



Strasbourg, den 6.2.2024
SWD(2024) 34 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA (omarbejdning)

{COM(2024) 60 final} - {SEC(2024) 57 final} - {SWD(2024) 32 final} -
{SWD(2024) 33 final}

Resumé

Konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og materiale med seksuelt misbrug af børn og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Seksuelt misbrug af børn påvirker den **offentlige sikkerhed** i EU og **krænker børns grundlæggende rettigheder** i henhold til chartret. Det er et **folkesundhedsproblem**, der bidrager til en global byrde gennem øget risiko for livslange alvorlige mentale og fysiske sundhedsproblemer og pålægger enkeltpersoner, familier og samfund en økonomisk byrde. Der er en betydelig underrapportering på grund af mange ofres manglende evne til at fortælle om misbruget på grund af deres unge alder og omstændighederne ved misbruget, som ofte sker i familien eller i andre betroede miljøer. Med hensyn til livestreaming af seksuelt misbrug af børn er mulighederne for at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser fortsat meget begrænsede, selv når forbrydelser anmeldes eller på anden måde afsløres. Den strafferetlige reaktion på seksuelt misbrug af børn skal derfor styrkes yderligere for at afhjælpe eksisterende mangler, der har været ved eller er opstået siden vedtagelsen af den oprindelige EU-ramme i 2011. Problemet kan sammenfattes således:

1. Børns **øgede onlinetilstedeværelse** og den seneste teknologiske udvikling såsom omfattende livestreaming og virtuelle verdener skaber nye muligheder for misbrug, fordi børn ofte kontaktes online, eller fordi det seksuelle misbrug af børn livestreames som en bestillingstjeneste.
2. De **forskellige retlige rammer** i medlemsstaterne for efterforskning og retsforfølgning giver ikke mulighed for en effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, navnlig på grund af onlinedimensionen. Dette skaber udfordringer for de retshåndhævende myndigheder på grund af vanskelighederne forbundet med at identificere gerningsmænd og indsamle bevismateriale.

I praksis fører kombinationen af ovennævnte to problemstillinger til udbredt straffrihed for alvorlige forbrydelser, der har en livslang indvirkning på børneofre.

3. Bestræbelserne på at **forebygge seksuelt misbrug af børn og bistå ofre** er stadig **begrænsede**, deres effektivitet er uklar, og de er ikke koordinerede mellem de relevante interessenter.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Ud over at regulere onlinetjenesteudbydernes rolle, som Kommissionen havde fokus på i sit forslag til forordning fra maj 2022 om regler til forebyggelse og bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (COM(2022) 209), er der behov for at supplere den eksisterende strafferetlige ramme for at sikre dens effektivitet. Det overordnede mål er at forbedre identifikationen og beskyttelsen af og støtten til ofre for seksuelt misbrug af børn, sikre en **effektiv forebyggelse** og lette **efterforskningen**. De specifikke mål er: 1) at sikre, at alle former for seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn online kriminaliseres, 2) at sikre, at de nationale regler om efterforskning og retsforfølgning sikrer en effektiv indsats mod seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, og 3) at forbedre forebyggelsen og beskyttelsen af og støtten og bistanden til ofre, kræve, at medlemsstaterne systematisk indsamler statistikker om seksuelt misbrug af børn, og sikre øget koordinering mellem medlemsstaterne og på nationalt plan mellem alle involverede parter. Forslaget ajourfører også sproget i den eksisterende ramme og erstatter alle henvisninger til "børnepornografi" med "materiale med seksuelt misbrug af børn" for at afspejle internationalt aftalte standarder med henblik på at undgå en utilsigtet legitimering som følge af en associering med lovlig voksenpornografi.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Der er i vid udstrækning opstået huller i den eksisterende ramme på grund af onlinedimensionen, som i sagens natur er grænseoverskridende, navnlig i forbindelse med livestreaming eller grooming online. I mangel af fælles regler vil medlemsstaterne stå over for hindringer med hensyn til effektivt at: i) forebygge, at der begås lovovertrædelser i form af seksuelt misbrug af børn på deres område, ii) efterforske og retsforfølge forbrydelser i form af seksuelt misbrug af børn med en grænseoverskridende dimension og iii) identificere og yde bistand til ofre.

