

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av Europeiska gemenskapernas kommissions initiativ till ett rambeslut av rådet (sexuell exploatering av barn och barnpornografi)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen om åtgärder för att bekämpa sexuell
översänds till Riksdagen Europeiska exploatering av barn och barnpornografi
gemenskapernas kommissions initiativ av samt en promemoria om initiativet.
den 15 januari 2001 till ett rådets rambeslut

Helsingfors den 10 maj 2001

Minister Olli-Pekka Heinonen

Lagstiftningsråd Jukka Lindstedt

**FÖRSLAG TILL RÅDETS RAMBESLUT OM ÅTGÄRDER FÖR ATT BEKÄMPA
SEXUELL EXPLOATERING AV BARN OCH BARNPORNOGRAFI****1. Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission har den 15 januari 2001 gett ett förslag till rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Den rättsliga grunden är artikel 29 samt artikel 31 e och 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen. Förslaget ingår i samma dokument som förslaget till ett rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel.

Förslaget grundar sig på tidigare dokument där det har planerats en effektivisering av bekämpningen av människohandel och brott mot barn. I artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen nämns människohandel och brott mot barn som ett gemensamt område, där unionens mål är att utveckla medlemsstaternas gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Som en åtgärd nämns en tillnärmning, när det är nödvändigt, av de straffrättsliga reglerna i medlemsstaterna. Enligt artikel 31 e i unionsfördraget innebär de gemensamma insatserna rörande straffrättsligt samarbete gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel.

Enligt punkt 23 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 uppmanar Europeiska rådet till antagande av lagstiftning med stränga påföljder för dem som idkar människohandel. Enligt slutsats 48 från samma möte bör insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras på endast vissa speciellt viktiga områden när det gäller den nationella strafflagstiftningen. Bland dem nämns i slutsatserna människohandel och sexuell exploatering av barn.

Enligt förslaget till rambeslut är den sexuella exploateringen av barn och barnpornografin

ett växande problem och det har framgått tydligt att ett ingripande i detta förutsätter att medlemsstaternas rättsliga synsätt görs enhetligare. Förslaget behandlar tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. I förslaget tas även upp minimikrav i fråga om brottsrekvisit och straff inom den organiserade brottsligheten. Syftet med förslaget är att vidareutveckla bestämmelserna i den gemensamma åtgärd om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn som antogs den 24 februari 1997.

Förslaget behandlades första gången vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) inofficiella möte den 8—9 februari 2001 och vid mötet för rådets arbetsgrupp för materiell straffrätt i februari och april 2001. Promemorian baserar sig på dokument KOM(2000) 854.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt artikel 1 avses med barn varje människa som är yngre än aderton år. Med pornografiskt material avses material som avbildar ett barn som deltar i en handling med uttrycklig sexuell innebörd. Av den engelska texten framgår också att det handlar om bildmaterial. I artikeln definieras också ett datasystem och en juridisk person.

Enligt artikel 2 skall varje medlemsstat säkerställa att det är straffbart att tvinga, utnyttja, förmå, dra vinning av eller på annat sätt underlätta prostitution av ett barn, likaså att få ett barn att delta i en sexuell handling om (i) påverkan eller tvång, våld eller hot brukas, eller (ii) pengar, andra föremål av ekonomiskt värde eller andra former av ersättning lämnas till ett barn i utbyte för sexuella tjänster, eller (iii) missbruk av makt eller inflytande av barnets utsatta ställning förekommer.

Vidare skall medlemsstaterna enligt artikel 3 säkerställa att framställning, distribution,

spridning, överföring, utbudning, tillhandahållande, förvärv och innehav av barnpornografi är straffbara handlingar, oavsett om de utförs med hjälp av ett datasystem eller inte. Samma straffbestämmelser skall även gälla pornografiska bilder som är avsedda att föreställa ett barn, om man inte kan fastställa att den person som föreställer barnet var äldre än arton år när bilden togs.

