

**EL**

**EL**

**EL**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 25.3.2009  
SEC(2009) 356

**ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

*Συνοδευτικό έγγραφο στην*

**Πρόταση για**

**ΑΠΟΦΑΣΗ-ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**για την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης, της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών και της παιδικής πορνογραφίας, με την οποία καταργείται η απόφαση-πλαίσιο 2004/68/ΔΕΥ**

**ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ**

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

## ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

### **1. ΠΟΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ;**

Η σεξουαλική κακοποίηση και η σεξουαλική εκμετάλλευση παιδιών αποτελούν ιδιαίτερα σοβαρές μορφές αδικημάτων δεδομένου ότι έχουν ως στόχο παιδιά, τα οποία έχουν δικαίωμα σε ειδική προστασία και φροντίδα. Συνεπάγονται μακρόχρονες σωματικές, ψυχολογικές και κοινωνικές βλάβες για τα θύματα και η συνέχισή τους υπονομεύει τις θεμελιώδεις αξίες της σύγχρονης κοινωνίας που συνδέονται με την ειδική προστασία των παιδιών καθώς και με την εμπιστοσύνη στις σχετικές δημόσιες υπηρεσίες. Παρά την έλλειψη ακριβών και αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων, διάφορες μελέτες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι σημαντική μειονότητα παιδιών στην Ευρώπη είναι πιθανόν να πέσουν θύματα ασέλγειας κατά την παιδική τους ηλικία, και οι έρευνες καταδεικνύουν ότι το φαινόμενο αυτό δεν μειώνεται με τον καιρό αλλά αντίθετα μερικές μορφές σεξουαλικής βίας γνωρίζουν αύξηση.

Όσον αφορά τα θύματα παιδικής ηλικίας, η κύρια αιτία του φαινομένου αυτού είναι ο ευάλωτος χαρακτήρας που προκύπτει από διάφορους παράγοντες. Η ανεπαρκής απόκριση των μηχανισμών επιβολής του νόμου συμβάλλει στη διαιώνιση αυτών των φαινομένων, και οι δυσχέρειες επιδεινώνονται επειδή ορισμένες μορφές αδικημάτων διέρχονται τα εθνικά σύνορα. Τα θύματα διστάζουν να καταγγείλουν την κακοποίηση από ντροπή ή φόβο των συνεπειών, οι διαφορές στο ποινικό δίκαιο και τη δικονομία των κρατών μελών μπορεί να οδηγήσουν σε διαφορές ως προς τη διερεύνηση και τη δίωξη, και οι δράστες που καταδικάζονται μπορεί να εξακολουθήσουν να είναι επικίνδυνοι και μετά την έκτιση της ποινής τους. Τα προβλήματα αυτά έχουν καταστεί εντονότερα από τις εξελίξεις στην τεχνολογία των πληροφοριών και είναι ευκολότερη η παραγωγή και η διακίνηση παιδοπορνογραφικού υλικού, ενώ παράλληλα επικρατεί ανωνυμία των δραστών. Παράλληλα, τα εθνικά νομικά συστήματα χρειάζεται να ρυθμίσουν έναν υψηλό αριθμό σχετικών παραγόντων με διαφορετικούς βαθμούς αρμοδιότητας και διαφορετικές δικαιοδοσίες. Η ευκολία των ταξιδιών και οι διαφορές εισοδήματος τροφοδοτούν τον λεγόμενο σεξουαλικό τουρισμό με θύματα παιδιά και καταλήγουν στην ατιμωρητί διάπραξη σεξουαλικών αδικημάτων σε βάρος παιδιών στο εξωτερικό από τους δράστες. Εκτός από δυσκολίες ως προς τη δίωξη, οι οργανωμένοι εγκληματίες μπορούν να αποκτήσουν σημαντικά κέρδη με ελάχιστο κίνδυνο.

### **2. ΠΟΙΑ Η ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ;**

Η νομοθεσία των κρατών μελών καλύπτει μερικά μόνο από αυτά τα προβλήματα και σε διαφορετικό βαθμό. Εντούτοις, δεν είναι αρκετά ισχυρή ή ενιαία ώστε να παράσχει δυναμική κοινωνική απόκριση στο ανησυχητικό αυτό φαινόμενο. Σε επίπεδο ΕΕ, η απόφαση-πλαίσιο 2004/68/ΔΕΥ του Συμβουλίου καθιερώνει ελάχιστο βαθμό προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών μελών ως προς την ποινικοποίηση των σοβαρότερων μορφών σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης των παιδιών, την επέκταση της εσωτερικής δικαιοδοσίας και την παροχή της ελάχιστης αναγκαίας βοήθειας στα θύματα. Αν και οι απαιτήσεις γενικά έχουν τεθεί σε εφαρμογή, η απόφαση-πλαίσιο παρουσιάζει ορισμένες ελλείψεις. Επιτυγχάνει την προσέγγιση της νομοθεσίας μόνο ως προς περιορισμένο αριθμό αδικημάτων, δεν αντιμετωπίζει νέες μορφές κακοποίησης και εκμετάλλευσης μέσω της τεχνολογίας των πληροφοριών, δεν άρει τα εμπόδια για τη δίωξη των αδικημάτων εκτός της εθνικής επικράτειας, δεν ανταποκρίνεται σε όλες τις ειδικές ανάγκες θυμάτων παιδικής ηλικίας, και δεν περιλαμβάνει επαρκή μέτρα για την πρόληψη αδικημάτων.

