



Ändringsdirektiv om bekämpande av sexuell exploatering av barn m.m.

2023/24:FPM46

Justitiedepartementet

2024-03-11

Dokumentbeteckning

COM(2024) 60

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och brott som har samband med material med sexuella övergrepp mot barn samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF

Sammanfattning

Direktivet från 2011 om att bekämpa sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder när det gäller sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografibrott. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att stärka åtgärderna för att förebygga sådana brott och förbättra skyddet för brottsoffer.

Kommissionen föreslår nu att direktivet ska ändras i syfte att säkerställa att sexuella övergrepp och utnyttjanden av barn på internet är kriminaliserat och för att bättre förebygga och bekämpa sådana brott.

I förslaget föreslås utökade krav på den straffrättsliga regleringen, bland annat ska brottet kontaktsökande med barn för sexuella ändamål utvidgas till att omfatta alla former av kontaktsökande online och det föreslås en samtyckes-baserad reglering avseende våldtäkt för barn som har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande enligt nationell rätt. Det introduceras också ett antal nya brott, höjningar av lägsta tillåtna maximistraff för fysiska personer och miniminivåer för den övre gränsen på de böter som kan komma i fråga för juridiska personer. Ändringsdirektivet innehåller därutöver nya bestämmelser som rör anmälan av brott, förebyggande av brott och skydd för brottsoffer.

Regeringen välkomnar förslaget. Arbetet med att bekämpa sexuella övergrepp mot barn är en högt prioriterad fråga för regeringen och i det arbetet är internationell samverkan en förutsättning för framgång. Det är dock viktigt att bevaka att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag och att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF antogs i november 2011 (direktiv om bekämpande av sexuell exploatering av barn m.m.). Direktivet innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder när det gäller sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografibrott. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att stärka åtgärderna för att förebygga sådana brott och förbättra skyddet för brottsoffer. Direktivet är genomfört i svensk rätt.

I juli 2020 presenterade kommissionen en EU-strategi för en effektivare kamp mot sexuella övergrepp mot barn. En av de åtta åtgärder som lyfts fram i strategin är att kommissionen ska föreslå ändringar i direktivet om bekämpande av sexuell exploatering av barn m.m.

Den 6 februari 2024 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om ändring av direktivet om bekämpande av sexuell exploatering av barn m.m.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Inledning

Det övergripande syftet med ändringsdirektivet är att alla former av sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn ska vara kriminaliserade, att nationella regler om utredning och åtal för sådana brott ska vara effektiva, att det förebyggande arbetet mot, liksom stöd till offer för, sådana brott ska förbättras samt att bättre möjligheter för samordning av åtgärder för att förebygga och motverka sådana brott ska skapas både på nationell och internationell nivå.

Direktivförslaget innehåller bland annat straffrättsliga bestämmelser, bestämmelser om skydd för och stöd till brottsoffer samt regler om tillgång till rättslig prövning, förebyggande arbete, samordning och samarbete.

1.2.2.1 *Straffbestämmelser*

Det nuvarande direktivet innehåller en definition av begreppet "barnpornografi". I ändringsdirektivet föreslås att begreppet ska ersättas med "material med sexuella övergrepp mot barn". Det föreslås också att definitionen ska utvidgas i två avseenden. För det första ska reproduktioner och framställningar av barn som medverkar i en handling med uttrycklig sexuell innebörd eller sådana bilder av ett barns könsorgan för i första hand sexuella syften läggas till. Denna ändring syftar till att göra bestämmelsen teknikneutral. För det andra ska manualer som syftar till att vägleda eller ge instruktioner till hur olika former av sexuella övergrepp, sexuell exploatering och kontaktsökande med barn för sexuella ändamål kan begås inkluderas i definitionen.

Den utvidgade definitionen av begreppet material med sexuella övergrepp mot barn medför att det straffbara området för brott som har samband med sådant material vidgas. Samtidigt föreslås ett undantag för vissa organisationer som arbetar i allmänhetens intresse mot sexuella övergrepp mot barn. Om en sådan organisation inom ramen för sitt arbete hanterar material med sexuella övergrepp mot barn ska det vara undantaget från det straffbara området.

