



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.12.2000
KOM(2000) 854 endelig

2001/0024 (CNS)
2001/0025 (CNS)

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Bekæmpelse af menneskehandel og om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og
børnepornografi**

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af menneskehandel

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi

(forelagt af Kommissionen)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA- PARLAMENTET

Bekæmpelse af menneskehandel og om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi; to forslag til rammeafgørelser

1. INDLEDNING

Menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, herunder børnepornografi, er afskyvækkende og stadig mere foruroligende fænomener. Menneskehandel er ikke blot et sporadisk fænomen, der rammer nogle få enkeltpersoner, men er sat i system med vidtrækkende følger for vore samfunds sociale, økonomiske og organisatoriske struktur. Fænomenet fremmes af globalisering og moderne teknologier. Over hele verden handles der hvert år med titusindvis af mennesker, navnlig kvinder og børn, med henblik på udnyttelse af dem. Der meldes om utallige tilfælde af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Medlemsstaterne i Den Europæiske Union og ansøgerlandene er stærkt påvirket af disse samfundssvøber. Der er behov for forskellige foranstaltninger, herunder stærk og klar retsbeskyttelse af alle enkeltpersoner, og forebyggende foranstaltninger, såvel som foranstaltninger til sikring af tilstrækkelig beskyttelse af og bistand til ofrene. Foranstaltningerne bør være rettet mod hele handelskæden bestående af de personer, der rekrutterer, transporterer og udnytter, samt kunderne. Der bør tages fat på tilgrundliggende årsager til menneskehandel, f.eks. fattigdom, herunder feminisering af fattigdommen, diskriminering mod kvinder, arbejdsløshed og mangel på uddannelse og adgang til ressourcer, med henblik på fastlæggelse og opretholdelse af en vidtspændende politik. Navnlig er kvinder og børn udsatte for at blive ofre for handel, bl.a. på grund af manglende uddannelse og erhvervs muligheder. En vidtspændende politik bør derfor omfatte et klart kønsaspekt.

På denne baggrund har Den Europæiske Union siden 1996 været aktivt engageret i udviklingen af en omfattende og tværfaglig metode til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Det bør for eksempel huskes, at Rådet, med Kommissionens og Europa-Parlamentets aktive deltagelse, har iværksat tilskyndelses- og udvekslingsprogrammet STOP¹ og DAPHNE-programmet² til bekæmpelse af vold mod kvinder og børn. Navnlig STOP-programmet har udviklet en tværfaglig indfaldsvinkel, som alle relevante aktører er involveret i; ud over at der lægges vægt på politimæssigt samarbejde, tillægges ikke-statslige organisationer og deres afgørende rolle i en omfattende og vellykket indsats mod menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn en særlig betydning. Betydningen af de ikke-statslige organisationer understreges også af DAPHNE-programmet, der er specielt udformet til at støtte en indsats, der fokuserer på de ikke-statslige organisationer og deres arbejde for at beskytte og bistå kvinder og børn, som er ofre for vold.

Endvidere vedtog Rådet i februar 1997 en fælles aktion³ om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, hvori medlemsstaterne gik ind på at gennemgå deres relevante lovgivning med henblik på at sikre, at visse former for adfærd blev betragtet som strafbare,

¹ EFT L 322 af 12.12.1996.

² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 293/2000/EF af 24.1.2000; EFT L34 af 9.2.2000 s. 1.

³ EFT L 063 af 4.3.1997.

samt for at fremme retligt samarbejde. Den Europæiske Unions initiativer har også bidraget væsentligt til den stigende bevidsthed om disse fænomener og til handling på verdensplan, som det kan ses af den nylige, vellykkede indgåelse af De Forenede Nationers protokol om menneskehandel som supplement til konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

På europæisk plan kom der mere skred i tingene ved Amsterdam-traktatens artikel 29, der eksplicit refererer til menneskehandel og overgreb mod børn. Wien-handlingsplanen⁴ om gennemførelse af traktatens bestemmelser om et område med sikkerhed, frihed og retfærdighed behandler således også disse anliggender. Endvidere blev der i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 (punkt 23 og 48) anmodet om konkrete initiativer på disse områder. Det Europæiske Råd gav navnlig udtryk for sin beslutsomhed vedrørende to aspekter. For det første i forbindelse med aktioner mod dem, der beskæftiger sig med menneskehandel og økonomisk udbytning af migranter. Rådet blev opfordret til inden udgangen af 2000 at vedtage en lovgivning med henblik på hårde sanktioner mod disse alvorlige forbrydelser. For det andet mener Rådet, at bestræbelserne på at vedtage fælles definitioner, fælles regler for, hvad der er strafbart, og fælles sanktioner i første omgang bør koncentrerer om blandt andet menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og højteknologikriminalitet. Herefter opfordrede Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira den 19.-20. juni 2000 det kommende franske formandskab og Kommissionen til hurtigt at gå videre med Tammerfors-konklusionerne på dette område.

I Resultattavlen⁵ vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med sikkerhed, frihed og retfærdighed i Den Europæiske Union gav Kommissionen for sin del udtryk for vilje til at fremsætte forslag inden udgangen af 2000 med henblik på vedtagelse af foranstaltninger navnlig til fastsættelse af fælles regler for, hvad der er strafbart i forbindelse med menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn, med særlig reference til børnepornografi på Internettet. Europa-Parlamentet har også i adskillige beslutninger opfordret til sådanne initiativer⁶.

Ud over lovgivningsmæssige initiativer agter Kommissionen at fortsætte en række aktioner i kampen mod menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Programmerne STOP og DAPHNE står centralt i denne politik, og Kommissionen har for nylig fremsat et forslag til Rådets beslutning om at forlænge STOP-programmet med to år. Dette skulle give mulighed for en særlig koncentreret indsats med deltagelse fra ansøgerlandene såvel som ved samarbejde med tredjelande og internationale organisationer for at forhindre og bekæmpe menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. I tråd med tidligere dokumenter om retningslinjerne⁷ vil man også anvende budgetposter rettet mod ansøgerlande og tredjelande til støtte for aktioner som f.eks. oplysningskampagner med det formål at forhindre menneskehandel samt til afhjælpning af de tilgrundliggende årsager til handelen. Et konkret eksempel herpå er det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne, der yder støtte til ikke-statslige og internationale organisationer, som arbejder for at fremme menneskerettighederne for kvinder, børn og andre udsatte grupper i tredjelande. På området børnepornografi vil handlingsplanen om bekæmpelse af ulovligt og

⁴ EFT C 19 af 23.1.1999.

⁵ KOM(2000) 167 endelig af 24.3.2000.

⁶ F.eks. beslutning af 19. maj 2000 om meddelelsen «Fremtidige initiativer i kampen mod handel med kvinder» (A5-0127/2000) og lovgivningsmæssig beslutning af 11. april 2000 om initiativ fra Republikken Østrig til vedtagelse af Rådets afgørelse om bekæmpelse af børnepornografi på Internettet (A5-0090/2000).

⁷ KOM(96)567 endelig af 20.11.1996 og KOM(98)726 endelig af 9.12.1998.

skadeligt indhold på de globale net⁸ blive anvendt. I overensstemmelse med Rådets henstilling 98/560/EF af 24. september 1998⁹ om udvikling af den europæiske industris konkurrenceevne inden for audiovisuelle tjenester og informationstjenester gennem fremme af nationale rammer, der tager sigte på at opnå en sammenlignelig og effektiv beskyttelse af mindreårige og menneskets værdighed, undersøger Kommissionen også de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne, navnlig med hensyn til selvregulering, således at der opstår et klima af tillid til kampen imod distribution af ulovligt indhold, når det drejer sig om menneskets værdighed i audiovisuelle og online tjenester.

2. KOMMISSIONENS FORSLAG

Siden emnerne menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn er blevet placeret højt på Den Europæiske Unions politiske dagsorden, er der noteret fremskridt i medlemsstaternes politikker og lovgivning. Men på trods af denne positive udvikling gør de faktiske forskelle og afvigelser det vanskeligt i praksis at udvikle et effektivt retligt og politimæssigt samarbejde på disse områder. Under udarbejdelsen af nærværende forslag har Kommissionen ment, at den væsentligste årsag til, at gennemførelsen af den fælles aktion af februar 1997 ikke opfyldte sin målsætning, skal findes i mangelen på fælles vedtagne definitioner, fælles regler for, hvad der er strafbart, og fælles sanktioner i medlemsstaternes straffelovgivning. Formålet med Kommissionens nærværende forslag til bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn er at afhjælpe denne utilfredsstillende situation.

For så vidt angår forslaget til en rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel, ønsker Kommissionen at understrege, at målsætningen er at dække ikke alene lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, men også lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Eftersom det er af afgørende betydning at skride ind over for de forskellige former for ulovlig flytning af mennesker, der styres af internationale forbryderorganisationer, bør det også understreges, at Kommissionens forslag vedrørende menneskehandel til udnyttelsesformål skal ses som et supplement til de væsentlige initiativer, der er forelagt af det franske formandskab¹⁰ om hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold.

Med hensyn til Kommissionens nærværende forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi er målsætningen navnlig at forbedre bestemmelserne i den fælles aktion af februar 1997 ved at forhindre, at der findes sikre tilflugtssteder for børnesexforbrydere, som mistænkes for at have begået en forbrydelse i et andet land end deres eget.

Endvidere er hensigten med forslaget hurtigst muligt at tage fat på det foruroligende emne børnepornografi på Internettet med henblik på at vise Den Europæiske Unions vilje til at gennemføre fælles straffebestemmelser på dette område og bidrage til at give Internet-brugere et trygt og ukriminelt miljø.

