

U 15/2010 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF (sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 29 mars 2010 till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn,

sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 27 maj 2010

Justitieminister *Tuija Brax*

Lagstiftningsråd Matti Marttunen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
19.4.2010

EU/2010/0834

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM BEKÄMPANDE AV SEXUELLA ÖVERGREPP MOT BARN, SEXUELL EXPLOATERING AV BARN OCH BARNPORNOGRAFI SAMT OM UPPHÅVANDE AV RAMBESLUT 2004/68/RIF

1 Allmänt

Europeiska kommissionen lade den 29 mars 2010 med stöd av artiklarna 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fram ett förslag (KOM(2010) 94 slutlig) till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF (EUT nr L 13, 20.1.2004, s. 44—48).

Tekniskt sett innebär kommissionens förslag att ett tidigare rambeslut upphävs och ett nytt direktiv utfärdas. I rambeslutet som föreslås bli upphävt åläggs redan nu skyldighet att kriminalisera vissa brott som har samband med sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi samt anstiftan, medhjälp och försök till sådana brott (artiklarna 2—4). I rambeslutet finns dessutom bestämmelser om påföljder och försvarande omständigheter (artikel 5), juridiska personers ansvar (artikel 6), påföljder för juridiska personer (artikel 7), behörighet och lagföring (artikel 8) samt om skydd av och hjälp till brottsoffer (artikel 9). Det nya, föreslagna direktivet är mera omfattande än det tidigare.

Europeiska unionens allmänna politiska mål på detta område, enligt artikel 67 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, som inkluderar sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn. I enlighet med artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bör detta främst ske genom att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom området sexuellt utnyttjande av

barn. Målet bör särskilt vara att effektivt beivra dessa brott, att skydda brottsoffrens rättigheter, förhindra sexuell exploatering av barn och sexuella övergrepp mot barn.

Jämfört med det tidigare rambeslutet tas det i direktivet in vissa sådana element som ingår i Europarådets konvention om samma tema. Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (CETS 201) öppnades för signering den 25 oktober 2007, och Finland undertecknade då konventionen. Den 7 april 2009 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för ikraftsättandet av konventionen i Finland. Samtidigt bedömdes det hur de nationella åtgärderna för att förebygga sexuella övergrepp mot barn kan effektiviseras. Betänkandet från arbetsgruppen överläts 4.5.2010.

Kommissionen gav den 25 mars 2009 ett liknande förslag till ett rambeslut med anledning av vilket statsrådet lämnade skrivelsen U 42/2009 rd till riksdagen. Förslaget i fråga behandlades i rådets arbetsgrupp flera gånger under 2009. Förslaget förföll dock efter Lisabonfördragets ikraftträdande i december 2009.

2 Huvudsakligt innehåll

I artikel 2 i förslaget till direktiv definieras de begrepp som används. Med begreppet barn avses varje person som är under 18 år. I artikeln definieras dessutom begreppen barnpornografi, barnprostitution, pornografisk föreställning och juridisk person.

Artikel 3 i förslaget innehåller kriminaliseringar av olika former av sexuella övergrepp mot barn. Artikel 3.2 gäller att i sexuella syften förorsaka att ett barn, som inte har upp-

nått sexuell myndighetsålder enligt nationell lagstiftning, blir vittne till sexuella övergrepp eller sexuella handlingar, även om det inte tvingas delta. Detta ska vara belagt med ett maximistraff på fängelse i minst två år. Enligt artikel 3.3 ska det vara straffbart med ett maximistraff på fängelse i minst fem år att ägna sig åt sexuellt umgänge med ett barn, som inte har uppnått sexuell myndighetsålder enligt nationell lagstiftning. Enligt artikel 3.4 ska det vara straffbart att ägna sig åt sexuellt umgänge med ett barn, om (i) missbruk av en erkänd förtroendeställning eller av makt eller inflytande över barnet förekommer, (ii) missbruk av barnets särskilt utsatta situation förekommer, framför allt till följd av ett psykiskt eller fysiskt funktionshinder eller en beroendeställning eller (iii) tvång, våld eller hot brukas. De två första gärningarna är belagda med ett maximistraff på fängelse i minst åtta år och den tredje med ett maximistraff på fängelse i minst tio år. Enligt artikel 3.5 ska det dessutom vara straffbelagt med fängelse i tio år att tvinga ett barn till sexuellt umgänge med en tredje part.