Οι τρέχουσες πρωτοβουλίες για αστυνομική και δικαστική συνεργασία μπορεί να συμβάλλουν ως ένα βαθμό στην καταπολέμηση τέτοιων εγκλημάτων. Επιπλέον, η σύμβαση CETS αριθ. 201 του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά της γενετήσιας εκμετάλλευσης και κακοποίησης παιδιών εκδόθηκε το 2007 και αποτελεί αναμφισβήτητα το υψηλότερο μέχρι σήμερα διεθνές πρότυπο για την προστασία των παιδιών από σεξουαλική κακοποίηση και εκμετάλλευση. Αν όλα τα κράτη μέλη εφάρμοζαν τη Σύμβαση CETS αριθ. 201 θα επέρχονταν σημαντικές βελτιώσεις. Ωστόσο, δεν υπάρχει καμιά εγγύηση ότι όλα τα κράτη μέλη θα κυρώσουν τη Σύμβαση στο εγγύς μέλλον λόγω χρονοβόρων εθνικών διαδικασιών και έλλειψης χρονοδιαγράμματος για την κύρωση. Ούτε η Σύμβαση μπορεί να προβλέψει ένα δυναμικό ελεγκτικό μηχανισμό που θα εξασφαλίζει την κατάλληλη εφαρμογή.

Για τους λόγους αυτούς, τα ενδιαφερόμενα μέρη υποστηρίζουν ένθερμα την ανάγκη πιο αποτελεσματικά, ειδικά μέτρα.

### **3. ΠΟΙΟΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ;**

Ο γενικότερος στόχος πολιτικής της Ένωσης στον τομέα αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 29 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι να προλαμβάνονται και να πατάσσονται τα αδικήματα σε βάρος των παιδιών, μεταξύ άλλων και η σεξουαλική κακοποίηση και η σεξουαλική εκμετάλλευση παιδιών.

Αυτός ο γενικός στόχος μπορεί να εξυπηρετηθεί από δράση που θα αποσκοπεί στην επίτευξη των ακόλουθων **ειδικών και λειτουργικών στόχων:**

#### **A. Ειδικός στόχος: η αποτελεσματική δίωξη του εγκλήματος**

*Επιχειρησιακοί στόχοι:*

A.1 **Η επιβολή αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών ποινικών κυρώσεων** στους δράστες σεξουαλικής κακοποίησης ή εκμετάλλευσης παιδιών.

A.2 **Η διευκόλυνση της διερεύνησης των αδικημάτων και της κίνησης ποινικών διαδικασιών.**

A.3 **Η αποτελεσματική δίωξη κακοποίησης ή εκμετάλλευσης που διαπράττεται στο εξωτερικό.**

A.4 **Η άρση των εμποδίων στη διεθνή συνεργασία** και η ενίσχυση της χρήσης εργαλείων διερεύνησης τα οποία είναι αποτελεσματικά σε υποθέσεις οργανωμένου εγκλήματος και διακρατικές υποθέσεις.

#### **B. Ειδικός στόχος: η προστασία των δικαιωμάτων των θυμάτων**

*Επιχειρησιακοί στόχοι:*

B.1 **Η διευκόλυνση της πρόσβασης των θυμάτων** σε μέσα έννομης προστασίας καθώς και σε κατάλληλα ειδικά μέτρα προστασίας.

B.2 **Η διασφάλιση ότι τα θύματα** σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών **δεν υφίστανται βλάβες** από τη συμμετοχή τους στη διερεύνηση ποινικών υποθέσεων και σε ποινικές διαδικασίες.

## Γ. Ειδικός στόχος: η πρόληψη της σεξουαλικής εκμετάλλευσης και κακοποίησης παιδιών

*Επιχειρησιακοί στόχοι:*

Γ.1 Η προώθηση της **πρόσβασης σε προγράμματα και μέτρα παρέμβασης** ως μέσο πρόληψης της πρώτης διάπραξης αδικημάτων σε βάρος παιδιών και υποτροπών.