Endelig ønsker Kommissionen at understrege det faktum, at dens forslag, hvor det er hensigtsmæssigt, har inkorporeret det arbejde, der afspejles på internationalt plan ved De Forenede Nationers protokol om menneskehandel og af den fremtidige konvention om kriminalitet på Internettet, der er udarbejdet af Europarådet. Kommissionen mener, at det er

⁸ EFT L 33 af 6.2.1999.

⁹ EFT L 270 af 7.10.1998.

¹⁰ EFT C 253 af 4.9.2000; forslagene er endnu ikke vedtaget.

vigtigt, at Den Europæiske Union, gennem Rådets snarlige vedtagelse af nærværende forslag, klart viser sin vilje til at tage kampen op mod disse uacceptable krænkelser af menneskerettigheder og menneskets værdighed ved at skabe en fælles holdning til kriminallovgivning og et yderligere udviklet politimæssigt og retligt samarbejde.

Bilag til denne meddelelse er:

- et forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel,
- et forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE
om bekæmpelse af menneskehandel

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Den 24. februar 1997 vedtog Rådet en fælles aktion om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn¹. Den fælles aktion dækker en lang række emner som for eksempel definitioner (uden at det påvirker mere specifikke definitioner i medlemsstaternes lovgivning), kompetence, strafferetspleje, bistand til ofre samt politimæssigt og retligt samarbejde. Gennem den fælles aktion påtog medlemsstaterne sig at gennemgå deres gældende lovgivning med henblik på at gøre menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn til overtrædelser af straffeloven.

Siden vedtagelsen af den fælles aktion i 1997 har aktioner og initiativer imod menneskehandel udviklet sig betragteligt i antal og i indhold såvel i Den Europæiske Union som på lokalt, regionalt og internationalt plan i en bredere kontekst. Men den fortsatte divergens mellem medlemsstaternes juridiske indfaldsvinkler viser alligevel tydeligt behovet for yderligere aktion mod den trussel, som menneskehandelen udgør.

Endvidere indeholder Amsterdam-traktatens artikel 29 en eksplicit reference til menneskehandel. Wien-handlingsplanen² og Det Europæiske Råd i Tammerfors fremsatte en klar opfordring til yderligere lovgivningsmæssig indgriben mod menneskehandel. Også i Kommissionens Resultattavle³ omtales lovgivningsmæssig indgriben. På et bredere internationalt plan har en af de mest betydelige udviklinger været De Forenede Nationers konvention om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, idet dens to supplerende protokoller er rettet mod migrantsmugling og menneskehandel. Kommissionen har deltaget aktivt i udarbejdelsen af disse instrumenter, og vigtige elementer i protokollen om menneskehandel er afspejlet i dette forslag, om end de går endnu videre.

Det område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som skal skabes inden for Den Europæiske Union, har en særlig karakter, som skulle gøre medlemsstaterne i stand til at udarbejde en rammeafgørelse, hvori visse aspekter af straffeloven og det retlige samarbejde går videre, end det har været muligt gennem de instrumenter, som var til rådighed inden Amsterdam-traktatens ikrafttræden, og instrumenter, som er udviklet på et bredere internationalt plan. En rammeafgørelse bør for eksempel mere præcist omhandle emner som regler for, hvad der er strafbart, straffe og andre sanktioner, skærpende omstændigheder, kompetence og udlevering.

Kommissionen mener derfor, at der på unionsplan kræves yderligere reaktion på spørgsmålet om menneskehandel. Brugen af en rammeafgørelse, der som instrument er indført med Amsterdam-traktaten, vil styrke den fælles holdning i Den Europæiske Union på dette område og udfylde huller i eksisterende lovgivning. Behovet for en klar fælles holdning til menneskehandel bør også ses på baggrund af den fremtidige udvidelse af Den Europæiske Union.

¹ EFT L 63 af 4.3.1997.

² EFT C 19 af 23.1.1999.

³ KOM(2000) 167 endelig af 24.3.2000.

Kommissionen har derfor, som bekendtgjort i Resultattavlen, besluttet at fremsætte forslag til en rammeafgørelse om den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning, herunder sanktioner, når det gælder menneskehandel.

Forslaget indeholder også bestemmelser om horisontale retlige spørgsmål såsom kompetence og samarbejde mellem medlemsstater. Forslaget omfatter menneskehandel med henblik på arbejdsmæssig og seksuel udnyttelse, men ikke seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, der vil blive omfattet af et særskilt forslag. Opdelingen i to rammeafgørelser giver Rådet mulighed for at fokusere på menneskehandel med henblik på såvel arbejdsmæssig som seksuel udnyttelse.

2. HANDEL OG SMUGLING

Kommissionen har det synspunkt, at opdelingen i en FN-protokol om menneskehandel og en FN-protokol om migrantsmugling understreger kompleksiteten i forskellige former for ulovlige befolkningsflytninger, der styres af internationale forbryderorganisationer. Mens migrantsmugling kan siges at udgøre en forbrydelse mod staten og ofte indebærer en fælles interesse hos smugleren og den smulede, udgør menneskehandel en forbrydelse mod en person, og dens formål er udnyttelse.

Kommissionen er derfor af den mening, at de franske initiativer⁴ om hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold har relation til migrantsmugling. På den anden side relaterer dette forslag til menneskehandel med denne aktivitets karakteristika. Kommissionens konklusion er, at det franske initiativ om hjælp og dette forslag vedrørende menneskehandel supplerer hinanden, og at de begge bidrager til en Europa-dækkende kamp mod alvorlige typer af kriminelle handlinger begået af internationale forbryderorganisationer.

3. RETSGRUNDLAG

Dette forslag til en rammeafgørelse vedrører indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og bestemmelser på området politimæssigt og retligt samarbejde i straffesager. For en stor dels vedkommende vedrører det også "mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet". Det i forslagens præambel anførte retsgrundlag er derfor artikel 29 med eksplicit reference til menneskehandel, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union. Forslaget har ingen finansielle indvirkninger på De Europæiske Fællesskabers budget.

⁴ EFT C 253 af 4.9.2000; forslagene er endnu ikke vedtaget.

4. RAMMEAFGØRELSEN: ARTIKLER

Artikel 1 (Menneskehandel med udnyttelse som arbejdskraft til formål)

Artikel 1 pålægger alle medlemsstater en forpligtelse til at sikre, at menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft er en strafbar handling.

Ifølge artiklens definition omfatter menneskehandel rekruttering, transport eller overførsel af en person, herunder at holde personen skjult med efterfølgende modtagelse og overdragelse af kontrol med ham eller hende med henblik på udnyttelse til produktion af varer eller til tjenesteydelser. Denne definition afspejler nøgleelementerne i en af de dele, der udgør definitionen på handel i FN-protokollen om menneskehandel.

Udnyttelse som arbejdskraft defineres i artiklen som en overtrædelse af arbejdsstandarder for arbejdsforhold, lønninger og sundhed og sikkerhed. Hensigten med at referere til arbejdsmarkedsbestemmelserne er på ingen måde at påvirke medlemsstaternes arbejdsmarkedsbestemmelser. Hensigten er, at der på basis af eksisterende bestemmelser fastsættes en målestok for, hvad der er en acceptabel standard på arbejdsmarkedet. Det bør understreges, at denne definition skal ses i sammenhæng med definitionen på handel og karakteriserende elementer som for eksempel tvang. Endvidere knyttes der til lovovertrædelsen et krav om, at den pågældendes grundlæggende rettigheder er blevet og fortsat bliver undertrykt, f.eks. rettighederne ifølge charteret om grundlæggende rettigheder fra Det Europæiske Råd i Nice. Dette krav omfatter også ofrets grundlæggende rettigheder og ikke alene gerningsmandens adfærd som i de karakteriserende elementer, der omtales nedenfor. Det er også et udtryk for den betingelse, at der er tale om fortsat undertrykkelse af en persons grundlæggende rettigheder.

Med hensyn til de elementer, der karakteriserer menneskehandel med udnyttelse som arbejdskraft til formål som en strafbar handling, svarer litra a) og b) til FN-protokollen om handel med mennesker. Litra c) og d), der delvis svarer til De Forenede Nationers protokol, omfatter former for at udnytte eller øve pres, når en person er genstand for handel. Målet er at sikre en omfattende dækning af kriminel adfærd. Dette omfatter fremgangsmåder som for eksempel gældsbinding, hvor en person ikke har andet valg end at give efter for presset. Det omfatter også misbrug af menneskers sårbarhed, for eksempel personer, der er psykisk eller fysisk handicappede, eller personer, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, som ofte er i en situation, hvor de ikke har eller ikke mener, de har andet valg end at underkaste sig udnyttelsen. De sidstnævnte elementer sikrer også, at lovovertrædelsen tager højde for ofrets særlige situation og ikke kun for den adfærd, der udvises af gerningsmanden.

Den beskrevne kriminelle handling omfatter ikke et eksplicit krav om, at ofret krydser en grænse. Begrundelsen herfor følger Europol-konventionen og De Forenede Nationers protokol om menneskehandel, dvs. at der generelt i forbindelse med menneskehandel er tale om international organiseret kriminalitet, men at ofret ikke nødvendigvis selv krydser en grænse.

Endvidere bør de væsentlige elementer i forbrydelsen menneskehandel fokusere på udnyttelsesformålet og ikke på "flytningen" over en grænse. Hvis kravet om en grænseoverskridelse blev opretholdt, ville der opstå det paradoks, at en europæisk borger, der tvinges ud i prostitution og udsættes for handel inden for sit eget land, ville nyde mindre

beskyttelse end borgere fra tredjelande. Når man ikke medtager et krav om grænseoverskridelse, betyder det også, at forslaget dækker "videresalg" inden for destinationslandet, hvilket i mange tilfælde er en integreret del af handelskæden/aktiviteten.