Artikel 4 i förslaget gäller kriminaliseringar av sexuell exploatering. Det ska vara straffbart med ett maximistraff på fängelse i minst två år att förorsaka att ett barn deltar i pornografiska föreställningar (4.2). Detsamma gäller för att dra vinning av eller på annat sätt exploatera ett barn som deltar i pornografiska föreställningar (4.3) och att medvetet närvara vid pornografiska föreställningar där barn deltar (4.4). Rekrytering av ett barn till deltagande i pornografiska föreställningar och att förorsaka att ett barn deltar i barnprostitution ska vara belagt med ett fängelsestraff på minst fem år (4.5-6). Detsamma gäller för att dra vinning av eller på annat sätt exploatera ett barn som deltar i barnprostitution samt att ägna sig åt sexuellt umgänge med ett barn, där barnprostitution används (4.7-8). Att tvinga ett barn att delta i pornografiska föreställningar och att rekrytera ett barn till barnprostitution ska vara belagt med ett fängelsestraff på minst åtta år (4.9-10). Att tvinga ett barn till barnprostitution ska vara belagt med ett maximistraff på fängelse i minst tio år (4.11).

Artikel 5 innehåller kriminaliseringar som har samband med barnpornografi. Förvärv el-

ler innehav av barnpornografi ska vara straffbelagt med ett maximistraff på fängelse i minst ett år (5.2). Detsamma gäller för att medvetet skaffa sig tillgång till barnpornografi med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik (5.3). Distribution, spridning eller överföring samt utbudande, leverans eller tillhandahållande av barnpornografi ska vara belagt med ett fängelsestraff på minst två år (5.4-5). Framställning av barnpornografi ska vara belagt med ett fängelsestraff på minst fem år (5.6).

Så kallad grooming, dvs. kontaktsökning med barn för sexuella ändamål med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, ska enligt artikel 6 vara belagt med ett fängelsestraff på minst två år. Artikel 6 gäller situationer där en vuxen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik föreslår en träff i syfte att ägna sig åt sexuellt umgänge med ett barn som inte har uppnått sexuell myndighetsålder enligt nationell lagstiftning eller för att framställa barnpornografiskt material. För straffbarhet förutsätts det att förslaget har följts av faktiska handlingar som leder till ett sådant möte.

Artikel 7 i förslaget innehåller bestämmelser om anstiftan av samt medhjälp, försök och förberedelse till brott. Spridning av material där det görs reklam för möjligheten att begå något av de brott som avses i artiklarna 3-6 samt anordnande av resor i syfte att begå något av dessa brott ska dessutom kriminaliseras enligt artikeln.

Artikel 8 i förslaget gäller sexuellt umgänge mellan samtyckande jämbördiga parter, vilket regleras så att det inte omfattas av straffansvaret för vissa av de gärningar som nämns i direktivet.

I artikel 9 definieras försvårande omständigheter, och när dessa konstateras ska brotten vara belagda med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som dock är strängare än de som förskrivs i artiklarna 3-6 för de grundläggande brotten.

Artikel 10 gäller hinder mot att utöva viss verksamhet till följd av en dom. För att minska risken för återfall ska medlemsstaterna sörja för att en person som gjort sig skyldig till något av de brott som nämns i förslaget tillfällig eller permanent hindras att utöva sådan verksamhet som inbegriper regelbund-

na kontakter med barn (10.1). Uppgifter av detta slag ska också införas i den dömande medlemsstatens straffregister (10.2). Förutom i den dömande medlemsstaten ska det även överallt inom EU övervakas att förbudet efterlevs (10.3—4).

Artikel 11 i förslaget gäller juridiska personers ansvar i situationer där något av de brott som nämns i förslaget har begåtts till en juridisk persons förmån. Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna se till att juridiska personer kan straffas med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder. Straffen ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter samt eventuellt andra sanktioner.

Enligt artikel 13 ska medlemsstaterna se till att det finns möjlighet att avstå från att åtala eller straffa barnoffrer som har deltagit i handlingar enligt artikel 4 (kriminaliseringar av sexuell exploatering) eller handlingar enligt artiklarna 5.4—6.

