bidrar till att dessa fenomen breder ut sig, och problemen förvärras av att vissa former av brott överskrider nationella gränser. Brottsoffer drar sig för att anmäla övergrepp, eftersom de känner skam över eller fruktan för följderna, olikheter när det gäller nationell straffrätt och straffrättsliga förfaranden kan leda till att utredningar och lagföring av brott skiljer sig åt mellan olika länder, och dömda gärningsmän kan fortfarande utgöra en fara efter det att de har avtjänat sina domar. Informationsteknikens utveckling har gjort att dessa problem blivit mer akuta genom att det blivit lättare att producera och sprida barnpornografiska bilder samtidigt som gärningsmännen kunnat förbli anonyma. Samtidigt måste de nationella rättsliga systemen behandla ett stort antal fall med många inblandade aktörer samtidigt som graden av ansvar varierar och verksamheten sträcker sig över flera behörighetsområden. Ökat resande och inkomstklyftor ger upphov till så kallad barnsexturism och leder ofta till att barnsexförbrytare kan begå brott utomlands och förbli ostraffade. Förutom att organiserad brottslighet är svår att lagföra kan den göra betydande vinster utan att mycket riskeras.

### 2. VAD MOTIVERAR ETT INGRIPANDE FRÅN EU:S SIDA?

Den nationella lagstiftningen täcker i varierande grad några av dessa problem. Den är dock inte tillräckligt solid eller konsekvent för att detta besvärande fenomen ska kunna bemötas av samhället på ett kraftfullt sätt. På EU-nivå har man genom rådets rambeslut 2004/68/RIF genomfört en begränsad tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning i syfte att straffbelägga de allvarligaste formerna av sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn, utvidga den nationella behörigheten och tillförsäkra offren ett stöd som uppfyller vissa minimikrav. Även om kraven i allmänhet har uppfyllts i praktiken har rambeslutet en rad brister. Tillnärmningen av lagstiftningen gäller endast ett begränsat antal brott, inte nya former av övergrepp och utnyttjande som begås med användning av informationsteknik. Ytterligare brister är att beslutet inte undanröjer hindren mot lagföring av brott som begås utanför det nationella territoriet, inte tar hänsyn till barnoffrens samtliga specifika behov och inte fastställer brottsförebyggande åtgärder i tillräcklig utsträckning.

Pågående initiativ på områdena polissamarbete och rättsligt samarbete kan kanske få en viss effekt när det gäller att tackla denna typ av brottslighet. Dessutom antog Europarådet 2007 en konvention om skydd för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (CETS nr 201) som utan tvekan utgör den hittills bästa internationella standarden när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp och sexuellt utnyttjande. Om alla medlemsstater genomförde

konvention CETS nr 21 skulle läget avsevärt förbättras. Det finns dock ingen garanti för att alla medlemsstater kommer att ratificera konventionen inom den närmaste framtiden, eftersom de nationella förfarandena är långdragna och det saknas en tidsplan för ratificeringen. Konventionen tillhandahåller inte heller någon strikt övervakningsmekanism för att sörja för ett lämpligt genomförande.

Av dessa skäl har de viktiga aktörerna argumenterat starkt för effektivare och mera specifika åtgärder.

### **3. VILKA ÄR MÅLEN?**

Unionens allmänna politiska mål på detta område, enligt artikel 29 i fördraget om Europeiska unionen, är att förhindra och bekämpa brott mot barn, vilket inkluderar sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn.

Detta allmänna mål skulle kunna uppnås genom åtgärder som tar sikte på uppnåendet av följande **specifika och operativa mål**:

#### **A. Specifikt mål: effektivt beivra brottet**

*Operativa mål:*

A.1 **Införa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder** mot gärningsmän som begår sexuella övergrepp mot barn eller utnyttjar barn sexuellt.

A.2 **Underlätta utredningen av brott och inledandet av straffrättsliga förfaranden**

A.3 **Effektivt lagföra sexuella övergrepp och sexuellt utnyttjande som begås utomlands**

A.4 **Undanröja hindren mot internationellt samarbete** och främja användningen av effektiva utredningsinstrument i samband med utredningar av organiserad brottslighet och transnationella ärenden

#### **B. Specifikt mål: skydda brottsoffrens rättigheter**

*Operativa mål:*

B.1 **Underlätta brottsoffrens tillgång till rättslig prövning** och lämpliga specialiserade skyddsåtgärder.

B.2 **Sörja för att offer** för sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn **inte lider skada av** att delta i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.

#### **C. Specifikt mål: förhindra sexuellt utnyttjande av barn och sexuella övergrepp mot barn**

*Operativa mål:*

C.1 **Främja tillträdet till interventionsprogram och interventionsåtgärder** som ett medel för att förhindra upprepade förbrytelser och förstagångsförbrytelser mot barn.

C.2 Sörja för att lämpliga **säkerhetsåtgärder** vidtas mot personer som begår sexualbrott mot barn och som fortsätter att utgöra en fara efter frigivningen samt att dessa åtgärder **genomförs effektivt** i hela EU.