Enligt artikel 4 skall även anstiftan, medhjälp och försök till de gärningar som avses i artiklarna 2 och 3 vara straffbara, med undantag av försök till anskaffning eller innehav av barnpornografi.

Enligt artikel 5 skall varje medlemsstat säkerställa ett maximistraff på minst fyra års fängelse för de nämnda gärningarna, med undantag av innehav av barnpornografi. Innehav av barnpornografi skall beläggas med ett maximistraff på minst ett års fängelse.

För andra brott än innehav av barnpornografi skall maximistraffet höjas till minst åtta års fängelse om det finns försvårande omständigheter. Sådana försvårande omständigheter är enligt förslaget i fråga om barnprostitution till exempel att brottet innefattar ett barn som är yngre än tio år, brottet utförs med särskild hänsynslöshet, ger stora inkomster eller begås inom ramen för en kriminell organisation. I artikeln finns detaljerade uppräknings av försvårande omständigheter som även ansluter sig till andra brott.

Enligt förslaget skall varje medlemsstat överväga att införa tillfällig eller ständig avstängning från utövande av verksamheter som hänför sig till tillsyn av barn för personer som dömts för något av de nämnda brotten. Ansvar för dessa brott skall enligt artikel 6 också gälla juridiska personer som omfattas av påföljder enligt artikel 7.

En medlemsstats behörighet skall enligt artikel 8 även gälla förutom (a) gärningar som begåtts på medlemsstatens territorium även de fall där (b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten eller (c) gärningen har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium. Medlemsstaten kan dock besluta att inte tillämpa sin behörighet i de fall som nämns i punkterna b och c om gärningen har begåtts utanför dess territorium. En medlemsstat som inte utlämnar sina egna medborgare skall vidta

nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet över dess egna medborgare som har begått ett i rambeslutet avsett brott utanför det egna landet.

Barnpornografibrott anses enligt förslaget ha begåtts inom en medlemsstats territorium om brottet begås med hjälp av ett datasystem som tillträtts från den stats territorium, oavsett om själva datasystemet är beläget inom den stats territorium.

I förslaget finns också bestämmelser om brottsoffrens ställning (artikel 9), samarbetet mellan medlemsstaterna (artikel 10), genomförandet (artikel 11) och ikraftträdandet (artikel 12).

3. Eventuella verkningar på lagstiftningen i Finland

Behandlingen av förslaget är ännu i begynnelseskedet och det är därför ännu svårt att exakt bedöma rambeslutets eventuella verkningar på lagstiftningen i Finland.

Utgående från definitionen i förslaget skall pornografiska bilder som föreställer personer under arton år anses vara barnpornografi. Enligt 17 kap. 18 § strafflagen skall den som saluför eller till uthyrning bjuder ut eller sprider eller i detta syfte tillverkar eller i landet för in bilder eller bildupptagningar som på ett sedlighetssårande sätt visar barn, våld eller tidelag dömas för spridning av pornografisk bild. I 19 § i samma kapitel bestäms om straff för innehav av barnpornografisk bild.

I gällande straffbestämmelser definieras alltså inte barn utgående från en fast åldersgräns. I en regeringsproposition (RP 6/1997) konstateras att det inte alltid ens går att få reda på modellens exakta ålder. I propositionen är utgångspunkten att bilden kan konstateras föreställa en person som inte ännu har uppnått en fullvuxen människas sexuella mognadsnivå. Som en extra regel kan användas skyddsåldersgränsen på 16 år för samlag med barn. Rambeslutet innebär att det i bestämmelserna borde införas åtminstone en alternativ definition av barn vilken skulle ha en fast åldersgräns.

I Europeiska rådets konvention om Internetrelaterad brottslighet (Convention on Cyber Crime), som nästan är klar, är utgångspunkten i definitionen av barnpornografi en åldersgräns på 18 år, men konventionsstaterna har rätt att tillämpa en

lägre åldersgräns, dock inte lägre än 16 år. Vid förhandlingarna om den nämnda konventionen framfördes det från finskt håll uttryckligen att en åldersgräns på 18 år inte kan godkännas. Det är möjligt att man redan på grundval av denna konvention i bestämmelserna bör införa en fast åldersgräns på 16 år.