Artikel 14 i förslaget till direktiv gäller utredning av brott och åtalshandlingar (lagföring). Brotten som nämns i direktivet ska höra under allmänt åtal (14.1). Åtalsrätten för vissa brott som avses i förslaget ska vara i kraft under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att offret har uppnått myndighetsålder och i en omfattning som motsvarar det berörda brottets svårhetsgrad (14.2). De personer som har ansvar för att utreda eller lagföra brott ska ha tillgång till effektiva utredningsverktyg och möjlighet till dold spaning, åtminstone i de fall där informations- och kommunikationsteknik har använts (14.3). Medlemsstaterna är skyldiga att göra det möjligt för utredningsmyndigheter att söka identifiera offren för de brott som avses i förslaget, i synnerhet genom att analysera barnpornografiskt material (14.4).

Artikel 15 i förslaget till direktiv gäller rapportering av misstanke om sexuell exploatering eller sexuella övergrepp. Bestämmelserna om sekretesskydd enligt den nationella lagstiftningen får inte hindra personer inom vissa yrkeskategorier som i sitt arbete har kontakt med barn från att till de aktörer som är ansvariga för skyddet av barn rapportera situationer där personerna har skälig grund att misstänka att ett barn är offer för något av de brott som avses i förslaget (15.1). Männi-

skor ska uppmuntras att rapportera eventuella brott till de behöriga myndigheterna (15.2).

Artikel 16 i förslaget gäller medlemsstaternas behörighet och samordning av åtal. I artikeln finns bl.a. en bestämmelse om att dubbel straffbarhet inte får förutsättas i situationer där en medborgare i en medlemsstat eller en person med fast hemvist i medlemsstaten begår något av de brott som avses i förslaget utanför medlemsstatens territorium.

Artikel 17 innehåller allmänna bestämmelser om hjälp- stöd- och skyddsåtgärder för brottsoffer, och artikel 18 innehåller närmare bestämmelser om hjälp och stöd till brottsoffer. Artikel 19 igen gäller barnoffers deltagande i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden (rättegång). Enligt artikeln ska bl.a. hörande av barn ordnas så att samma personer, som också är utbildade för ändamålet, håller alla förhör med barnet, om så är möjligt. Det ska i enlighet med bestämmelserna i den nationella lagstiftningen vara möjligt att videofilma förhör med barn och att använda de videoinspelade förhören som bevis inför domstol. Dessutom ska ett barn kunna höras i domstolen utan att vara fysiskt närvarande, dvs. genom användning av kommunikationsteknik.

Enligt artikel 20 ska personer som dömts för de brott som avses i artiklarna 3—7 bli föremål för en bedömning av vilken fara de utgör och eventuella risker för återfall, i syfte att fastställa lämpliga interventionsprogram eller interventionsåtgärder. Effektiva interventionsprogram eller interventionsåtgärder ska ställas till förfogande i syfte att förhindra och minimera riskerna för upprepade brott av sexuell natur mot barn. I artikeln förutsätts att gärningsmännen erbjuds möjlighet att delta i interventionsprogram eller interventionsåtgärder och att de också får rätt att vägra delta i programmen och åtgärderna. Om en gärningsman vägrar delta, ska han eller hon göras medveten om de eventuella följderna av en vägran. De gärningsmän som deltar i interventionsprogram eller interventionsåtgärder under den straffrättsliga processen ska säkerställas möjlighet till en rättvis och opartisk rättegång. Enligt artikeln ska det på vederbörligt sätt finnas tillgång till interventionsprogram och interventionsåtgärder också för personer som fruktar att de kan komma

att begå något av de brott som avses i förslaget.

Artikel 21 i förslaget gäller spärning av tillträdet till webbsidor som innehåller barnpornografi. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillträdet till webbsidor som innehåller barnpornografi kan spärras. Enligt förslaget får medlemsstaterna själva besluta vilka åtgärder som vidtas för att spärra tillträdet. Rättskyddet ska beaktas i samtliga fall.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Lagstiftningen i Finland uppfyller jämförelsevis väl definitionerna i artikel 2. En del av definitionerna, såsom "pornografisk föreställning", är i sig främmande för lagstiftningen i Finland, men detta betyder inte att kriminaliseringarna i 17 och 20 kap. i strafflagen inte kan tillämpas i dessa situationer. Det är också skäl att ännu överväga hur väl den föreslagna definitionen för barnpornografi motsvarar strafflagens reglering.

