KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 25.3.2009 r.
SEC(2009) 356

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Dokument uzupełniający

Wniosek

DECYZJA RAMOWA RADY

w sprawie zwalczania seksualnego wykorzystywania i niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych oraz pornografii dziecięcej, uchylająca decyzję ramową 2004/68/WSiSW

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{COM(2009) 135}
{SEC(2009) 355}

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

1. NA CZYM POLEGA PROBLEM?

Seksualne wykorzystywanie dzieci i ich niegodziwe traktowanie w celach seksualnych to szczególnie groźne przestępstwa, ponieważ skierowane są przeciwko dzieciom, które mają prawo do specjalnej ochrony i opieki. W rezultacie tych przestępstw ofiary ponoszą długotrwałe szkody fizyczne, psychologiczne i społeczne, a ich stałe występowanie zagraża najważniejszym wartościom nowoczesnego społeczeństwa dotyczącym specjalnej ochrony dzieci i zaufania pokładanego w odpowiednich instytucjach państwowych. Mimo braku dokładnych i wiarygodnych statystyk badania wskazują, że znaczna część dzieci w Europie mogła paść ofiarą napaści o tle seksualnym w swoim dzieciństwie, ponadto skala tego zjawiska nie zmniejsza się z upływem czasu, a w przypadku niektórych form przemocy seksualnej nawet wzrasta.

Główną przyczyną tego, że dzieci padają ofiarą tych przestępstw, jest ich podatność na zagrożenie wynikająca z szeregu czynników. Do występowania tego zjawiska przyczyniają się niewystarczające działania ze strony wymiaru sprawiedliwości, a dodatkowe trudności wynikają z faktu, że pewne rodzaje przestępstw mają charakter transgraniczny. Pokrzywdzeni niechętnie zgłaszają przestępstwa ze względu na wstyd lub obawę przed konsekwencjami; zróżnicowanie krajowego prawa i procedur karnych może powodować różnice w sposobie dochodzenia i ścigania przestępstw w poszczególnych państwach; a skazani przestępcy mogą być nadal groźni po odbyciu kary. Rozwój technologii informatycznych przyczynił się do zaostrzenia tych problemów, ponieważ obecnie łatwiej jest produkować i dystrybuować zdjęcia zawierające sceny wykorzystywania seksualnego dzieci przy zachowaniu anonimowości przestępców. Równocześnie krajowe systemy prawne muszą poradzić sobie z dużą liczbą osób zaangażowanych w tego typu działalność, w równym stopniu za nią odpowiedzialnych i działających w różnych jurysdykcjach. Łatwość podróżowania i różnice w dochodach napędzają tzw. dziecięcą turystykę seksualną – w rezultacie pedofile często popełniają przestępstwa za granicą, unikając kary. Obok trudności dotyczących ścigania tych przestępstw istotnym czynnikiem jest fakt, że przestępczość zorganizowana może przynosić w tej dziedzinie znaczne zyski przy niewielkim ryzyku.

2. JAKIE JEST UZASADNIENIE DLA DZIAŁANIA ZE STRONY UE?

Krajowe ustawodawstwa regulują te problemy w różnym stopniu. Nie są one jednak dostatecznie silne lub spójne, aby zapewnić energiczną społeczną odpowiedź na rozwój tego niepokojącego zjawiska. Na poziomie UE decyzja ramowa Rady 2004/68/WSiSW wprowadza minimalne zbliżenie systemów prawnych państw członkowskich w celu kryminalizacji najgroźniejszych form seksualnego wykorzystywania dzieci i ich niegodziwego traktowania w celach seksualnych, rozszerzenia jurysdykcji sądów krajowych i zapewnienia pokrzywdzonym minimum pomocy. Mimo że wymogi wynikające z decyzji zostały ogólnie rzecz biorąc wdrożone, decyzja ramowa ma szereg mankamentów. Umożliwia ona zbliżenie systemów prawnych tylko w przypadku ograniczonej liczby przestępstw, nie rozwiązuje problemu nowych form wykorzystywania i niegodziwego traktowania bazujących na technologiach informatycznych, nie usuwa przeszkód uniemożliwiających ściganie przestępstw poza terytorium krajowym, nie zaspokaja wszystkich szczególnych potrzeb pokrzywdzonych dzieci i nie zawiera odpowiednich środków umożliwiających zapobieganie przestępstwom.