Artikel 2 (Menneskehandel med seksuel udnyttelse til formål)

Artikel 2 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er en strafbar handling. Artiklen svarer i struktur og indhold til artikel 1.

Seksuel udnyttelse omfatter de formål at udnytte en person til prostitution, i pornografiske forestillinger og til produktion af pornografisk materiale.

Artikel 3 (Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg)

Artikel 3 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at anstiftelse, medvirken og tilskyndelse til samt forsøg på at drive handel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og handel med henblik på seksuel udnyttelse er strafbare handlinger.

Artikel 4 (Sanktioner og skærpende omstændigheder)

Artikel 4 omhandler sanktioner og skærpende omstændigheder. I stk. 1 anføres det, at de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser skal være strafbare med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder fængselsstraffe med en maksimumstraf på mindst seks år. Disse sanktioner er tilstrækkelige til at omfatte menneskehandel inden for rammerne af andre instrumenter, som allerede er vedtaget med det formål at styrke Den Europæiske Unions politimæssige og retlige samarbejde mod organiseret kriminalitet, som for eksempel den fælles aktion 98/699/RIA⁵ vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold samt den fælles aktion 98/733/RIA⁶ om at gøre det strafbart at deltage i en kriminell organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater .

Eftersom menneskehandel indebærer meget alvorlig kriminell adfærd fastsættes det i stk. 2, at medlemsstaterne skal sikre, at lovovertrædelserne, når skærpende omstændigheder gør sig gældende, kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst ti år. Kommissionens forslag om at sætte ti år som mindste maksimumstraf, når der er tale om skærpende omstændigheder, bygger på det synspunkt, at eventuelle sanktioner over for handel bør afspejle forbrydelsens alvor og have en stærkt afskrækkende virkning.

Der anføres tre forhold, som typisk burde medføre, at omstændighederne ved en overtrædelse i forbindelse med handel betegnes som skærpende. Disse situationer udgør en minimumsliste, men påvirker ikke yderligere definitioner i medlemsstaternes lovgivning. En yderligere forklaring på, hvad der menes med sådanne forhold i denne rammeafgørelse, er følgende:

- ”medfører væsentlig profit” kunne, i påkommende tilfælde, fortolkes analogt med skærpede «alfonseri»-forhold og bør mindst omfatte gerningsmandens berigelse ved de kriminelle handlinger;

⁵ EFT L 333 af 9.12.1998, s. 1.

⁶ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

- ”begås inden for en kriminel organisation” bør fortolkes i overensstemmelse med artikel 1 i den fælles aktion 98/733/RIA om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater⁷
- «omfatter særlig hensynsløs adfærd» tager sigte på den grad af tvang eller pres, der udøves af gerningsmanden, eller graden af manglende hensyntagen til ofrets helbred eller integritet, fysisk såvel som psykisk; jo højere grad af tvang eller pres, jo mere alvorlig er overtrædelsen.

Artikel 5 (Juridiske personers ansvar)

Det er nødvendigt også at omfatte den situation, hvor en juridisk person er indblandet i handelen. Artikel 5 indeholder derfor bestemmelser om, at en juridisk person kan kræves til ansvar for de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser for vindings skyld, som begås af en hvilken som helst person, der handler enten som individ eller som en del af det organ, der udgøres af den juridiske person. Udtrykket ansvar bør fortolkes som omfattende enten strafferetligt eller civilretligt ansvar (se endvidere artikel 6 om sanktioner).

Endvidere fastsættes det i stk. 2, at en juridisk person også kan kræves til ansvar, hvis mangel på opsyn eller kontrol, udført af en person med beføjelser til at udøve kontrol, har gjort det muligt at begå overtrædelsen for vindings skyld. Af stk. 3, fremgår det, at retsforfølgning af en juridisk person ikke udelukker samtidig retsforfølgning af en fysisk person, og stk. 4 indholder definitionen på en juridisk person i forbindelse med denne rammeafgørelse.

Artikel 6 (Sanktioner mod juridiske personer)

Artikel 6 indeholder et krav til sanktioner mod juridiske personer. Den kræver sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, hvor den minimale forpligtelse er at idømme strafferetlig eller civilretlig bødestraf. Der anføres også andre sanktioner, som typisk kunne anvendes på juridiske personer.

⁷ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

Artikels 7 (Kompetence og retsforfølgning)

Handelsaktiviteternes internationale karakter indebærer, at en effektiv retlig reaktion kræver procedurebestemmelser om kompetence og udlevering, der er så klare og vidtrækkende som nationale retssystemer tillader, hvormed man sikrer, at ingen unddrager sig retsforfølgning.

I stk. 1 fastsættes en række kriterier, ifølge hvilke det nationale politi og retsvæsen tilkendes kompetence til at retsforfølge og efterforske sager, hvori indgår de lovovertrædelser, der er omhandlet i denne rammeafgørelse. En medlemsstat skal godtgøre sin kompetence i tre situationer:

- (a) i tilfælde af, at overtrædelserne er begået helt eller delvis på dens område, uanset hvilken status eller nationalitet den involverede person har (territorialprincippet), eller
- (b) i tilfælde af, at lovovertræderen er statsborger i den pågældende stat (aktivt personprincip). Kriteriet om statsborgerskab betyder, at kompetencen kan fastlægges uden hensyn til *lex locus delicti*. Det er op til medlemsstaterne at retsforfølge lovovertrædelser, der er begået i udlandet. Dette er særlig vigtigt i forbindelse med medlemsstater, som ikke udleverer deres egne statsborgere, eller
- (c) hvor overtrædelserne er begået til gavn for en juridisk person med hjemsted på den pågældende medlemsstats område.

Men eftersom ikke alle medlemsstaters retstraditioner anerkender ekstraterritorial kompetence for alle typer straffelovsovertrædelser, kan medlemsstater, med forbehold af forpligtelsen under stk. 1, begrænse deres kompetence til de to førstnævnte af disse tre situationer. Endvidere kan de, hvis de ikke gør det, stadig træffe foranstaltninger til at begrænse anvendelsen af stk. 1, litra b) og c) til sager, hvor overtrædelserne er begået uden for den pågældende medlemsstats område.

Stk. 3 tager højde for det faktum, at visse medlemsstater ikke udleverer deres egne statsborgere, og søger at sikre, at personer, som mistænkes for at have begået lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel, ikke unddrager sig retsforfølgning, fordi udlevering principielt afvises på det grundlag, at de er statsborgere i den stat. En medlemsstat, som ikke udleverer sine egne statsborgere, skal, i henhold til stk. 3, træffe de nødvendige forholdsregler for at godtgøre sin kompetence samt, når det er relevant, for at retsforfølge de pågældende lovovertrædelser, når de er begået af landets statsborgere uden for dets eget område. I stk. 4 hedder det, at medlemsstaterne underretter Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen, hvis de beslutter at tage stk. 2 i anvendelse.

Artikel 8 (Ofre)

I Den Europæiske Unions holdning til menneskehandel, har man tillagt bistand til ofre særlig betydning. I mange tilfælde er ofre for menneskehandel blevet groft misbrugt af gerningsmanden. Kommissionen er derfor af den mening, at en artikel om ofre bør være indeholdt i denne rammeafgørelse. Social bistand til ofre med henblik på at hjælpe dem til at overvinde følgerne af sådanne hændelser og gøre dem i stand til bl.a. at genindtræde på arbejdsmarkedet, udgør en del af den overordnede politik.

Artikel 9 (Samarbejde mellem medlemsstater)

Formålet med artikel 9 er at drage fordel af instrumenter til internationalt retligt samarbejde, som medlemsstaterne deltager i, og som bør finde anvendelse på de sager, der er omhandlet i denne rammeafgørelse. For eksempel er ordninger om gensidig retlig bistand og udlevering indeholdt i en række bilaterale og multilaterale aftaler såvel som i nogle af Den Europæiske Unions konventioner. Et yderligere formål med denne artikel er at lette udvekslingen af oplysninger.

Stk. 1 kræver, at medlemsstaterne i videst muligt omfang yder hinanden bistand i retsforfølgninger for menneskehandel. I tilfælde af at der opstår en konflikt om kompetencen, fastsættes det i stk. 2, at medlemsstaterne skal konsultere hinanden med henblik på at koordinere deres retsforfølgning effektivt. I stk. 2 anføres det også, at der skal gøres passende brug af eksisterende samarbejdsmechanismer, som f.eks. retsombudsfolk som forbindelsespersoner⁸ og det europæiske retlige netværk⁹. Stk. 3 understreger betydningen af at have udpeget kontaktpunkter med henblik på udveksling af oplysninger. I stykket anføres eksplicit, at Europol skal involveres behørigt. Stk. 4 indeholder en bestemmelse om cirkulation af oplysninger om, hvilke kontaktpunkter der er udpeget til udveksling af oplysninger om menneskehandel.

Artikel 10 (Gennemførelse)

Artikel 10 omhandler gennemførelsen og opfølgningen af denne rammeafgørelse. Den fastsætter, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for overholdelsen af denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002. Den fastsætter også, at medlemsstaterne, inden denne dato, til Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen fremsender de bestemmelser, der omsætter de forpligtelser, som pålægges dem i henhold til denne rammeafgørelse, til national lovgivning. På grundlag af en rapport, der er udarbejdet på basis af disse oplysninger, og en skriftlig rapport fra Kommissionen vil Rådet inden den 30. juni 2004 vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for overholdelse af denne rammeafgørelse.