Artiklarna som gäller kriminaliseringar måste granskas ur två synvinklar: (1) Är den verksamhet som beskrivs i en viss artikel över huvud taget kriminaliserad? (2) Om den är kriminaliserad, har den med tanke på förslaget till direktiv belagts med ett tillräckligt högt maximistraff? Det är dessutom särskilt skäl att betona tre omständigheter. För det första är bestämmelserna om straffens längd i förslaget krav på en miniminivå för maximistraff. På en allmän nivå kan man konstatera att höga nivåer för maximistraff inte i sig bidrar till att finna en lösning på problemet, utan viktigare är att öka risken för att åka fast. Straffnivåer som avviker från de normala nationella riktlinjerna för enskilda brott splittrar det nationella påföljdssystemets följdriktighet. För det andra förpliktar inte internationella skyldigheter att ett visst brott kriminaliseras med en viss brottsbeteckning, utan huvudsaken är att brottet kriminaliseras. För det tredje har det ovan redan konstaterats att arbetsgruppens betänkande om verkställigheten av Europarådets konvention med samma tema håller på att färdigställas vid justitieministeriet. I samband med detta kommer det att framföras vissa ändringar som när de genomförs innebär att EU-direktivet inte

längre medför att lika omfattande ändringar av lagstiftningen är nödvändiga. Direktivet kan dock innebära att lagändringar behöver göras även efter den nationella verkställigheten av Europarådets konvention.

Alla gärningar som nämns i artikel 3 i förslaget till direktiv är i Finland kriminaliserade enligt 20 kap. 6 § i strafflagen som sexuellt utnyttjande av barn (maximistraff 4 år) eller enligt 20 kap. 7 § som grovt sexuellt utnyttjande av barn (maximistraff 10 år). Under vissa omständigheter kan samtidigt också andra straffbestämmelser tillämpas utöver bestämmelserna om sexuellt utnyttjande av barn. Maximistraffet på fem år enligt artikel 3.3, maximistrafen på åtta år enligt artikel 3.4 punkt i) och ii) samt kraven på maximistraff på tio år enligt artikel 3.4 punkt iii) i förslaget uppfylls däremot inte helt i gällande lagstiftning, om gärningarna i fråga inte klassificeras som grov våldtäkt (SL 20 kap. 2 §) eller grovt sexuellt utnyttjande av barn (SL 20 kap. 7 §). Förslaget till direktiv innebär då det genomförs att maximistraffet för sexuellt utnyttjande av barn måste höjas och kvalificeringsgrunderna för grova former av dessa brott måste ändras.

Gärningarna som nämns i artikel 4 i förslaget är i Finland kriminaliserade, oberoende av vilken punkt de hör till, som brott enligt antingen 20 eller 25 kap. i strafflagen med undantag av punkt 4 i artikeln (att närvara vid pornografiska föreställningar) som inte är straffbart i Finland, om personen som närvarar vid föreställningen inte har förorsakat att barnet inleder föreställningen. En gärning som närmast kan beskrivas som kontaktsökning och som inte inkluderar tvång eller ekonomisk vinning är inte heller straffbar. Till denna del förutsätter punkterna 2 och 5 helt klart en ändring av lagstiftningen. Detsamma gäller punkterna 6 och 10.

Vid utvärderingen av artikel 4 är problemet med den högre nivån att i Finland ska brott som har samband med sexuell exploatering vid sidan av andra rekvisit bedömas som sexuellt utnyttjande av barn för vilket den sexuella myndighetsåldern är 16 år. Artikeln som gäller sexuell exploatering gäller dock alla som är under 18 år. Bl.a. av denna orsak förutsätter åtminstone kraven på maximistraff enligt artiklarna 4.8 och 4.9 att straff-

skalorna skärps. Eftersom kraven på maximistraff i förslaget är bundna till rekvisiten i strafflagen, innebär även de krav som ställs i punkterna 2, 4 och 6 att ändringar är nödvändiga.

Det är inte straffbart enligt gällande strafflag att medvetet skaffa sig tillgång till barnpornografi med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik i enlighet med artikel 5.3 i förslaget, då materialet inte anses vara i gärningsmannens besittning fysiskt eller genom upptagning. Kravet på ett maximistraff på fem år för framställning av barnpornografi enligt punkt 6 kan även innebära att lagstiftningen måste justeras.