De gärningar som medlemsstaterna enligt förslaget till rambeslutet är skyldiga att kriminalisera är till största delen straffbara enligt lagstiftningen i Finland.

I fråga om gärningar enligt den föreslagna artikeln 2 a handlar det för den finska strafflagens del närmast om koppleri enligt 20 kap. 9 §. På gärningar enligt artikel 2 b kan tillämpas många straffbestämmelser i 20 kap. i strafflagen: våldtäkt (20:1), grov våldtäkt (20:2), tvingande till samlag (20:3), tvingande till sexuell handling (20:4), sexuellt utnyttjande (20:5), sexuellt utnyttjande av barn (20:6), grovt sexuellt utnyttjande av barn (20:7) och köp av sexuella tjänster av ung person (20:8). Ett undantag är att genom påverkan få ett barn att delta i en sexuell handling enligt artikel 2 b punkt i, vilket i regel inte är straffbart i Finland om handlingen riktar sig till en person som är över 16 år.

Barnpornografibrotten enligt den föreslagna artikeln 3 är även till största delen straffbara enligt lagstiftningen i Finland, om än området för gärningarna enligt förslaget verkar något vidare än gärningarna enligt lagstiftningen i Finland. Det förutsätts till exempel inte att bilderna är verklighetstroga när det endast är fråga om innehav.

Försök till alla de gärningar som avses i 20 kap. är straffbart i Finland, likaså anstiftan och medhjälp till dessa. Försök till spridning av barnpornografi är inte straffbart i Finland, men detta torde kunna dömas som innehav av barnpornografi. Straffbarhet för försök till innehav förutsätts å andra sidan inte heller i förslaget till rambeslut.

Enligt förslaget skall man för alla gärningar enligt rambeslutet, med undantag av innehav av barnpornografi, kunna döma ut fängelsestraff på högst fyra år. I den finska lagstiftningen gäller detta våldtäkt (20 kap. 1 § strafflagen, sex års fängelse), grov våldtäkt (20:2, 10 års fängelse), sexuellt utnyttjande (20:5, fyra års fängelse), sexuellt utnyttjande av barn (20:6, fyra års fängelse) och grovt sexuellt utnyttjande av barn (20:7, tio års fängelse). För tvingande till samlag

(20:3), tvingande till sexuell handling (20:4) och koppleri (20:9) kan ges fängelsestraff i högst tre år. Straffet för spridning av pornografisk bild (17:18) kan vara fängelse i två år och straffet för köp av sexuella tjänster av ung person (20:8) fängelse i sex månader.

För innehav av barnpornografi skall enligt rambeslutet kunna utdömas ett fängelsestraff vars maximilängd är minst ett år. För ett sådant brott kan i Finland utdömas fängelse i sex månader (SL 17:19).

För gärningar (andra än innehav av barnpornografi) som begåtts under försvårande omständigheter skall enligt artikel 5 kunna utdömas ett fängelsestraff vars maximilängd är minst åtta år. Enligt gällande lagstiftning i Finland anses gärningar enligt artikel 5.2 och 5.4 inte vara grova.

Med tanke på lagstiftningen i Finland kan gärningar enligt artikel 5.3 i allmänhet anses vara grovt sexuellt utnyttjande av barn. I finsk lag finns ingen sådan fast åldersgräns på 10 år som i förslaget. Vid sexuellt utnyttjande av barn skall gärningsmannen enligt 20 kap. 7 § strafflagen, om 1) brottet begås mot ett barn vars ålder eller utvecklingsnivå är sådan att brottet är ägnat att orsaka barnet synnerlig skada, 2) brottet begås på ett synnerligen förödmjukande sätt eller 3) brottet är ägnat att orsaka barnet synnerlig skada på grund av det speciella förtroende barnet hyser för gärningsmannen eller på grund av att barnet på annat sätt står i särskilt beroende ställning i förhållande till gärningsmannen, och brottet även bedömt som helhet är grovt, för grovt utnyttjande av barn dömas till fängelse i minst ett och högst tio år.