Artikel 11 (Ophævelse af den fælles aktion af februar 1997)

Artikel 11 ophæver den fælles aktion af februar 1997. Den fælles aktion skulle gennemføres senest den 31. december 1999, og på denne dato skulle medlemsstaterne også meddele til Generalsekretariatet for Rådet, hvilke forslag, der er fremsat med henblik på at opfylde deres forpligtelser i henhold til den fælles aktion. Denne rammeafgørelse og rammeafgørelsen om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi dækker i vidt omfang de samme emner. Selv om det muligvis følger af generelle retsprincipper, at den fælles aktion er forældet og ikke længere har nogen retsvirkninger, er det Kommissionens synspunkt, at det er vigtigt at tydeliggøre, at denne rammeafgørelse ophæver den fælles aktion.

Artikel 12 (Ikrafttræden)

Af artikel 12 fremgår det, at denne rammeafgørelse træder i kraft på den dato, den offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

⁸ EFT L 105 af 27.4.1996.

⁹ EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af menneskehandel

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b),

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres¹, Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999, Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira den 19.-20. juni 2000, Kommissionens Resultattavle² og Europa-Parlamentets resolution af 19. maj 2000³ omtaler eller opfordrer til gennemførelse af lovgivning til bekæmpelse af menneskehandel, herunder fælles definitioner, fælles regler for, hvad der er strafbart, og fælles sanktioner.
- (2) Den fælles aktion af 24. februar 1997 om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn⁴ bør følges op af yderligere lovgivning, som tager højde for medlemsstaternes divergerende juridiske indfaldsvinkler og bidrager til udvikling af et effektivt retligt og politimæssigt samarbejde til bekæmpelse af menneskehandel.
- (3) Menneskehandel er en alvorlig krænkelse af grundlæggende menneskerettigheder og menneskets værdighed og indebærer hensynsløs adfærd som for eksempel misbrug af og bedrag mod særligt udsatte personer såvel som anvendelse af vold, trusler, gældsbindinger og tvang.
- (4) Det betydningsfulde arbejde, der udføres af internationale organisationer, navnlig FN, bør støttes af Den Europæiske Unions arbejde.
- (5) Det er nødvendigt, at den alvorlige forbrydelse menneskehandel tackles ved en generel fremgangsmåde, hvori fælles grundelementer i alle medlemsstaters straffelove,

¹ EFT C 19 af 23.1.1999.

² KOM(2000) 167 endelig, s. 2.4 Forvaltning af indvandrerstrømme og s. 4.3 Bekæmpelse af visse former for kriminalitet.

³ A5-0127/2000.

⁴ EFT L 63 af 4.3.1997.

herunder sanktioner der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, udgør et hele sammen med det bredest mulige retlige samarbejde. I overensstemmelse med principperne om subsidiaritet og proportionalitet begrænser denne rammeafgørelse sig til det absolutte minimum med henblik på at opfylde disse målsætninger på europæisk plan og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt herfor.

- (6) Det er nødvendigt at indføre sanktioner over for gerningsmændene, der er tilstrækkeligt strenge til, at menneskehandel omfattes af de instrumenter, der allerede er vedtaget med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som f.eks. den fælles aktion 98/699/RIA⁵ vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold og den fælles aktion 98/733/RIA⁶ om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater.
- (7) Denne rammeafgørelse bør bidrage til at bekæmpe og forebygge menneskehandel ved at supplere de instrumenter, der er vedtaget af Rådet, som f.eks. den fælles aktion 96/700/RIA⁷ om iværksættelse af et tilskyndelses- og udvekslingsprogram til bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn (STOP), den fælles aktion 96/748/RIA⁸ om udvidelse af Europols Narkotikaenheds mandat, Rådets og Europa-Parlamentets beslutning 293/2000/EC⁹ om Daphne-programmet om forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder, den fælles aktion 98/428/RIA¹⁰ om oprettelse af et europæisk retligt netværk, den fælles aktion 96/277/RIA¹¹ om udveksling af retsmedlemmer som forbindelsespersoner med henblik på at forbedre det retlige samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater samt den fælles aktion 98/427/RIA¹² om god praksis i forbindelse med gensidig retshjælp i straffesager -

TRUFFET FØLGENDE RAMMEAFGØRELSE:

Artikel 1

Lovovertrædelser vedrørende menneskehandel med udnyttelse som arbejdskraft til formål

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at rekruttering, transport eller overførsel af en person, herunder at holde personen skjult med efterfølgende modtagelse og overdragelse af kontrol med ham eller hende, er en strafbar handling, hvor den pågældendes grundlæggende rettigheder er blevet eller fortsat bliver undertrykt med henblik på udnyttelse af personen til produktion af varer eller til tjenesteydelser, som er i strid med arbejdsstandarder for arbejdsforhold, lønninger og sundhed og sikkerhed, og:

- (a) hvor der er tale om tvang, magt eller trusler, herunder bortførelse, eller
- (b) hvor der er tale om bedrag eller svindel, eller

⁵ EFT L 333 af 9.12.1998, s. 1.
⁶ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.
⁷ EFT L 322 af 12.12.1996.
⁸ EFT L 342 af 31.12.1996.
⁹ EFT L 34 af 9.2.2000.
¹⁰ EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.
¹¹ EFT L 105 af 27.4.1996.
¹² EFT L 191 af 7.7.1998.

(c) hvor der er tale om magtmisbrug, påvirkning eller pression, eller

(d) hvor der er tale om andre former for misbrug.

Artikel 2

Overtrædelser vedrørende menneskehandel med seksuel udnyttelse til formål

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at rekruttering, transport eller overførsel af en person, herunder at holde personen skjult med efterfølgende modtagelse og overdragelse af kontrol med ham eller hende er en strafbar handling, hvor formålet er at udnytte den pågældende til prostitution, i pornografiske forestillinger og til produktion af pornografisk materiale, og:

(a) hvor der er tale om tvang, magt eller trusler, herunder bortførelse, eller

(b) hvor der er tale om bedrag eller svindel, eller

(c) hvor der er tale om magtmisbrug, påvirkning eller pression, eller

(d) hvor der er tale om andre former for misbrug.

Artikel 3

Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at anstiftelse, medvirken, tilskyndelse til og forsøg på at begå en af de i artikel 1 og 2 omhandlede lovovertrædelser er strafbare handlinger.

Artikel 4

Sanktioner og skærpende omstændigheder

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder fængselsstraffe med en maksimumstraf på mindst seks år.

2. Uden at det påvirker yderligere definitioner i national lovgivning, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en af de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst ti år, når den:

- indebærer særlig hensynsløs adfærd, eller

- medfører væsentlig profit, eller

- begås inden for en kriminel organisation.

Artikel 5

Juridiske personers ansvar

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for en af de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser, som begås for deres vindings skyld af en hvilken som helst person, hvad enten denne handler

som individ eller som en del af den juridiske person, som har en ledende stilling inden for den juridiske person, og som er baseret på:

- (a) repræsentationsbeføjelser for den juridiske person, eller
 - (b) beslutningsbeføjelser på vegne af den juridiske person, eller
 - (c) beføjelser til at udøve kontrol inden for den juridiske person.
2. Ud over de i stk. 1 omhandlede tilfælde træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en juridisk person kan kræves til ansvar, hvor manglende opsyn eller kontrol fra en i stk. 1 omhandlet persons side har gjort det muligt for en person underlagt denne juridiske person at begå en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 1, 2 og 3 til gavn for denne.
3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetsforfølgning af fysiske personer, der optræder som gerningsmænd, anstiftere eller medskyldige i en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 1, 2 og 3.
4. I forbindelse med denne rammeafgørelse skal der ved "juridisk person" forstås enhver enhed, der har denne status i henhold til den nationale lovgivning, der finder anvendelse, undtagen stater eller andre offentlige organer, der udøver statslig myndighed, samt offentlige internationale organisationer.

Artikel 6

Sanktioner mod juridiske personer

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person, der holdes ansvarlig i henhold til artikel 5, kan idømmes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, og som omfatter strafferetlig eller civilretlig bødestraf og kan omfatte andre sanktioner som f.eks.:

- (a) udelukkelse fra retten til offentlige ydelser eller offentlig støtte, eller
- (b) midlertidig eller permanent fratagelse af retten til at udøve erhvervsaktiviteter, eller
- (c) anbringelse under retligt tilsyn, eller
- (d) opløsning efter retskendelse, eller
- (e) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen.

Artikel 7

Kompetence og retsforfølgning

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at godtgøre deres kompetence i forhold til en af de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser, hvor:
- (a) lovovertrædelsen begås helt eller delvis inden for den pågældende medlemsstats område, eller
 - (b) lovovertræderen er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller

- (c) lovovertrædelsen begås for vindings skyld til gavn for en juridisk person med hjemsted på den pågældende område.
2. En medlemsstat kan beslutte, at den ikke vil anvende, eller at den kun i særlige tilfælde eller under særlige omstændigheder vil anvende de kompetenceregler, der er opstillet i stk. 1, litra b) og c), for så vidt lovovertrædelsen er begået uden for dens område.
 3. En medlemsstat, der i henhold til landets love ikke udleverer sine egne statsborgere, træffer de nødvendige foranstaltninger til at godtgøre sin kompetence i forhold til en af de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser og til, når det er hensigtsmæssigt, at retsforfølge sådanne, når de er begået af medlemsstatens egne statsborgere uden for dens område.
 4. Medlemsstater, der beslutter at anvende stk. 2 underretter Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen herom, og hvor det er relevant med angivelse af de særlige tilfælde eller omstændigheder, hvor beslutningen gælder.

Artikel 8 *Ofre*

Medlemsstaterne sørger for, at et offer for en af de i denne rammeafgørelse omhandlede lovovertrædelser sikres tilstrækkelig retsbeskyttelse og en forsvarlig behandling under retsproceduren. Navnlig skal medlemsstaterne sikre, at strafferetlige undersøgelser og retsprocedurer ikke påfører ofret yderligere overlast.