B. Løsninger
Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?
<p>Løsning A: Målrettede lovgivningsmæssige tilpasninger for at afklare tvetydigheder i den nuværende ramme, sikre overensstemmelse med nye instrumenter og øge mængden og forbedre kvaliteten af tilgængelige oplysninger.</p> <p>Løsning B: Løsning A plus lovgivningsmæssige ændringer af definitionerne af forbrydelser for at tage hensyn til den nuværende og forventede teknologiske udvikling.</p> <p>Løsning C: Løsning B plus lovgivningsmæssige ændringer for at sikre mere effektiv forebyggelse, bistand til ofre og efterforskning og retsforfølgning under hensyntagen til fænomenets grænseoverskridende dimension. Dette er den foretrukne løsning.</p>
Hvilken holdning har de forskellige interessenter? Hvem støtter hvilken løsning?
<p>Interessenterne har opfordret Kommissionen til at revidere rammen. De bekræftede, at det kunne konstateres, at huller i reglerne for kriminalisering havde konsekvenser for børn på grund af nye tendenser, der muliggøres eller fremmes af den teknologiske udvikling, og den øgede onlinetilstedeværelse af både børn og seksuelle krænkere, navnlig siden covid-19-pandemien. Det blev navnlig konstateret, at udfordringerne i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af sådanne lovovertrædelser og identificering af ofre kræver en mere effektiv tilgang. Interessenterne påpegede også behovet for at tage bedre højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for lovovertrædelser i form af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, herunder de udfordringer, som ofre står over for i forbindelse med anmeldelse, den lange periode, der kan gå mellem den begåede forbrydelse og ofrets evne til at tale om den, behovet for målrettet forebyggelse og bistand til ofre og de vanskeligheder, der skyldes fænomener såsom rejsende sexforbrydere. Generelt støttede interessenterne en målrettet ajourføring af rammen, navnlig med henblik på at tackle fænomenet livestreaming af seksuelt misbrug af børn.</p>
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
<p>Initiativet forventes at medføre forbedringer med hensyn til identifikation og beskyttelse af og støtte til ofre for seksuelt misbrug af børn og vil både sikre en mere effektiv forebyggelse og lette efterforskningen. Det vil mindske den udbredte straffrihed i forbindelse med livestreaming af seksuelt misbrug af børn ved at stille mere effektive efterforskningsværktøjer til rådighed og ved at tilpasse den strafferetlige ramme. Formålet hermed er at sikre, at bestilling af seksuelt misbrug af et barn, der skal livestreames til lovovertræderens private visning, kriminaliseres uafhængigt af selve det seksuelle misbrug, og at forsøg på at hverve et barn til seksuelt misbrug via onlinekanaler såsom chats eller spilleplatforme ligeledes kriminaliseres. Initiativet vil også gøre det muligt i en længere periode at tage hensyn til den vedvarende frygt og de vedvarende traumer, der ofte betyder, at der ikke indgives en anmeldelse, således at de overlevende kan indgive en anmeldelse og kræve skadeserstatning, hvilket vil have en positiv indvirkning på de overlevendes muligheder for at gøre deres rettigheder gældende og få det bedre igen. Oprettelsen af nationale myndigheder, der skal koordinere indsatsen på nationalt plan, vil sikre en samlet national tilgang til fænomenet seksuelt misbrug af børn, som er lige så meget et folkesundhedsproblem som et strafferetligt problem. Eksisterende strukturer af denne art i nogle medlemsstater har vist fordelene ved at øge bevidstheden, forebygge, give ofre og overlevende mulighed for at komme til orde og støtte dem mere effektivt.</p>
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
<p>Omkostningerne påhviler hovedsagelig medlemsstaternes myndigheder. Den foretrukne løsning pålægger medlemsstaterne en begrænset byrde, der opvejes af foranstaltningernes positive indvirkning på forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel og på beskyttelsen af ofre. Den foretrukne løsning består hovedsagelig i at styrke og udvide de eksisterende bestemmelser i stedet for at skabe nye forpligtelser. Nogle medlemsstater har allerede truffet foranstaltninger til at udvide anvendelsesområdet for straffelovgivningen i overensstemmelse med de nye forslag og stillet yderligere efterforskningsforanstaltninger til rådighed, hvilket vil mindske deres reguleringsmæssige byrde. Kravet om at oprette en national koordineringsmyndighed vil også pålægge medlemsstater, der ikke allerede har et system, en begrænset reguleringsmæssig og administrativ byrde.</p>
Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?
<p>Der er ingen direkte eller indirekte virkninger for SMV'er og konkurrenceevnen.</p>
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der vil være fire hovedtyper af virkninger for de nationale budgetter og myndigheder, som alle forventes at være af begrænset omfang. For det første skal myndighederne investere ressourcer for at foretage de nødvendige ændringer af den nationale lovgivningsramme. For det andet bør tilrådsstillingen af flere efterforskningsforanstaltninger øge antallet af sager, der kan efterforskes, og dermed de nødvendige ressourcer, men på den anden side vil dette sandsynligvis også øge efterforskningernes effektivitet og dermed også mindske den samlede arbejdsbyrde i forbindelse med retshåndhævelse. For det tredje vil oprettelsen og opretholdelsen af nationale myndigheder, der skal koordinere indsatsen mod seksuelt misbrug af børn, have en vedvarende indvirkning på de nationale budgetter i medlemsstater, hvor sådanne funktioner endnu ikke findes. Endelig kan den foreslåede indsamling af statistikker være mere vidtrækkende end den nuværende indsamling på nationalt plan, men den er i overensstemmelse med det, der allerede er vedtaget i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1232 af 14. juli 2021 om en midlertidig undtagelse fra visse bestemmelser i direktiv 2002/58/EF, for så vidt angår den anvendelse af teknologier til behandling af personoplysninger og andre data, der foretages af udbydere af nummerafhængige interpersonelle kommunikationstjenester med det formål at bekæmpe seksuelt misbrug af børn online¹.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