Artikel 6 i förslaget förpliktar till att kriminalisera kontaktsökning med barn för sexuella ändamål, t.ex. via Internet (s.k. grooming). Skyldighet att kriminalisera grooming ingår också i artikel 23 i Europarådets konvention. Formuleringen i den sistnämnda artikeln har använts i förslaget till direktiv. Som en gärning av förberedande karaktär gäller för grooming att det inte har ålagts att försök till gärningen ska kriminaliseras. Kontaktsökning som avses i artikeln är inte straffbart i Finland för närvarandet, om inte tröskeln för försök till sexuellt utnyttjande av barn anses ha överskridits eller rekvisitet för försök till framställning av pornografisk bild uppfylls. Det kan i vissa fall vara svårt att dra upp en gränslinje för de två sistnämnda gärningarna.

I artikel 7.2 i förslaget till direktiv förutsätts att försök till vissa brott som avses i direktivet ska straffbeläggas. Enligt 17 kap. 19 § i strafflagen är försök till innehav av barnpornografisk bild inte straffbart i dagens läge.

I artikel 7.3 förutsätts det att spridning av material där det görs reklam för möjligheten att begå sexualbrott samt anordnande av ett visst slags resor kriminaliseras. I den gällande strafflagen finns det inte några kriminaliseringar av detta slag. Det är dock möjligt att det här i vissa fall handlar om delaktighet i sexualbrott t.ex. genom medhjälp.

Enligt artikel 8 i förslaget till direktiv omfattas sexuellt umgänge mellan samtyckande jämbördiga parter till vissa delar inte av kriminaliseringarna. Genomförandet av artikel i denna form har inga konsekvenser för lagstiftningen i Finland.

Artikel 9 i förslaget gäller försvårande omständigheter, och när dessa konstateras ska påföljderna vara effektiva, proportionella och avskräckande samt strängare än de som föreskrivs i artiklarna 3-6 för de grundläggande brotten. Förslaget förpliktar således inte att föreskriva om särskilda grunder för straffskärpning när det gäller sexualbrott som riktar mot barn eller om motsvarande högre straffskalor. Utgångspunkten är uppenbarligen på samma sätt som i Europarådets konvention att de allmänna bestämmelserna om bestämmande av brott är tillräckliga, om det utifrån dem är möjligt att beakta de omständigheter som nämns i artikeln som försvårande. Denna modell för reglering verkar vara relativt problemfri med tanke på strafflagen. Omständigheterna som räknas upp ingår antingen i de nödvändiga brottsrekvisiten som rekvisit, som kvalifikationsgrunder för rekvisit, skärpningsgrunder vid straffmätning (SL 6 kap. 5 §) eller som omständigheter som ska beaktas på grundval av den allmänna principen vid straffmätning (SL 6 kap. 4 §). Ordalydelsen i direktivet lämnar dock i viss mån rum för tolkning.

I artikel 10 bestäms om hinder mot att utöva viss verksamhet till följd av en dom. Här handlar det enligt punkt 1 om tillfälligt eller permanent yrkesförbud, som enligt punkt 2 ska införas i medlemsstatens straffregister. I punkt 3 bestäms om medlemsstaternas utbyte av uppgifter om utdömda yrkesförbud, och i punkt 4 bestäms om erkännande och verkställighet av dessa förbud. Det finns inte något system med yrkesförbud i Finland, men syftet med förfarandet för kontroll av brottslig bakgrund motsvarar i sak i hög grad ett system med yrkesförbud, eftersom målet är att genom kontroll av bakgrunden försöka hindra att de som dömts för brott av det aktuella slaget arbetar med barn. Förfarandet för kontroll av brottslig bakgrund gäller dock inte frivilligverksamhet. I övrigt kan det konstateras att artikeln i denna form förutsätter bestämmelser om en fråga som är rätt främmande för den finländska rättsordningen. I Finland används visserligen näringsförbud, men det gäller för närvarande inte situationer som avses i den aktuella artikeln.