Artikel 9 *Samarbejde mellem medlemsstater*

1. I overensstemmelse med de gældende konventioner, multilaterale eller bilaterale aftaler og ordninger yder medlemsstaterne i videst muligt omfang hinanden gensidig bistand i forbindelse med retssager vedrørende de i denne rammeafgørelse omhandlede lovovertrædelser.
2. Hvor flere medlemsstater har kompetence i forhold til de i denne rammeafgørelse omhandlede lovovertrædelser, konsulterer disse stater hinanden med henblik på en koordinering af deres bestræbelser på en effektiv retsforfølgning. Der gøres behørig brug af de eksisterende samarbejdsmechanismer, som f.eks. retsombudsmand som forbindelsespersoner og det europæiske retlige netværk.
3. Med henblik på udveksling af oplysninger i relation til de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser etablerer medlemsstaterne operationelle kontaktpunkter, eller de gør brug af eksisterende samarbejdsmechanismer. Navnlig skal medlemsstaterne sikre, at Europol, inden for rammerne af dets beføjelser, inddrages i fuldt omfang.
4. Medlemsstaterne underretter Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen om deres udpegede kontaktpunkt til brug for udveksling af oplysninger om menneskehandel. Generalsekretariatet underretter de andre medlemsstater oplysninger om de udpegede kontaktpunkter.

Artikel 10
Gennemførelse

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen af denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002.
2. Medlemsstaterne sender senest den 31. december 2002 Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de love og administrative bestemmelser, hvorved de gennemfører de forpligtelser, som pålægges ved denne rammeafgørelse. Rådet evaluerer senest den 30. juni 2004, efter en rapport udarbejdet af Generalsekretariatet for Rådet på grundlag af de oplysninger, der er modtaget af medlemsstaterne, og en skriftlig rapport forelagt af Kommissionen, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet denne rammeafgørelse

Artikel 11
Ophævelse af den fælles aktion 97/154/RIA

Den fælles aktion af 24. februar 1997 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn ophæves ved denne rammeafgørelse.

Artikel 12
Ikrafttræden

Denne rammeafgørelse træder i kraft på datoen for dens offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formanden

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi

BEGRUNDELSE

2. INDLEDNING

Den 24. februar 1997 vedtog Rådet en fælles aktion om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn¹. Den fælles aktion dækker en lang række emner som for eksempel definitioner (uden at det påvirker mere specifikke definitioner i medlemsstaternes lovgivning), kompetence, strafferetspleje, bistand til ofre samt politimæssigt og retligt samarbejde. Gennem den fælles aktion påtog medlemsstaterne sig at gennemgå deres gældende lovgivning med henblik på at gøre menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn til overtrædelser af straffeloven.

Siden vedtagelsen af den fælles aktion i 1997 har aktioner og initiativer imod seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi udviklet sig betragteligt i antal og i indhold såvel i Den Europæiske Union som på lokalt, regionalt og internationalt plan i en bredere kontekst. Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi har givet anledning til stigende bekymring, og behovet for ved yderligere handling at tackle de divergerende juridiske indfaldsvinkler medlemsstaterne imellem er klart påvist.

Endvidere indeholder Amsterdam-traktatens artikel 29 en eksplicit reference til overgreb mod børn. Wien-handlingsplanen² og Det Europæiske Råd i Tammerfors fremsatte en klar opfordring til yderligere lovgivningsmæssig indgriben mod seksuel udnyttelse af børn. Også i Kommissionens Resultattavle³ omtales lovgivningsmæssig indgriben. Den 29. maj 2000 vedtog Rådet en afgørelse⁴ om bekæmpelse af børnepornografi på Internettet.

To eksempler på udviklingen på et bredere internationalt plan er De Forenede Nationers valgfrie protokol til konventionen om barnets rettigheder om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi og den fremtidige konvention om kriminalitet på Internettet, der er udarbejdet i Europarådet, der bl.a. behandler børnepornografi i forbindelse med edb-systemer. Kommissionen har deltaget aktivt i udarbejdelsen af sidstnævnte instrument, og væsentlige elementer i den fremtidige konvention om børnepornografi i edb-systemer afspejles i dette forslag, om end dette forslag også dækker andre former for børnepornografi end dem, der har forbindelse til edb-systemer.

Endvidere har det område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som skal skabes inden for Den Europæiske Union, en særlig karakter, som skulle gøre medlemsstaterne i stand til at udarbejde en rammeafgørelse, hvori visse aspekter af straffeloven og det retlige samarbejde går videre, end det har været muligt gennem de instrumenter, som var til rådighed inden Amsterdam-traktatens ikrafttræden, og instrumenter, som er udviklet på et bredere internationalt plan. En rammeafgørelse bør for eksempel mere præcist omhandle emner som regler for, hvad der er strafbart, straffe og andre sanktioner, skærpende omstændigheder, kompetence og udlevering.

Kommissionen mener derfor, at der på unionsplan kræves yderligere reaktion på spørgsmålet om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Brugen af en rammeafgørelse, der som instrument er indført med Amsterdam-traktaten, vil styrke den fælles holdning i Den

¹ EFT L 63 af 4.3.1997.

² EFT C 19 af 23.1.1999.

³ KOM(2000) 167 endelig af 24.3.2000.

⁴ EFT L 138 af 9.6.2000, s. 1.

Europæiske Union på dette område og udfylde huller i eksisterende lovgivning. Behovet for en klar fælles holdning til seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi bør også ses på baggrund af den fremtidige udvidelse af Den Europæiske Union.

Kommissionen har derfor, som bekendtgjort i Resultattavlen, besluttet at fremsætte forslag til en rammeafgørelse om den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning, herunder sanktioner, når det gælder seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Forslaget indeholder også bestemmelser om horisontale retlige spørgsmål såsom kompetence og samarbejde mellem medlemsstaterne. Forslaget omfatter seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Det omfatter ikke menneskehandel med udnyttelse til formål, der vil blive behandlet i et særskilt forslag. Opdelingen i to rammeafgørelser giver Rådet mulighed for at fokusere på seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.

4. RETSGRUNDLAG

Dette forslag til en rammeafgørelse vedrører indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og bestemmelser på området politimæssigt og retligt samarbejde i straffesager. Det vedrører også "mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet". Det i forslagets præambel anførte retsgrundlag er derfor artikel 29 med eksplicit reference til menneskehandel, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union. Forslaget har ingen finansielle indvirkninger på De Europæiske Fællesskabers budget.

RAMMEAFGØRELSEN: ARTIKLER

Artikel 1 (Definitioner)

Artikel 1 indeholder definitioner på udtryk, der bruges i rammeafgørelsen. Litra a), b) og c) indeholder centrale definitioner i forbindelse med rammeafgørelsen. Litra a) definerer udtrykket «*barn*», litra b) definerer udtrykket «*børnepornografi*» og litra c) «*edb-system*».

Definitionen på «*barn*» omfatter enhver person under atten år i forbindelse med denne rammeafgørelse. For så vidt angår denne aldersgrænse i forbindelse med børnepornografi, er Kommissionen af den mening, at afbildninger af personer under atten år, som udviser seksuelt eksplicit adfærd, udgør seksuel udnyttelse af børn. Selv om børn under atten har opnået en modenhed, som gør dem i stand til at træffe oplyst beslutning om at deltage i seksuelle aktiviteter, bør afbildninger af sådanne aktiviteter ikke finde sted. Aldersgrænsen på atten år er også i overensstemmelse med konventionen om barnets rettigheder.

Punkt b) dækker pornografisk materiale, som afbilder et barn, der udviser seksuelt eksplicit adfærd. 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 foretage omdannelse til visuelt medium. Navnlig med hensyn til seksuelt eksplicit adfærd, hvor et barn medvirker, bør denne mindst omfatte:

- a) samleje, herunder genitalt-genitalt, oralt-genitalt, analt-genitalt og oralt-analt samleje;
- b) bestialitet,
- c) onani,
- d) sadistisk eller masochistisk misbrug, eller
- e) pirrende fremvisning af kønsorganer eller pubesområde.

Punkt d) definerer "*juridisk person*". Definitionen på juridisk person er taget fra den anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.⁵

Artikel 2 (Lovovertrædelser vedrørende seksuel udnyttelse af børn)

Artikel 2 pålægger alle medlemsstater en forpligtelse til at sikre, at seksuel udnyttelse af børn er en strafbar handling. I litra a) anføres det, at forskellige former for udnyttelse af et barn til prostitution er strafbare handlinger. I litra b) anføres det, at inddragelse af et barn i seksuel adfærd er en strafbar handling, når den er karakteriseret ved de i punkt (i) og (iii) anførte omstændigheder. Fortolkningen af seksuel adfærd omfatter i forbindelse med denne rammeafgørelse den adfærd, der refereres til i artikel 1 om seksuelt eksplicit adfærd, hvad angår børnepornografi.

⁵ EFT C 221 af 19.7.1997.

Artikel 3 (Lovovertrædelser vedrørende børnepornografi)

Artikel 3 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at forskellige former for forsætlige handlinger vedrørende børnepornografi er strafbare. Stk. 1, litra a), dækker produktion af børnepornografi, stk. 1, litra b), distribution, spredning og transmission af børnepornografi, stk. 1, litra c), udbud eller anden tilgængeliggørelse af børnepornografi og endelig dækker stk. 1, litra d), anskaffelse eller besiddelse af børnepornografi.