Det föreslås även att vissa andra av de redan befintliga brotten ska utvidgas. Att förmå ett barn, som inte har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande enligt nationell rätt, att ha sexuell umgänge med en annan person ska vara straffbart även om det inte förekommit tvång, våld eller hot. Ett brott som motsvarar våldtäkt mot barn särregleras från övriga fall av sexuell umgänge med barn som inte har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande. För barn som har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande föreslås en samtyckesbaserad reglering avseende våldtäkt. Bestämmelsen om kontaktsökande med barn för sexuella ändamål föreslås utvidgas till att omfatta alla former av kontaktsökande online, inklusive kontaktsökande som syftar till att begå sexuella övergrepp och exploatering av barn i ett digitalt sammanhang, och den nuvarande begränsningen till barn som uppnått åldern för sexuellt självbestämmande ska strykas. Förslaget syftar särskilt till att komma till rätta med finansiellt motiverad sexuell utpressning inom ramen för organiserad brottslighet, för vilket pojkar i tonåren är särskilt utsatta.

I ändringsdirektivet föreslås även två nya brottstyper. Den första avser att avsiktligt utlova eller ge en annan person pengar eller någon annan form av ersättning eller vederlag för att förmå personen att begå vissa brott i direktivet. Den andra avser uppförandet av en digital infrastruktur i syfte att möjliggöra eller uppmuntra sexuella övergrepp eller exploatering av barn. Anstiftan, medhjälp och försök till dessa brott ska också vara straffbart.

I ändringsdirektivet föreslås att de lägsta tillåtna maximistraffen för ett flertal av brotten ska höjas. Exempelvis ska maximistraffet för sexuellt umgänge med ett barn som inte har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande höjas från fem års fängelse till åtta års fängelse. Våldtäkt av ett barn som inte har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande ska vara belagt med ett maximistraff på minst tolv års fängelse medan våldtäkt av ett barn som har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande ska vara belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse.

Enligt det nuvarande direktivet finns en möjlighet för medlemsstater att införa undantag från det straffbara området i vissa fall när det är fråga om handlingar mellan barn eller personer som är i ungefär samma ålder och som hunnit ungefär lika långt i sin utveckling. I ändringsdirektivet föreslås en relativt detaljerad beskrivning av hur bedömningen ska göras av om ett barn som har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande har samtyckt till gärningen eller inte.

Det föreslås att tre ytterligare omständigheter ska läggas till i listan över försvärande omständigheter. Den första avser att gärningen har begåtts upprepade gånger, den andra att gärningen har begåtts med användande av eller hot om att använda vapen och den tredje att gärningen har begåtts genom att förmå målsäganden att ta, använda eller vara påverkad av droger, alkohol eller andra berusande ämnen.

Vidare föreslås miniminivåer för den övre gränsen på den straffrättsliga eller administrativa påföljd eller sanktion som kan komma i fråga för juridiska personer. För vissa av överträdelseerna ska den uppgå till minst en procent och för andra till minst fem procent av den juridiska personens globala omsättning året innan påföljden eller sanktionen döms ut. Listan över frivilliga tilläggssanktioner har utökats till att även omfatta uteslutning från offentliga bidrag och stöd liksom uteslutning från tillgång till annan allmän finansiering, bland annat upphandlingsförfaranden.

1.2.2.3 *Preskriptionstid och förverkande*

För de allvarligare brotten i direktivet föreslås bestämmelser om kortast tillåtna preskriptionstid. Preskriptionstiderna ska räknas från den dag då målsäganden blev myndig och inte vara kortare än 20 år för de brott där maximistraffet är minst tre års fängelse, 25 år för de brott där maximistraffet är minst fem års fängelse och 30 år för de brott där maximistraffet är minst åtta års fängelse.