I fråga om artikel 11, som gäller juridiska personers ansvar, bör det noteras att enligt ar-

tikeln ska möjligheten att ställa juridiska personer till ansvar utsträckas till alla de brott som avses i direktivet. I Finland har juridiska personers straffansvar för närvarande utsträckts endast till barnpornografi- och koppleribrott. I artikel 12 i direktivet förutsätts däremot inte att påföljderna ska vara straff. En del av brotten i förslaget är i praktiken sådana att de över huvud taget inte kan begås till en juridisk persons förmån (t.ex. våldtäkt).

Genomförandet av artiklarna 12, 13 och 15 i förslaget till direktiv kommer inte att påverka lagstiftningen i Finland.

I artikel 14 föreslås bestämmelser om utredning och lagföring. I ljuset av punkt 2 i artikeln gäller det att bedöma om preskriptionsbestämmelserna i 8 kap. i strafflagen är ändamålsenliga. Det bör dessutom noteras att i enlighet med punkt 3 i artikeln får dold spaning inte i dagens läge användas i samband med utredningar av alla de brott som avses i förslaget. Bedömningen av dessa liksom även andra frågor påverkas av att i och med ikraftsättandet av Europarådets konvention kommer troligen sådana brott, som inte tidigare funnits där, att tas in i strafflagstiftningen i Finland.

Genomförandet av artikel 16 förutsätter att bestämmelserna i 1 kap. i strafflagen preciseras och ändras. Detta gäller i synnerhet punkt 4 som förutsätter att antalet brott ökar för vilka det inte får krävas dubbel straffbarhet.

De allmänna bestämmelserna om hjälp-, stöd- och skyddsåtgärder för brottsoffer i artikel 17, de närmare bestämmelserna om detta i artikel 18 och regleringen av barnoffers deltagande i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden i artikel 19 orsakar inget uppenbart behov av att ändra lagstiftningen. I fråga om artiklarna är det dock befogat att uppmärksamma de praktiska förfarandena.

Artikel 20 i förslaget gäller bedömning av vilken fara personer som begått brott som avses i direktivet utgör och av eventuella risker för återfall samt interventionsprogram och interventionsåtgärder. Enligt artikeln ska eventuella risker för återfall bedömas för alla personer som dömts. I förslaget strävar man eventuellt efter att gå längre än och utforma en striktare reglering för riskbedömningen än i Europarådets konvention. Bestämmelserna

om behandlingsprogram och behandlingsåtgärder förefaller i stora drag harmoniera med Europarådets konvention. Lagstiftningen i Finland innehåller inte bestämmelser som kräver att en riskbedömning görs i alla situationer som hör till direktivets område. Inom fängvården genomförs dock olika former av riskbedömningar. När det gäller interventionsprogram är det snarare fråga om tillräckliga resurser än lagstiftning.

Artikel 21 i förslaget gäller spärrning av tillträdet till webbsidor som innehåller barnpornografi. Spärrande av tillträdet enligt punkt 1 förutsätter inte nödvändigtvis stora ändringar av lagstiftningen då man beaktar lagen om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi. Problemet är dock till denna del att tillämpningen av lagstiftningen i fråga inte nödvändigtvis ger upphov till beslut som kan överklagas. Ett ärende som gäller denna fråga är anhängigt i högsta förvaltningsdomstolen. Riksdagens biträdande justitieombudsman har (29.5.2009, Dnr 1186/2/09) utvärderat lagen i fråga och föreslagit att det tas under övervägande ”om det inte, särskilt med tanke på det praktiska realiserandet av yttrandefriheten, i lagen borde ingå bestämmelser som bättre än nu skulle garantera rättsskyddet för dem som utsatts för blockeringsåtgärder”. Dessutom gäller åtkomsten enbart till webbplatser med barnpornografi vilka upprätthålls utomlands. Således torde det vara motiverat att överväga en ändring av lagen i fråga. Punkt 2 i artikeln förpliktar till att Internetsidor som innehåller eller sprider barnpornografi undanröjs. Till denna del ska det först beaktas att i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster (458/2002) föreskrivs om incitament för producenter av lagringstjänster som erbjuds som informationssamhällets tjänster (2 §) att från tjänsten avlägsna uppenbarligen lagstridigt innehåll (15 §). Även om det inte på basis av paragrafens rubrik (”Ansvarsfrihet vid lagring av information”) inte är helt uppenbart, fastställs det i 15 § praktiskt taget en skyldighet för tjänsteleverantören att ur distribution avlägsna material som hör till direktivförslagets område. Om tjänsteleverantören inte avlägsnar detta material då han eller hon fått kännedom om det, har tjänsteleverantören inte ansvarsfrihet för distributionen av