De i litra a), og b), omtalte "aktiviteter" svarer ikke alene til den fremtidige konvention om kriminalitet på Internettet, men også til de elementer, der findes i medlemsstaternes straffelove. Det har været Kommissionens hensigt, i størst muligt omfang, at dække de adfærdsformer, der typisk udgør den overtrædelse af straffeloven, som børnepornografi er.

I artiklens stk. 1 indgår, at medlemsstaterne skal sikre, at de anførte lovovertrædelser skal kunne straffes, også når adfærden, helt eller delvist, omfatter anvendelsen af et edb-system.

Stk. 2 dækker to specifikke typer børnepornografisk materiale, der visuelt fremstiller et barn, der er inddraget i seksuelt eksplicit adfærd. For det første, hvor en person fremtræder som et barn, og for det andet, billeder, som omfatter afbildninger, der er ændret eller endda helt og holdent genereret af for eksempel et edb-system, dvs. simuleret eller fabrikeret. Stk. 2 dækker således pornografisk materiale, hvor der ikke er tale om en "faktisk" seksuel udnyttelse bag afbildningen. Den interesse, der skal beskyttes, adskiller sig derfor fra den børnepornografi, der refereres til i stk. 1; mens stk. 1 søger at beskytte børn mod seksuel udnyttelse, søger stk. 2 at beskytte børn mod at blive misbrugt som seksualobjekter og at forhindre børnepornografiske pseudoafbildninger i at blive mere tilgængelige med risiko for udbredelse af den seksuelle udnyttelse af børn.

Stk. 2 kræver, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at handlinger vedrørende pornografisk materiale, der visuelt fremstiller et barn, der udviser seksuelt eksplicit adfærd, er strafbare. Foranstaltningerne påvirker ikke de andre definitioner, som er indeholdt i denne rammeafgørelse. Specielt med hensyn til den situation, hvor materialet viser en person, der fremstilles som et barn, dvs. ikke en fabrikeret afbildning, men en afbildning af en virkelig person, skal medlemsstaterne i afgørelsen af, hvad der er strafbart, undtage de tilfælde, hvor det kan godtgøres, at billedet faktisk er af en person på atten år eller derover. Dette sikrer, at det som et minimum i alle medlemsstater gælder, at der stadig er tale om en strafbar handling, når en domstol er overbevist om, at et billede ser ud til at være af et barn, men den faktiske alder er ukendt.

Artikel 4 (Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg)

Artikel 4 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at anstiftelse, medvirken og tilskyndelse til seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi er strafbare handlinger.

Stk. 2 i artikel 4 vedrører specifikt forsøg. Det pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at forsøg på seksuel udnyttelse af børn, produktion, distribution, spredning, transmission, udbud eller anden tilgængeliggørelse af børnepornografi er strafbare handlinger. Stk. 2 omfatter ikke forsøg på forsætlig anskaffelse og besiddelse af børnepornografisk materiale.

Artikel 5 (Sanktioner og skærpende omstændigheder)

Artikel 5 omhandler sanktioner og skærpende omstændigheder. I stk. 1 anføres det, at de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser skal være strafbare med sanktioner, der er

effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder fængselsstraffe med en maksimumstraf på mindst fire år. Med hensyn til forsættelig anskaffelse og besiddelse anføres det specifikt, at maksimumstraffen skal være på mindst et år. Disse sanktioner er tilstrækkelige til at omfatte seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi inden for rammerne af andre instrumenter, som allerede er vedtaget med det formål at styrke Den Europæiske Unions politimæssige og retlige samarbejde mod organiseret kriminalitet, som for eksempel den fælles aktion 98/699/RIA⁶ vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold samt den fælles aktion 98/733/RIA⁷ om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater .

Eftersom seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi indebærer meget alvorlig kriminel adfærd fastsættes det i stk. 2 og 4, at medlemsstaterne skal sikre, at lovovertrædelserne, når skærpende omstændigheder gør sig gældende, kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst otte år. Kommissionens forslag om at sætte otte år som mindste maksimumstraf, når der er tale om skærpende omstændigheder, bygger på det synspunkt, at eventuelle sanktioner over for seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi bør afspejle forbrydelsens alvor og have en stærkt afskrækkende virkning.

Der anføres skærpende omstændigheder, som typisk burde medføre, at børneprostitution, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi betegnes som lovovertrædelser med skærpende omstændigheder. Disse situationer udgør en minimumsliste, men påvirker ikke yderligere definitioner i medlemsstaternes lovgivning. En yderligere forklaring på, hvad der menes med disse omstændigheder i denne rammeafgørelse, er følgende:

- ”vedrører et barn under ti år” eller i tilfælde af børnepornografi ”... afbildninger af et barn under ti år” skulle give en stærk og klar retsbeskyttelse af meget små børn og understrege alvoren i seksuel udnyttelse af meget små børn med hensyn til mulige sanktioner;
- «omfatter særlig hensynsløs adfærd» tager sigte på den grad af tvang eller pres, der udøves og graden af manglende hensyntagen til ofrets helbred eller integritet, fysisk såvel som psykisk; jo højere grad af tvang eller pres, jo mere alvorlig er overtrædelsen.
- ”medfører væsentlig profit” kunne, i påkommende tilfælde, fortolkes analogt med skærpede «alfonseri»-forhold og bør mindst omfatte gerningsmandens berigelse ved de strafbare aktiviteter;
- ”begås inden for en kriminel organisation” bør fortolkes i overensstemmelse med artikel 1 i 98/733/RIA fælles aktion om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater⁸
- ”indebærer afbildninger af et barn, der udsættes for vold eller tvang” tager sigte på afbildninger, der omfatter elementer af vold eller tvang, som tyder på,

⁶ EFT L 333 af 9.12.1998, s. 1.

⁷ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

⁸ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

at barnet lider eller giver udtryk for stor ængstelse; jo mere alvorlig vold eller tvang, der udøves, jo mere alvorlig er overtrædelsen.

Stk. 5 i artikel 5 kræver, at medlemsstaterne overvejer midlertidigt eller permanent at forbyde fysiske personer at udøve aktiviteter, der indebærer tilsyn med børn, hvis de er blevet dømt for en af de i denne rammeafgørelse omhandlede overtrædelser af straffeloven.

Artikel 6 (Juridiske personers ansvar)

Det er nødvendigt også at omfatte den situation, hvor en juridisk person er indblandet i seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Artikel 6 indeholder derfor bestemmelser om, at en juridisk person kan kræves til ansvar for de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser for vindings skyld, som begås af en hvilken som helst person, der handler enten som individ eller som en del af det organ, der udgøres af den juridiske person. Udtrykket ansvar bør fortolkes som omfattende enten strafferetligt eller civilretligt ansvar (se endvidere artikel 7 om sanktioner).

Endvidere fastsættes det i stk. 2, at en juridisk person også kan kræves til ansvar, hvis mangel på opsyn eller kontrol, udført af en person med beføjelser til at udøve kontrol, har gjort det muligt at begå overtrædelsen for vindings skyld. Af stk. 3, fremgår det, at retsforfølgning af en juridisk person ikke udelukker samtidig retsforfølgning af en fysisk person.

Specifikt med hensyn til straffelovsovertrædelsen børnepornografi ved hjælp af et edb-system er artikel 6 væsentlig i forbindelse med det ansvar, der påhviler leverandører af informationssamfundets tjenester. Artikel 6 påvirker ikke bestemmelserne i direktiv 2000/31/EF om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (direktivet om elektronisk handel)⁹, der omhandler tjenesteyderes formidleransvar. Artikel 12 til 14 i dette direktiv definerer de betingelser, hvorunder tjenesteyderne ikke kan holdes ansvarlige for aktiviteterne "mere conduit" (ren videreformidling), "caching" og "hosting" (oplagring), og i artikel 15 specificeres det, at medlemsstaterne ikke kan pålægge sådanne tjenesteydere en generel forpligtelse til at overvåge den information, de fremsender eller oplagrer, eller en generel forpligtelse til aktivt at undersøge forhold eller omstændigheder, der tyder på ulovlig virksomhed.

Formålet med denne rammeafgørelse er at sikre, at tjenesteleverandører kan kræves til ansvar, når de begår lovovertrædelser i forbindelse med børnepornografi til gavn for tjenesteleverandøren. Tilsvarende gælder ansvaret, når manglende tilsyn har gjort det muligt at begå lovovertrædelser i forbindelse med børnepornografi for en person, der står til ansvar over for tjenesteleverandøren, og hvor lovovertrædelsen er begået til gavn for tjenesteleverandøren.

Artikel 7 (Sanktioner mod juridiske personer)

Artikel 7 indeholder et krav til sanktioner mod juridiske personer. Den kræver sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, hvor den minimale forpligtelse er at idømme strafferetlig eller civilretlig bødestraf. Der anføres også andre sanktioner, som typisk kunne anvendes på juridiske personer.

⁹ EFT L 178 af 17.7.2000, s. 1.

Artikels 8 (Kompetence og retsforfølgning)

Den internationale karakter ved de straffelovsovertrædelser seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi indebærer, at en effektiv retlig reaktion kræver procedurebestemmelser om kompetence og om udlevering, der er så klare og vidtrækkende som nationale retssystemer tillader, med henblik på at sikre, at ingen unddrager sig retsforfølgning.

I stk. 1 fastsættes en række kriterier, ifølge hvilke det nationale politi og retsvæsen tilkendes kompetence til at retsforfølge og efterforske sager, hvori indgår de lovovertrædelser, der er omhandlet i denne rammeafgørelse. En medlemsstat skal godtgøre sin kompetence i tre situationer:

- (a) i tilfælde af, at overtrædelserne er begået helt eller delvis på dens område, uanset hvilken status eller nationalitet den involverede person har (territorialprincippet), eller
- (b) i tilfælde af, at lovovertræderen er statsborger i den pågældende stat (aktivt personprincip). Kriterierne for statsborgerskab betyder, at kompetencen kan fastlægges uden hensyn til *lex locus delicti*. Det er op til medlemsstaterne at retsforfølge lovovertrædelser, der er begået i udlandet. Dette er særlig vigtigt i forbindelse med medlemsstater, som ikke udleverer deres egne statsborgere, eller
- (c) hvor overtrædelserne er begået til gavn for en juridisk person med hjemsted på den pågældende medlemsstats område.