Förverkandebestämmelsen som redan finns i direktivet föreslås strykas. Direktivet kommer i stället att omfattas av tillämpningsområdet för det kommande direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande (Faktapromemoria 2021/22:FPM101).

Det föreslås att den redan befintliga regleringen avseende hur information om en dömd person ska registreras och vilka organisationer som ska omfattas av skyldigheten att göra en registerkontroll inför anställning av personal ska skärpas ytterligare.

Vidare föreslås att medlemsstaterna ska tillse att de myndigheter som utreder och lagför de brott som omfattas av direktivet ska ha tillräcklig personal, expertis och effektiva utredningsverktyg, inklusive en möjlighet att genomföra hemliga utredningar. Vidare ska medlemsstaterna tillse att åtminstone personer som arbetar i olika verksamheter nära barn ska ha en skyldighet att anmäla brott. Yrkesverksamma inom hälso- och sjukvårdssektorn som arbetar med lagöverträdare eller personer som befarar att de kan komma att begå brott ska dock inte ha någon sådan skyldighet.

Det föreslås också att det ska finnas en möjlighet för den som utsatts för brott som omfattas av direktivet att anmäla brottet på ett enkelt och tillgängligt sätt, bland annat genom att anmäla brotten och, när så är möjligt, lämna in bevisen med hjälp av lättillgänglig och användarvänlig informations- och kommunikationsteknik. Behöriga myndigheter som kommer i kontakt med ett barn som anmäler brott som omfattas av direktivet ska förbjudas att överföra personuppgifter som hänför sig till offrets uppehållstillstånd till behöriga migrationsmyndigheter, åtminstone till dess att en första bedömning av barnets behov av skydd har genomförts.

1.2.4 Skydd, stöd och förebyggande arbete

Ändringsdirektivet innehåller, med hänvisning till brottsofferdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF), förslag på utökade krav på hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är brottsoffer, bland annat krav på tillgång till sjukvård, tillfälligt boende och skyddat boende.

I syfte att utveckla informationsutbytet och framtagandet av riktlinjer för stöd till barn som utsatts för sexuella övergrepp och sexuell exploatering föreslås att det europeiska centrum för att förebygga och motverka sexuella övergrepp mot barn (EU-centret) som ska inrättas, enligt kommissionens förslag till förordning för att bekämpa sexuella övergrepp mot barn (Faktapromemoria 2021/22:FPM99), ska åläggas att stödja medlemsstaterna i olika avseenden. I direktivet anges att medicinska undersökningar av barn som sker som ett led i en rättsprocess ska utföras av utbildad personal.

I ändringsdirektivet föreslås nya bestämmelser om brottsoffers rätt till ersättning och krav på utsträckta preskriptionsfrister för sådana ersättningskrav.

Kraven på medlemsstaternas förebyggande arbete höjs och förtydligas i ändringsdirektivet. Det handlar bland annat om att medlemsstaterna ska

1.2.5 Samordning och samarbete m.m.

I ändringsdirektivet föreslås utökade krav på medlemsstaterna när det gäller inhämtande av data, samordning, utvärdering och att föra samman myndigheter och civilsamhället i arbetet mot sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn.

Det finns sedan tidigare en bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa avlägsnande utan dröjsmål av webbsidor som innehåller eller sprider barnpornografi och vars värdserverar ligger på medlemsstatens territorium samt verka för ett avlägsnande av sådana sidor som finns lagrade på serverar utanför deras territorium. Att definitionen av barnpornografi – enligt förslaget material med sexuella övergrepp mot barn – utvidgas i ändringsdirektivet medför en vidgning av detta krav på att avlägsna webbsidor.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Även om en närmare analys av ändringsdirektivet är nödvändig bedöms preliminärt att svensk lagstiftning motsvarar de krav som direktivet ställer i vissa delar, medan andra delar skulle kräva lagändringar eller andra åtgärder vid ett genomförande.