En central virkning af den foretrukne løsning er at beskytte børns trivsel og rettigheder online og offline og rettighederne for voksne, der som børn har været offer for seksuelt misbrug. Forslaget om at udvide ofres ret til at indgive en anmeldelse og give dem mulighed for at kræve erstatning forventes at have en betydelig positiv indvirkning på ofres og overlevendes muligheder for at gøre deres rettigheder gældende.

Proportionalitetsprincippet

Ændringerne af direktivet i henhold til dette forslag er begrænsede og målrettede og har til formål effektivt at afhjælpe de vigtigste mangler, der er konstateret i forbindelse med gennemførelsen og evalueringen af direktivet. Enhver yderligere administrativ byrde, der måtte opstå som følge af denne ajourføring, anses for at stå i et rimeligt forhold til de langsigtede fordele, herunder omkostningsfordele, der er forbundet med forebyggelse og tidlig opdagelse af disse former for lovovertrædelser for ofre og samfundet som helhed. Forslaget går derfor ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de fastsatte mål.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

De konkrete virkninger af den foretrukne løsning, dvs. de faktiske fremskridt i bekæmpelsen af seksuelt misbrug af børn offline og online, vil blive overvåget og evalueret i forhold til de tre specifikke mål. Forslaget omfatter foranstaltninger til indsamling af relevante statistikker for at kunne foretage en nøjagtig vurdering af disse virkninger. På dette grundlag vil Kommissionen regelmæssigt udarbejde gennemførelsesrapporter hvert femte år, som om nødvendigt vil blive ledsaget af forslag til ændringer.

¹ EUT L 274 af 30.7.2021, s. 41.