De föreslagna grunderna för straffskärpning motsvarar inte heller i övrigt i alla avseenden det som i Finland i allmänhet har ansetts vara grunder för straffskärpning eller grunder som leder till att gärningen bedöms som grov (kvalifikationsgrunder).

I förslaget åläggs medlemsstaterna överväga att tillfälligt eller permanent avstänga personer som dömts för de brott som avses i rambeslutet från utövande av verksamheter som hänför sig till tillsyn av barn. Den arbetsgrupp som gav sitt betänkande i september 2000 föreslog att man inför ett förfarande med undersökning av den kriminella bakgrunden hos de personer som anställs för arbete med barn. Något absolut utnämningsförbud föreslogs inte, men målet i

det lagstiftningsprojekt som pågår i Finland överensstämmer med rekommendationen i rambeslutet.

Av de gärningar som avses i förslaget gäller de juridiska personernas straffansvar i Finland endast spridning av barnpornografi (17 kap. 24 § strafflagen).

Artikel 8.1 a om behörighet motsvarar lagstiftningen i Finland (1 kap. 1 §). Gärningar som begås av en medborgare i medlemsstaten enligt punkt b i samma stycke är straffbara enligt finsk lag, om kravet på dubbel straffbarhet uppfylls (SL 1:6, 1:11). Dubbel straffbarhet förutsätts inte i de fall som avses i 1 kap. 11 § 2 mom. strafflagen, vilka gäller sexualbrott som riktar sig mot barn och barnpornografi. Finlands befogenhet omfattar alltså, trots det som bestäms om gärningsorten i lagstiftningen, den största delen av de brott som avses i förslaget till rambeslutet, men inte nödvändigtvis alla. Enligt artikel 8.1 c skall en medlemsstats behörighet omfatta de brott som har begåtts för eller till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium. Också denna bestämmelse går längre än finsk lag (juridiska personers straffansvar enligt 1 kap. 9 § strafflagen förutsätter att den person som begått brottet för eller till förmån för denna kan straffas enligt finsk lag).

4. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att EU effektiviserar bekämpningen av organiserad sexuell exploatering av barn och barnpornografi. Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förslaget, men anser att

den rätta utgångspunkten vore att man i rambeslutet främst fäster uppmärksamhet vid sådan sexuell exploatering av barn och barnpornografi där det kan vara fråga om organiserad brottslighet. Förslaget till rambeslutet gäller även till stor del sådana former av gärningar i fråga om vilka det är nödvändigt att förenhetliga kriminaliseringen och straffen.

Statsrådet anser att man då förenhetligandet av straffen övervägs bör beakta att de brott som nämns i förslaget till rambeslutet till klandervärdheten är mycket olika. Det vore ändamålsenligt att den gemensamma nivån på straffen skulle fastställas så att den gäller endast de grövre fallen, som är typiska uttrycksformer för organiserad brottslighet. Då nivån på straffen fastställs skall man förhålla sig reserverat till sådana maximistraff som klart avviker från den nivå på straff som iakttas i vår strafflag.

Det är ännu inte ändamålsenligt att anta en detaljerad ståndpunkt beträffande maximistraffen, straffskärpningsgrunderna och de andra detaljerna i förslaget, eftersom förslaget till rambeslutet i den fortsatta behandlingen ännu kan ändras avsevärt.

Enligt statsrådets uppfattning bör i rambeslutet på samma sätt som i Europeiska rådets konvention om Internetrelaterad brottslighet tillåtas en möjlighet att i definieringen av barnpornografi iakttas en lägre åldersgräns på 16 år. Detta kan motiveras förutom med konsekvens med konventionen i fråga och den allmänna skyddsåldersgränsen även med de bevisningssvårigheter som följer av den högre åldersgränsen.