När det gäller brotten som föreslås i ändringsdirektivet har de flesta motsvarigheter i svensk rätt medan andra skulle kräva nykriminaliseringar. Kravet på en samtyckes-baserad reglering avseende våldtäkt mot barn som har uppnått åldern för sexuellt självbestämmande motsvaras i allt väsentligt av bestämmelserna om våldtäkt och sexuellt övergrepp i 6 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Vad gäller kontaktsökande med barn för sexuella ändamål är motsvarande bestämmelse i 6 kap. 10 a § brottsbalken däremot begränsad till kontaktsökande med ett barn under femton år, medan förslaget i ändringsdirektivet omfattar alla barn. Uppmaning till sexuella övergrepp är inte heller kriminaliserat särskilt i svensk rätt. Förslagen skulle i viss mån också få påverkan på straffskalor, försvårande omständigheter och straffrättsliga preskriptionsregler. För juridiska personer finns ett förslag på hur avgifterna för företag ska beräknas som avviker från hur den svenska företagsboten bestäms.

Vissa av brotten är sådana att de kan begås på webbsidor på internet som i vissa fall kan ha grundlagsskydd. Barnpornografi är uttryckligen undantaget från grundlagarnas tillämpningsområde, men den utvidgade definitionen i ändringsdirektivet är bredare än barnpornografiundantaget i grundlagarna. Utvidgningen av definitionen av material med sexuella övergrepp mot barn innebär också att den redan befintliga bestämmelsen som ålägger medlems-

staterna att avlägsna vissa webbsidor utvidgas. En analys av förslaget förhållande till grundlagarna pågår.

2023/24:FPM46

I ändringsdirektivet föreslås vissa bestämmelser om bland annat anmälningar och registerkontroller som skulle påverka myndigheternas arbetssätt och verksamhet. De skulle även kunna leda till att ändringar av befintligt regelverk krävs. Förslaget skulle också till viss del behöva medföra ändring av den svenska lagstiftningen avseende preskription av fordringar. Vidare skulle den föreslagna regleringen avseende skyddat boende och barns placering i skyddade boenden kunna kräva författningsändringar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslagen inte har konsekvenser för EU:s budget.

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Arbetet med att bekämpa sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och brott som har samband med material med sexuella övergrepp mot barn är en viktig fråga för regeringen. Det europeiska samarbetet är viktigt, bland annat mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och att övergrepps-material sprids via internet. Regeringen är positiv till och välkomnar därför att kommissionen har presenterat ett förslag till ett reviderat direktiv på området. Det är dock viktigt att bevaka att direktivet utformas så att det inte kommer i konflikt med svensk grundlag. Det är också viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning. Bland annat bör det bevakas att bestämmelserna om brott får en rimlig räckvidd och att påföljder för juridiska personer inte avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument. Det bör också bevakas att bestämmelser om bland annat det förebyggande arbetet samt brottsoffers rätt till stöd och skydd blir väl avvägda samt att regleringen utformas med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2023/24:FPM46

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Liksom det nuvarande direktivet grundas det reviderade direktivet på artikel 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Ett förslag som grundar sig på dessa artiklar ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 EUF-fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande. Det finns anledning att närmare överväga om delar av den föreslagna regleringen ryms inom de föreslagna rättsliga grunderna. Det gäller i vart fall bestämmelserna om skadestånd och preskription av fordringar.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritet anför kommissionen i huvudsak följande. Det gräns-överskridande inslaget vad gäller sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn, som motiverade antagandet av det befintliga direktivet, har blivit ännu mer framträdande under det senaste decenniet. Mot bakgrund av att spridning online har blivit alltmer förekommande krävs gemensamma regler för att medlemsstaterna t.ex. ska kunna förhindra att det begås sexuella övergrepp mot barn, utreda och åtala för sådana gärningar och identifiera brottsoffer på ett effektivt sätt.

När det gäller proportionalitet anför kommissionen i huvudsak följande. De föreslagna ändringarna är begränsade och syftar till att åtgärda de viktigaste bristerna som har identifierats i genomförandet och vid utvärderingen av det befintliga direktivet. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det syftet.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar förväntas inledas i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete under våren 2024.

4.2 Fackuttryck/termer

-