materialet. Dessutom föreskrivs det i 18 § i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) om skyldigheten för en administratör av en server att avbryta distributionen av ett nätmeddelande (2 § 1 mom. 2 punkten) på föreläggande av domstolen. Kravet till domstolen får framföras av en allmän åklagare, en undersökningsledare eller en målsägande då det är uppenbart att det är straffbart att hålla meddelandets innehåll tillgängligt för allmänheten. Med beaktande av dessa lagar kan det bedömas att lagstiftningen i Finland uppfyller punkt 2 i artikeln med den reservationen att finländska aktörer i princip inte har befogenheter eller möjligheter att ingripa när det gäller innehållet på webbsidor som inte omfattas av deras rättskipning. Kravet i enlighet med ordalydelsen i artikeln är inte ens realistiskt. Över huvud taget anknyter åtgärderna som avses i artikeln till en viss syn på yttrandefrihet. Åtgärder måste vidtas för att förhindra spridning av barnpornografi, men det är dock viktigt att man enbart förhindrar sådan kommunikationsförmedling vars innehåll är lagstridigt.

4 Ålands behörighet

Enligt 27 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om straffrätt med undantag av vad som bestäms i 18 § 25 punkten. Enligt den sistnämnda punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om beläggande med straff och storleken av straff inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Utifrån de övriga punkterna i 18 § har landskapet inte lagstiftningsbehörighet i fråga om den straffrättsliga lagstiftningen om sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi.

5 Direktivförslagets konsekvenser

Genom direktivet tillnärmas medlemsstaternas lagstiftning genom att straffbelägga de allvarligaste formerna av sexuella övergrepp mot barn och sexuell exploatering av barn, och genom att utvidga den nationella lagstiftningsbehörigheten och införa bestämmelser om en miniminivå för stöd som erbjuds

till brottsoffer. Tillnärmandet kan även bidra till att främja medlemsstaternas samarbete vid bekämpningen av brotten i fråga.

Det är svårt att bedöma vilken inverkan direktivförslaget kommer att ha på de finländska myndigheterna, dvs. i första hand polis-, åklagar- och domstolsmyndigheternas verksamhet. Det kommer att bli aktuellt att tillämpa vissa nya kriminaliseringar, vilket i någon mån ökar de nämnda myndigheternas arbetsmängd.

En höjning av maximistrafpen för olika former av brott medför troligen att straffen förlängs och att antalet ovillkorliga fängelsestraff ökar i någon mån. I det här skedet är det svårt att bedöma hur de nya kriminaliseringarna kommer att påverka antalet fångar.

Förslagen kan tänkas ha betydande konsekvenser för antalet fångar, om de innebär att straffen som döms ut för sexuellt utnyttjande av barn och för grovt sexuellt utnyttjande av barn höjs. Om man t.ex. beräknar att en höjning av maximistrafpen och ändringar av rekvisiten förlänger genomsnittsstraffet med som mest sex månader vid sexuellt utnyttjande av barn och med sju månader vid grovt sexuellt utnyttjande av barn, och att de cirka 20 personer som dömts till villkorligt fängelsestraff för sexuellt utnyttjande av barn och alla de som dömts till villkorligt fängelsestraff för grovt sexuellt utnyttjande av barn i stället döms till ovillkorligt fängelsestraff, skulle en ändring av skalorna, med antalet domar år 2007, ha höjt antalet fångar med uppskattningsvis 40. I fängelserna skulle det dagligen finnas ungefär 55 personer som dömts för sexuellt utnyttjande av barn och cirka 45 som dömts för grovt sexuellt utnyttjande av barn, dvs. sammanlagt omkring 100 personer.

En ökning av antalet fångar påverkar de rörliga kostnaderna för fängsvården med cirka 280 000 euro per år (7 000 euro/fångår). De kalkylerade totalkostnaderna påverkas med 2 190 000 euro per år (150 euro/fångdag).

I övrigt kan de självständiga konsekvenserna av förslaget till direktiv anses vara obetydliga, eftersom de andra behövliga ändringarna i fråga redan genomförs på annan väg, i samband med att Europarådets konvention sätts i kraft nationellt.