Men eftersom ikke alle medlemsstaters retstraditioner anerkender ekstraterritorial kompetence for alle typer straffelovsovertrædelser, kan medlemsstater, med forbehold af forpligtelsen under stk. 1, begrænse deres kompetence til de to førstnævnte af disse tre situationer. Endvidere kan de, hvis de ikke gør det, stadig træffe foranstaltninger til at begrænse anvendelsen af stk. 1, litra b) og c) til sager, hvor overtrædelserne er begået uden for den pågældende medlemsstats område.

Stk. 3 tager højde for det faktum, at visse medlemsstater ikke udleverer deres egne statsborgere, og søger at sikre, at personer, som mistænkes for at have begået lovovertrædelser i forbindelse med seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ikke unddrager sig retsforfølgning, fordi udlevering principielt afvises på det grundlag, at de er statsborgere i den stat.

En medlemsstat, som ikke udleverer sine egne statsborgere, skal, i henhold til stk. 3, træffe de nødvendige forholdsregler for at godtgøre sin kompetence samt, når det er relevant, for at retsforfølge de pågældende lovovertrædelser, når de er begået af landets statsborgere uden for dets eget område. I stk. 4 hedder det, at medlemsstaterne underretter Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen, hvis de beslutter at tage stk. 2 i anvendelse.

Hensigten med artikel 8, stk. 5 er at sikre, at medlemsstaterne har kompetence i forhold til lovovertrædelser begået ved, at nogen fra deres egen medlemsstat har skaffet sig adgang til et edb-system i et tredjeland, f.eks. lagring eller tilgængeliggørelse af børnepornografi på/fra en server i et tredjeland.

Artikel 9 (Ofre)

I Den Europæiske Unions holdning til seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi har man tillagt beskyttelse af og bistand til ofrene særlig betydning. Kommissionen er derfor af den

mening, at en artikel om ofre bør være indeholdt i forslaget til denne rammeafgørelse. Social bistand til børn med henblik på at hjælpe dem til at forvinde følgerne af sådanne hændelser og gøre dem i stand til at genoptage deres normale livsløb er en del af den overordnede politik.

Artikel 10 (Samarbejde mellem medlemsstater)

Formålet med artikel 10 er at drage fordel af instrumenter til internationalt retligt samarbejde, som medlemsstaterne deltager i, og som bør finde anvendelse på de sager, der er omhandlet i denne rammeafgørelse. For eksempel er ordninger om gensidig retlig bistand og udlevering indeholdt i en række bilaterale og multilaterale aftaler såvel som i nogle af Den Europæiske Unions konventioner. Et yderligere formål med denne artikel er at lette udvekslingen af oplysninger.

Stk. 1 kræver, at medlemsstaterne i videst muligt omfang yder hinanden bistand i retsforfølgninger for seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. I tilfælde af at der opstår en konflikt om kompetencen, fastsættes det i stk. 2, at medlemsstaterne skal konsultere hinanden med henblik på at koordinere deres retsforfølgning effektivt. Dette stykke anfører også, at der skal gøres passende brug af eksisterende samarbejdsmechanismer, som f.eks. retsombudsfolk som forbindelsespersoner¹⁰ og det europæiske retlige netværk¹¹. Stk. 3 understreger betydningen af at have udpeget kontaktpunkter med henblik på udveksling af oplysninger. I stykket anføres eksplicit, at Europol og de meddelte kontaktpunkter under Rådets afgørelse om bekæmpelse af børnepornografi på Internettet,¹² skal involveres behørigt. Stk. 4 indeholder bestemmelser om cirkulation af oplysninger om, hvilke kontaktpunkter der er udpeget til udveksling af oplysninger om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.

Artikel 11 (Gennemførelse)

Artikel 11 omhandler gennemførelsen og opfølgningen af denne rammeafgørelse. Den fastsætter, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for overholdelsen af denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002. Den fastsætter også, at medlemsstaterne, inden denne dato, til Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen fremsender de bestemmelser, der omsætter de forpligtelser, som pålægges dem i henhold til denne rammeafgørelse, til national lovgivning. På grundlag af en rapport, der er udarbejdet på basis af disse oplysninger, og en skriftlig rapport fra Kommissionen vil Rådet inden den 30. juni 2004 vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for overholdelse af denne rammeafgørelse.

Artikel 12 (Ikrafttræden)

Af artikel 12 fremgår det, at denne rammeafgørelse træder i kraft på den dato, den offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

¹⁰ EFT L 105 af 27.4.1996.

¹¹ EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.

¹² EFT L 138 af 9.6.2000, s. 1.

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b),

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed¹ bedst kan gennemføres, konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, Kommissionens Resultattavle² og Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 11. april 2000³ medtager eller opfordrer til gennemførelse af lovgivning til bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, herunder fælles definitioner, fælles regler for, hvad der er strafbart, og fælles sanktioner.
- (2) Den fælles aktion af 24. februar 1997 om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn⁴ og Rådets afgørelse om bekæmpelse af børnepornografi på Internettet⁵ bør følges op af yderligere lovgivning, som tager højde for medlemsstaternes divergerende juridiske indfaldsvinkler og bidrager til udvikling af et effektivt retligt og politimæssigt samarbejde til bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.
- (3) Europa-Parlamentet bekræfter i sin beslutning af 30. marts 2000⁶ om meddelelse fra Kommissionen om iværksættelse af foranstaltninger til bekæmpelse af børnesexturisme⁷, at børnesexturisme er en kriminel handling der er nært forbundet med seksuel udnyttelse af børn, og opfordrer Kommissionen til at fremlægge et forslag til en rammeafgørelse til fastsættelse af mindsteregler for de grundlæggende elementer i disse kriminelle handlinger.

¹ EFT C 19 af 23.1.1999.

² KOM(2000) 167 endelig, s. 2.4 Forvaltning af indvandrerstrømme og s. 4.3 Bekæmpelse af visse former for kriminalitet.

³ A5-0090/2000.

⁴ EFT L 063 af 4.3.1997.

⁵ EFT L 138 af 9.6.2000, s. 1.

⁶ A5-0052/2000.

⁷ KOM(99) 262.

- (4) Seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi udgør alvorlige krænkelse af menneskerettighederne og barnets grundlæggende ret til en harmonisk opvækst og udvikling.
- (5) Børnepornografi, en særdeles alvorlig form for seksuel udnyttelse af børn, er i vækst og spredes ved anvendelsen af nye teknologier og Internettet.
- (6) Det betydningsfulde arbejde, der udføres af internationale organisationer bør støttes af Den Europæiske Unions arbejde.
- (7) Det er nødvendigt, at de alvorlige forbrydelser seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi tackles ved en generel fremgangsmåde, hvori fælles grundelementer i alle medlemsstaters straffelove, herunder sanktioner der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, udgør et hele sammen med det bredest mulige retlige samarbejde. I overensstemmelse med principperne om subsidiaritet og proportionalitet begrænser denne rammeafgørelse sig til det absolutte minimum med henblik på at opfylde disse målsætninger på europæisk plan og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt herfor.
- (8) Det er nødvendigt at indføre sanktioner over for gerningsmændene, der er tilstrækkeligt strenge til, at seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi omfattes af de instrumenter, der allerede er vedtaget med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som f.eks. den fælles aktion 98/699/RIA⁸ vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold og den fælles aktion 98/733/RIA⁹ om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater.
- (9) Denne rammeafgørelse berører ikke Det Europæiske Fællesskabs beføjelser.
- (10) Denne rammeafgørelse bør bidrage til at bekæmpe seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi ved at supplere de instrumenter, der er vedtaget af Rådet, som f.eks. den fælles aktion 96/700/RIA¹⁰ om iværksættelse af et tilskyndelses- og udvekslingsprogram til bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og seksuel udnyttelse af børn (STOP), den fælles aktion 96/748/RIA¹¹ om udvidelse af Europols Narkotikaenheds mandat, Rådets og Europa-Parlamentets beslutning 293/2000/EC¹² om Daphne-programmet om forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder, den fælles aktion 98/428/RIA¹³ om oprettelse af et europæisk retligt netværk, handlingsplanen til bekæmpelse af ulovligt og skadeligt indhold på globale net¹⁴ den fælles aktion 96/277/RIA¹⁵ om udveksling af retsmedsmænd som forbindelsespersoner med henblik på at forbedre det retlige

⁸ EFT L 333 af 9.12.1998, s. 1.

⁹ EFT L 351 af 29.12.1998, s. 1.

¹⁰ EFT L 322 af 12.12.1996.

¹¹ EFT L 342 af 31.12.1996.

¹² EFT L 34 af 9.2.2000.

¹³ EFT L 191 af 7.7.1998, s. 4.

¹⁴ EFT L 33 af 6.2.1998.