C.3 Tekniskt **förhindra eller försvåra tillgången till och spridningen av barnpornografi, särskilt på Internet.**

#### **D. Specifikt mål: upprätta effektiva övervakningssystem**

*Operativt mål:*

D.1 Inrätta harmoniserade nationella mekanismer för att **mäta omfattningen av denna form av brottslighet** och **övervaka hur effektivt politiken** för bekämpning av sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn genomförs.

#### **4. VILKA ÄR DE POLITISKA ALTERNATIVEN?**

Flera politiska alternativ undersöks som ett medel att uppnå detta mål.

- Alternativ 1: Inga nya EU-åtgärder.

EU vidtar inga nya åtgärder (lagstiftning, icke-politiska medel, finansiellt stöd) för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn, utan medlemsstaterna fortsätter processen med att underteckna och ratificera Europarådets konvention CETS nr 201.

- Alternativ 2: Befintlig lagstiftning kompletteras med åtgärder utan lagstiftningskaraktär

Ingen ändring av befintlig EU-lagstiftning, i synnerhet rambeslut 2004/68/RIF. I stället kan åtgärder utan lagstiftningskaraktär införas för att stödja ett samordnat genomförande av nationell lagstiftning, såsom utbyte av information och erfarenhet av lagföring, skydd mot eller förhindrande av brott, kampanjer för att öka medvetenheten, samarbete med den privata sektorn samt uppmuntran till självreglering eller upprättande av mekanismer för uppgiftsinhämtning.

- Alternativ 3: Ny lagstiftning om lagföring av brottslingar, skydd av offer samt förhindrande av brott

Ett nytt rambeslut antas som införlivar det befintliga rambeslutet, vissa bestämmelser i konvention CETS nr 201 samt ytterligare delar som inte finns i någon av dessa rättsakter. Det nya rambeslutet skulle täcka exempelvis straffbeläggandet av allvarliga former av sexuella övergrepp mot barn och sexuellt utnyttjande av barn som för närvarande inte omfattas av rambeslutet, såsom nya former av IT-brott. Det skulle införas bestämmelser om bistånd vid utredningar av brott och åtal, regler om att utvidga den nationella behörigheten, bestämmelser om att skydda och stödja offer i straffrättsliga förfaranden samt åtgärder för att förhindra återfall i brott och spärra tillgången till barnpornografi.

- Alternativ 4: Ny övergripande lagstiftning för att förbättra lagföringen av brottslingar, skydda offer och förhindra brott (enligt alternativ 3) plus andra åtgärder utan lagstiftningskaraktär (alternativ 2)

De nuvarande bestämmelserna i rambeslut 2004/68/RIF kompletteras med EU-åtgärder som syftar till att ändra materiell straffrätt och straffrättsliga förfaranden, skydda offer och förhindra brott enligt alternativ 3, plus de åtgärder enligt alternativ 2 som inte är av lagstiftningskaraktär och som är avsedda att förbättra genomförandet av nationell strafflagstiftning som tillkommit genom ändringarna, samt tillhandahålla instrument för utredning, lagföring, skydd och förhindrande av brott på annat sätt än genom straffrätt.

## **5. HUR JÄMFÖRS ALTERNATIVEN?**

Alternativ 1 (ingen ändring) kan leda till en avsevärd förbättring, om medlemsstaterna undertecknar, ratificerar och genomför konvention CETS nr 201, vilket de synes villiga att göra. De långdragna nationella ratificeringsförfarandena i avsaknad av en rättsligen bindande EU-ram och bristen på en strikt övervakningsmekanism innebär emellertid att det är osäkert om och i vilken utsträckning fördelarna med konventionen kan omsättas i praktiken. Alternativ 2 innebär att genomförandet av den befintliga rättsliga ramen skulle bli effektivare, men räcker inte till för att förbättra lagföringen inom flera områden, där en specifik rättslig ram är nödvändig.

Alternativ 3 skulle innebära en förbättring av sakernas tillstånd jämfört med den nuvarande situationen. Lagstiftningen skulle förstärkas inom områden som nu omfattas av EU-lagstiftning om lagföring av brottslingar och skydd av barnoffer. Det skulle också omfatta förebyggande åtgärder och därmed förbättra skyddet av barn i allmänhet. Den finansiella kostnaden förväntas uppvägas av de sociala och ekonomiska fördelarna med att åtgärderna mot denna typ av brottslighet blir effektivare. Förbättringarna när det gäller grundläggande rättigheter skulle också uppväga de risker med ett ingripande som följer med vissa åtgärder.

Alternativ 4 skulle innebära att åtgärderna enligt alternativen 2 och 3 skulle bli mycket effektivare genom att de kombineras med varandra och medlemsstaterna uppmuntras att samarbeta för att inrätta instrument och förbättra genomförandet av den mera övergripande rättsliga ram som inrättats.

Att döma av den analys som har gjorts av de ekonomiska konsekvenserna, de sociala verkningarna och verkningarna för de grundläggande rättigheterna synes alternativen 3 och 4 vara de bästa för att lösa problemen och uppnå målen med förslaget. Företrädesvis skulle alternativ 4 väljas, följt av alternativ 3.