6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Direktivförslaget har inte ännu behandlats i EU:s institutioner. Det tidigare föreslagna rambeslutet som förföll i och med Lissabonfördraget och som gällde samma tema fick dock generellt sett ett positivt bemötande och ansågs viktigt. I diskussionerna om detta beslut betonades vikten av regleringsinstrumentets överensstämmelse med skyldigheterna enligt Europarådets konvention. Utifrån dessa utgångspunkter ska en arbetsgrupp på expertnivå finslipa detaljerna i direktivförslaget.

7 Institutionernas och övriga ståndpunkter

Rådet eller parlamentet har inte behandlat förslaget.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Direktivförslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (sektion 7).

Behandlingen av förslaget inleddes i arbetsgruppen för materiell straffrätt 28.4.2010, då kommissionen presenterade sitt förslag och medlemsstaterna sina preliminära ståndpunkter.

9 Statsrådets ståndpunkt

Direktivförslagets rättsliga grund utgörs av artiklarna 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Den rättsliga grunden är enligt statsrådet korrekt.

Förslaget kan generellt sett anses vara nödvändigt och bör understödjas trots Europarådets motsvarande konvention, eftersom endast tre EU-medlemsstater hittills har tillträtt konventionen. I samband med beredningen av konventionen och beredningen av dess nationella ikraftsättande har regleringsbehoven och regleringsmöjligheterna i fråga om ämnesområdet bedömts mångsidigt och övergripande. Förslaget bör i sak motsvara nämnda konvention i så hög grad som möjligt. Ge-

nom att förenhetliga direktivet och konventionen kan tolkningsproblem mellan de olika instrumenten undvikas och medlemsstaternas tillträde till konventionen främjas.

I samband med kriminaliseringarna och åtgärder som hänför sig till dessa och som ingriper i individens rättigheter ska det säkerställas att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Likaså ska straffvärdet och straffskalorna för en gärning stå i rätt proportion till syftet och brottets allvarlighet, såsom proportionalitetsprincipen anger. När det gäller att förebygga brott fungerar en förhöjd risk för att åka fast, t.ex. genom att effektivisera det internationella samarbetet mellan myndigheterna, bättre än skärpta straffskalor. Det är viktigt att man inom EU-straffrätten i tillräcklig grad beaktar en enskild medlemsstats praxis för straffskalor och inte äventyrar konsekvensen i medlemsstatens straffrätt.

Sexualbrott som riktas mot barn är särskilt klandervärda. När straffskalorna fastställas ska dock beaktas deras förhållande till de straff som föreskrivits för andra brott. Kraven på miniminivåer för maximistraff vid vissa brott samt faktumet att förslaget innehåller så hårfin skillnader i fråga om kriminaliseringarna att de är svåra att skilja åt kan anses vara problematiska för Finland. En betydande del av förslagen är dock sådana att de kan anses vara motiverade på grundval av de aktuella brottens allvarliga och skadliga natur. En del av ändringarna som direktivförslaget förutsätter kommer att genomföras redan i samband med ikraftsättandet av Europarådets konvention.

Till vissa delar bör målet vara att direktivet, i likhet med konventionen, ger medlemsstaterna ett större spelrum än vad som föreslagits. T.ex. bör det föreslagna systemet med yrkesförbud utformas så att det beaktar rättssystem där man uppnår samma mål med andra medel. Som ett annat exempel kan nämnas de tidigare behandlade frågorna som gäller kriminaliseringsskyldigheterna, eftersom dessa observerades vara problematiska i samband med beredningen av konventionen. Vid överläggningarna om rambeslutet förra året visade det sig att Finlands farhågor beträffande frågor av detta slag motsvarar flera andra medlemsstaters farhågor.

För att upprätthålla en tydlig och enhetlig lagstiftning bör det inte för en specifik brottsbeteckning utformas detaljerade bestämmelser om förfarande som gäller endast en form av brott, om det går att klara sig med allmänna bestämmelser. Ett nationellt spelrum bör tillåtas, eftersom systemen för hand-

läggning av brottmål varierar betydligt från ett land till ett annat. Detta gäller straffprocessen samt hjälpen till och skyddet av brottsoffren. Direktivförslaget kan dock inte till denna del anses problematiskt i synnerhet därför att förslagen som gäller dessa frågor inte förutsätter ändringar av lagstiftningen.