¹⁵ EFT L 105 af 27.4.1996.

samarbejde mellem Den Europæiske Unions medlemsstater samt den fælles aktion 98/427/RIA¹⁶ om god praksis i forbindelse med gensidig retshjælp i straffesager -

TRUFFET FØLGENDE RAMMEAFGØRELSE:

Artikel 1
Definitioner

Med henblik på denne rammeafgørelse:

- (a) betyder "*barn*" enhver person under atten år;
- (b) betyder "*børnepornografi*" pornografisk materiale, der visuelt afbilder et barn, der er involveret i seksuelt eksplicit adfærd;
- (c) betyder "*edb-system*" enhver anordning eller gruppe af indbyrdes forbundne eller relaterede anordninger, hvoraf en eller flere, ifølge et program, udfører automatisk databehandling;
- (d) betyder "*juridisk person*" enhver enhed, der har denne status i henhold til gældende lov, med undtagelse af statslige myndigheder eller andre offentlige organer, som udøver beføjelser på statens vegne, og offentlige internationale organisationer;

Artikel 2
Lovovertrædelser vedrørende seksuel udnyttelse af børn

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende adfærdsformer er strafbare handlinger:

- (a) tvang, udnyttelse, overtalelse, profitering eller anden medvirken til prostitueret af et barn;
- (b) inddragelse af et barn i seksuel adfærd, hvor:
 - (i) der gøres brug af overtalelse eller tvang, vold eller trusler eller
 - (ii) der gives penge, andre genstande af økonomisk værdi eller andre former for godtgørelser til et barn som modydelse for seksuelle tjenester, eller
 - (iii) der gøres brug af myndighed eller indflydelse på barnets sårbarhed.

Artikel 3
Overtrædelser vedrørende børnepornografi

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige adfærdsformer, enten de udføres af et edb-system eller ej, er strafbare handlinger:

- (a) produktion af børnepornografi, eller
- (b) distribution, spredning eller transmission af børnepornografi, eller

¹⁶ EFT L 191 af 7.7.1998.

(c) udbud eller anden tilgængeliggørelse af børnepornografi, eller

(d) anskaffelse og besiddelse af børnepornografi.

2. Medlemsstaterne træffer endvidere de nødvendige foranstaltninger for at sikre, uden at det i øvrigt påvirker andre definitioner i denne rammeafgørelse, at de i stk. 1 nævnte adfærdsformer er strafbare handlinger, når de omfatter pornografisk materiale, som visuelt fremstiller et barn, der udviser seksuelt eksplicit adfærd, medmindre det er godtgjort, at den person, der fremstilles som et barn, var over atten år på tidspunktet for afbildningen.

Artikel 4

Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at anstiftelse, medvirken, tilskyndelse til og forsøg på at begå de i artikel 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser er strafbare handlinger.
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forsøg på at udvise de i artikel 2 og artikel 3, stk. 1, litra a) til c), omhandlede adfærdsformer, er strafbare handlinger.

Artikel 5

Sanktioner og skærpende omstændigheder

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 2, artikel 3, stk. 1, litra a) til c), og artikel 4 omhandlede lovovertrædelser kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne og har afskrækkende virkning, herunder fængselsstraffe med en maksimumstraf på mindst fire år, og i forbindelse med en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), på mindst et år.
2. Uden at det påvirker yderligere definitioner i national lovgivning, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en af de i artikel 2, litra a), og artikel 4 omhandlede lovovertrædelser i den henseende kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst otte år, når den:
 - vedrører et barn under ti år, eller
 - indebærer særlig hensynsløs adfærd, eller
 - medfører væsentlig profit, eller
 - begås inden for en kriminel organisation.
3. Uden at det påvirker yderligere definitioner i national lovgivning, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en af de i artikel 2, litra b), og artikel 4 omhandlede lovovertrædelser i den henseende kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst otte år, når den:
 - vedrører et barn under ti år, eller
 - indebærer særlig hensynsløs adfærd.

4. Uden at det påvirker yderligere definitioner i national lovgivning, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en af de i artikel 3, stk. 1, litra a) til c), og artikel 4 omhandlede lovovertrædelser i den henseende kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst otte år, når den:
 - indebærer afbildning af et barn under ti år, eller
 - indebærer afbildning af et barn, der udsættes for vold eller tvang, eller
 - medfører væsentlig profit, eller
 - begås inden for en kriminel organisation.
5. Medlemsstaterne vil også overveje at forbyde fysiske personer, midlertidigt eller permanent, at udøve aktiviteter, der indebærer tilsyn med børn, hvis de er blevet dømt for en af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser.

Artikel 6

Juridiske personers ansvar

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan kræves til ansvar for en af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser, som begås for deres vindings skyld af en hvilken som helst person, hvad enten denne handler som individ eller som en del af den juridiske person, som har en ledende stilling inden for den juridiske person, og som er baseret på:
 - (a) repræsentationsbeføjelser for den juridiske person, eller
 - (b) beslutningsbeføjelser på vegne af den juridiske person, eller
 - (c) beføjelser til at udøve kontrol inden for den juridiske person.
2. Ud over de i stk. 1 omhandlede tilfælde træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person kan kræves til ansvar, hvor manglende opsyn eller kontrol fra en i stk. 1 omhandlet persons side har gjort det muligt for en person underlagt denne juridiske person at begå en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 2, 3 og 4 til gavn for denne.
3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetsforfølgning af fysiske personer, der optræder som gerningsmænd, anstiftere eller medskyldige i en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 2, 3 og 4.

Artikel 7

Sanktioner mod juridiske personer

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person, der kræves til ansvar i henhold til artikel 6, kan idømmes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, og som omfatter strafferetlig eller civilretlig bødestraf og kan omfatte andre sanktioner som f.eks.:

- (a) udelukkelse fra retten til offentlige ydelser eller offentlig støtte, eller
- (b) midlertidig eller permanent fratagelse af retten til at udøve erhvervsaktiviteter, eller

- (c) anbringelse under retligt tilsyn, eller
- (d) opløsning efter retskendelse, eller
- (e) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen.

Artikel 8
Kompetence og retsforfølgning

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at godtgøre deres kompetence i forhold til en af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser, hvor:
 - (a) lovovertrædelserne begås helt eller delvis inden for den pågældende medlemsstats område, eller
 - (b) lovovertræderen er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller
 - (c) lovovertrædelserne begås for vindings skyld til gavn for en juridisk person med hjemsted på den pågældende medlemsstats område.
2. En medlemsstat kan beslutte, at den ikke vil anvende, eller at den kun i særlige tilfælde eller under særlige omstændigheder vil anvende de i stk. 1, litra b) og c), omhandlede kompetenceregler, for så vidt lovovertrædelsen er begået uden for medlemsstatens område.
3. En medlemsstat, der i henhold til landets love ikke udleverer sine egne statsborgere, træffer de nødvendige foranstaltninger til at godtgøre sin kompetence i forhold til en af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser og til, når det er hensigtsmæssigt, at retsforfølge sådanne, når de er begået af medlemsstatens egne statsborgere uden for dens område.
4. Medlemsstater, der beslutter at anvende stk. 2, underretter Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen herom, og hvor det er relevant med angivelse af de særlige tilfælde eller omstændigheder, hvor beslutningen gælder.
5. Med henblik på at godtgøre kompetencen i forhold til en af de i artikel 3 omhandlede lovovertrædelser, betragtes lovovertrædelsen som helt eller delvis begået på en medlemsstats område, hvis den er begået ved hjælp af et edb-system, som der er opnået adgang til fra medlemsstatens område, uanset om selve edb-systemet befinder sig på dette område eller ej.

Artikel 9
Ofre

Medlemsstaterne sørger for, at et offer for en af de i denne rammeafgørelse omhandlede lovovertrædelser sikres tilstrækkelig retsbeskyttelse og en forsvarlig behandling under retsproceduren. Navnlig sikrer medlemsstaterne, at strafferetlige undersøgelser og retsprocedurer ikke påfører ofret yderligere overlast.

Artikel 10
Samarbejde mellem medlemsstater

1. I overensstemmelse med de gældende konventioner, multilaterale eller bilaterale aftaler yder medlemsstaterne i videst muligt omfang hinanden gensidig bistand i forbindelse med retssager vedrørende de i denne rammeafgørelse omhandlede lovovertrædelser.
2. Hvor flere medlemsstater har kompetence i forhold til de i denne rammeafgørelse omhandlede lovovertrædelser, konsulterer disse stater hinanden med henblik på en koordinering af deres bestræbelser på en effektiv retsforfølgning. Der gøres behørig brug af de eksisterende samarbejdsmechanismer, som f.eks. retsombudsmand som forbindelsespersoner og det europæiske retlige netværk.
3. Med henblik på udveksling af oplysninger i relation til de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede lovovertrædelser, og i overensstemmelse med databeskyttelsesbestemmelserne, etablerer medlemsstaterne operationelle kontaktpunkter, eller de gør brug af eksisterende samarbejdsmechanismer. Navnlig bør medlemsstaterne sikre, at Europol, inden for rammerne af dets beføjelser, og de kontaktpunkter, som der er givet underretning om i henhold til Rådets afgørelse om bekæmpelse af børnepornografi på Internettet, inddrages i fuldt omfang.
4. Medlemsstaterne underretter Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen om deres udpegede kontaktpunkt til brug for udveksling af oplysninger om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Generalsekretariatet underretter de andre medlemsstater om de udpegede kontaktpunkter.

Artikel 11
Gennemførelse

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen af denne rammeafgørelse senest den 31. december 2002.
2. Medlemsstaterne sender senest den 31. december 2002 Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de love og administrative bestemmelser, hvorved de gennemfører de forpligtelser, som pålægges ved denne rammeafgørelse. Rådet evaluerer senest den 30. juni 2004, efter en rapport udarbejdet af Generalsekretariatet for Rådet på grundlag af de oplysninger, der er modtaget af medlemsstaterne, og en skriftlig rapport forelagt af Kommissionen, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet denne rammeafgørelse

Artikel 12
Ikrafttræden

Denne rammeafgørelse træder i kraft på datoen for dens offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formanden