Realizowane obecnie inicjatywy w zakresie współpracy policyjnej i sądowej mogą przynieść pewne rezultaty, jeżeli chodzi o zwalczanie tego typu przestępstw. Ponadto w 2007 r. została przyjęta konwencja Rady Europy CETS nr 201 o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych; wprowadza ona prawdopodobnie najostrzejsze jak dotychczas standardy dotyczące ochrony dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem. Gdyby wszystkie państwa członkowskie wprowadziły w życie konwencję CETS nr 201 osiągnięto by znaczny postęp. Nie ma jednak żadnej gwarancji, że wszystkie państwa członkowskie ratyfikują konwencję w najbliższej przyszłości ze względu na długotrwałe krajowe procedury i brak harmonogramu ratyfikacji Konwencja nie może też wprowadzić efektywnego mechanizmu monitorowania w celu zapewnienia jej właściwego wdrożenia

Z tych powodów zainteresowane podmioty opowiadają się zdecydowanie za bardziej skutecznymi i konkretnymi działaniami

3. JAKIE SĄ CELE PROGRAMU?

Ogólnym celem politycznym Unii w tej dziedzinie, na podstawie art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej, jest zapobieganie przestępstwom popełnianym na szkodę dzieci i zwalczanie tych przestępstw, co obejmuje seksualne wykorzystywanie dzieci i ich niegodziwe traktowanie w celach seksualnych.

Ten ogólny cel można osiągnąć poprzez działania zmierzające do realizacji następujących **szczegółowych i operacyjnych celów:**

A. Cel szczegółowy: skuteczne ścigania tych przestępstw

Cele operacyjne:

A.1 **Wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar** dla przestępców, którzy popełniają przestępstwa polegające na seksualnym wykorzystywaniu dzieci i ich niegodziwym traktowaniu w celach seksualnych

A.2 **Ułatwienie dochodzenia przestępstw i wszczynania postępowań karnych**

A.3 Skuteczne **ściganie wykorzystywania i niegodziwego traktowania**, które miało miejsce zagranicą.

A.4 **Usunięcie przeszkód utrudniających współpracę międzynarodową** i wspieranie wykorzystania narzędzi dochodzeniowych przynoszących efekty w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i sprawach transgranicznych

B. Cel szczegółowy: ochrona praw pokrzywdzonych

Cele operacyjne:

B0.1 **Ułatwienie pokrzywdzonym dostępu** do środków ochrony prawnej i odpowiedniej ochrony specjalistycznej.

B0.2 Zagwarantowanie, że **ofiary** wykorzystywania seksualnego dzieci i ich niegodziwego traktowania **nie poniosą żadnej szkody** w wyniku udziału dochodzeniu i postępowaniu karnym.

C Cel szczegółowy: zapobieganie seksualnemu wykorzystywaniu dzieci i ich niegodziwemu traktowaniu

Cele operacyjne:

C0.1 Promowanie **dostępu do programów i środków interwencyjnych** w celu zapobiegania zarówno kolejnym, jak i popełnianym po raz pierwszy przestępstwom przeciwko dzieciom.

C0.2 Zagwarantowanie, że podjęte zostaną **środki zabezpieczające** w stosunku do sprawców przestępstw seksualnych na szkodę dzieci, którzy nadal stanowią zagrożenie po zwolnieniu z więzienia, oraz że środki te będą **skutecznie wykonywane** w całej UE.

C.3 Techniczne b**lokowanie lub utrudnianie dostępu do pornografii dziecięcej oraz jej rozpowszechniania**, **szczególnie w Internecie.**

D. Cel szczegółowy: ustanowienie skutecznych systemów monitorowania

Cel operacyjny:

D.1 Stworzenie zharmonizowanych mechanizmów krajowych w celu **badania skali takiej przestępczości** oraz w celu **monitorowania skuteczności polityki** zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci oraz ich niegodziwego traktowania.

4. DOSTĘPNE WARIANTY POLITYCZNE

Przeanalizowane zostały różne warianty polityczne, mające służyć osiągnięciu tego celu.

- Wariant strategiczny nr 1: Brak nowych działań ze strony UE

UE nie podjęłaby żadnych nowych działań (prawodawczych, za pomocą narzędzi niepolitycznych, za pośrednictwem wsparcia finansowego) w celu zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci oraz ich niegodziwego traktowania, podczas gdy państwa członkowskie mogłyby kontynuować proces podpisywania i ratyfikacji konwencji Rady Europy CETS nr 201.

- Wariant strategiczny nr 2: Uzupełnienie obowiązujących przepisów środkami nieprawodawczymi

Obowiązujące przepisy unijne, w tym w szczególności decyzja ramowa 68/2004/WSiSW nie uległyby zmianie. Zamiast tego realizowane byłyby środki nieprawodawcze w celu wsparcia skoordynowanego wdrażania przepisów krajowych. Działania te obejmowałyby wymianę informacji i doświadczeń w dziedzinie ścigania przestępstw, ochrony pokrzywdzonych lub zapobiegania przestępstwom, podnoszenie świadomości, współpracę z sektorem prywatnym oraz zachęcanie do samoregulacji lub ustanowienie mechanizmów zbierania danych.

- Wariant strategiczny nr 3: Nowe przepisy dotyczące ścigania przestępców, ochrony pokrzywdzonych i zapobiegania przestępstwom

Przyjęta zostałaby nowa decyzja ramowa, przejmująca przepisy obowiązującej decyzji ramową, niektóre postanowienia konwencji CETS nr 201 oraz dodatkowe elementy nie wchodzące w skład żadnego z tych aktów prawnych. Decyzja ta przewidywałaby na przykład kryminalizację groźnych rodzajów seksualnego wykorzystywania dzieci oraz ich niegodziwego traktowania, które nie są obecnie uwzględniane, jak np. przestępstw popełnianych w środowisku informatycznym. Wprowadzono by przepisy mające na celu pomoc przy dochodzeniu i wnoszeniu aktów oskarżenia, jak również normy umożliwiające rozszerzenie zakresu krajowej jurysdykcji, przepisy mające na celu ochronę i wspieranie pokrzywdzonych postępowaniu karnym, oraz środki mające zapobiec powrotowi do przestępstwa i zablokować dostęp do pornografii dziecięcej.

- Wariant strategiczny nr 4: Nowe kompleksowe przepisy prawne w celu lepszego ścigania przestępców, ochrony pokrzywdzonych i zapobiegania przestępstwom (jak w wariancie 3) oraz środki nieprawodawcze (jak w wariancie 2)

Obowiązujące przepisy decyzji ramowej 68/2004/WSiSW zostałyby uzupełnione działaniami UE na rzecz zmian w prawie karnym materialnym i procesowym, ochrony pokrzywdzonych oraz zapobieganiu przestępstwom jak w wariancie 3, jak również środkami nieprawodawczymi wskazanymi w wariancie 2 mającymi na celu poprawę wdrożenia przepisów krajowych w sprawach karnych będących wynikiem wprowadzonych zmian i zapewnienie narzędzi umożliwiających prowadzenie dochodzeń, ściganie przestępców, ochronę i zapobieganie wykraczających poza dziedzinę prawa karnego.

5. PORÓWNANIE POSZCZEGÓLNYCH WARIANTÓW POLITYCZNYCH

Wariant 1 (utrzymanie *status quo*) może przynieść znaczne postępy jeżeli państwa członkowskie podpiszą, ratyfikują i wprowadzą w życie konwencję CETS nr 201 - a wydaje się, że mają one taki zamiar. Jednak powolne krajowe procedury ratyfikacyjne, brak prawnie wiążących ram unijnych i brak skutecznych mechanizmów nadzoru oznaczają, że nie ma pewności co do tego, kiedy i w jakim stopniu usprawnienia zawarte w konwencji zostaną wprowadzone w życie. Wariant 2 oznaczałby bardziej skuteczne wdrożenie istniejących ram prawnych, ale byłby niewystarczający, jeżeli chodzi o skuteczniejsze ściganie przestępstw w wielu dziedzinach, gdzie potrzebna jest szczególna podstawa prawna.

Wariant 3 oznaczałby poprawę sytuacji w porównaniu do stanu obecnego. Udoskonaleniu uległyby przepisy w dziedzinach obecnie objętych przepisami UE dotyczącymi ścigania przestępców i ochrony pokrzywdzonych dzieci. Wariant ten oznaczałby także wprowadzenie środków prewencyjnych, poprawiających ochronę dzieci w ogóle. Oczekuje się, że koszt finansowy wariantu zostanie z nawiązką wyrównany przez społeczne i gospodarcze korzyści wynikające z bardziej skutecznego zwalczania przestępstw tego typu. Także korzyści z lepszej ochrony podstawowych praw przewyższałyby potencjalne koszty ingerencji w przepisy krajowe, czego wymagałyby niektóre działania.

Wariant 4 zwiększyłby skuteczność działań przewidzianych w wariantach 2 i 3 dzięki ich połączeniu oraz zachęceniu państw członkowskich do współpracy mającej na celu wprowadzenie narzędzi i poprawę wdrożenia wprowadzanych bardziej kompleksowych ram prawnych.

Analiza wpływu na gospodarkę, skutków społecznych i wpływu na prawa podstawowe, wskazuje, że warianty 3 i 4 stanowią najlepsze podejście do tych problemów i najlepiej umożliwiają osiągnięcie celów niniejszego wniosku. Preferowanym wariantem byłby wariant 4, wariant 3 byłby drugi w kolejności.