Γ.2 Η διασφάλιση ότι λαμβάνονται κατάλληλα **μέτρα ασφαλείας** όσον αφορά δράστες σεξουαλικών αδικημάτων σε βάρος παιδιών οι οποίοι εξακολουθούν να είναι επικίνδυνοι μετά την απελευθέρωσή τους και ότι τα εν λόγω μέτρα **εφαρμόζονται αποτελεσματικά** σε ολόκληρη την ΕΕ.

Γ.3 Η τεχνική **πρόληψη ή μεγαλύτερη δυσκολία στην πρόσβαση και διάδοση παιδοπορνογραφικού υλικού, ειδικά στο Διαδίκτυο.**

## Δ. Ειδικός στόχος: η καθιέρωση αποτελεσματικών συστημάτων παρακολούθησης

*Επιχειρησιακός στόχος:*

Δ.1 Η δημιουργία εναρμονισμένων εθνικών μηχανισμών **για τη στάθμιση της έκτασης τέτοιου είδους εγκλημάτων και η παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής** για την καταπολέμηση της σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών.

### **4. ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ;**

Εξετάστηκαν διάφορες δυνατότητες πολιτικής ως τρόπος επίτευξης του στόχου.

- Δυνατότητα πολιτικής (1): Καμία νέα κοινοτική δράση

Η ΕΕ δεν θα αναλάβει καμία νέα δράση (νομοθεσία, άλλα μέσα πλην πολιτικής, χρηματοδοτική στήριξη) για την πάταξη της σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών, ενώ τα κράτη μέλη θα συνεχίζουν τη διαδικασία υπογραφής και κύρωσης της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης CETS αριθ. 201.

- Δυνατότητα πολιτικής (2): Συμπλήρωση της υφιστάμενης νομοθεσίας με μη νομοθετικά μέτρα

Η υφιστάμενη κοινοτική νομοθεσία, ειδικότερα η απόφαση-πλαίσιο 68/2004/ΔΕΥ, δεν θα τροποποιηθεί. Αντ'αυτής θα θεσπιστούν μη νομοθετικά μέτρα για τη στήριξη της συντονισμένης εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η ανταλλαγή πληροφοριών και πείρας ως προς τη δίωξη, την προστασία ή την πρόληψη, η ευαισθητοποίηση, η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, η ενθάρρυνση της αυτορρύθμισης, ή η θέσπιση μηχανισμών για τη συλλογή δεδομένων.

- Δυνατότητα πολιτικής (3): Νέα νομοθεσία για τη δίωξη των δραστών, την προστασία των θυμάτων και την πρόληψη αδικημάτων

Θα θεσπιστεί νέα απόφαση-πλαίσιο που θα ενσωματώνει την υφιστάμενη απόφαση-πλαίσιο, ορισμένες διατάξεις της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης CETS αριθ. 201, και άλλα στοιχεία που δεν περιλαμβάνονται ούτε στην απόφαση-πλαίσιο ούτε στην εν λόγω Σύμβαση.

Θα μπορούσε, για παράδειγμα, να καλύψει την ποινικοποίηση σοβαρών μορφών σεξουαλικής κακοποίησης και εκμετάλλευσης παιδιών οι οποίες δεν περιλαμβάνονται επί του παρόντος, όπως νέα ποινικά αδικήματα στο περιβάλλον ΤΠ. Θα θεσπιστούν διατάξεις για να διευκολύνουν τη διερεύνηση αδικημάτων και την απαγγελία κατηγοριών καθώς και κανόνες για την επέκταση της εθνικής δικαιοδοσίας, διατάξεις για την προστασία και την υποστήριξη θυμάτων σε ποινικές διαδικασίες και μέτρα για την πρόληψη της υποτροπής και τη διακοπή της πρόσβασης σε παιδοπορνογραφικό υλικό.

- Δυνατότητα πολιτικής (4): Νέα ολοκληρωμένη νομοθεσία για την ενίσχυση της δίωξης των δραστών, της προστασίας των θυμάτων και της πρόληψης αδικημάτων (όπως στη δυνατότητα 3), συμπληρούμενη από μη νομοθετικά μέτρα (όπως στη δυνατότητα 2)

Οι υφιστάμενες διατάξεις της απόφασης-πλαίσιο 68/2004/ΔΕΥ θα συμπληρωθούν αφενός από κοινοτική δράση προς τροποποίηση του ουσιαστικού ποινικού δικαίου και της δικονομίας, την προστασία των θυμάτων και την πρόληψη αδικημάτων, όπως στη δυνατότητα 3, και αφετέρου από μη νομοθετικά μέτρα που αναφέρθηκαν στη δυνατότητα 2, για να βελτιωθεί η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας σε ποινικές υποθέσεις οι οποίες απορρέουν από τροποποιήσεις και να παρασχεθούν εργαλεία για τη διερεύνηση, τη δίωξη, την προστασία και την πρόληψη πέρα από το ποινικό δίκαιο.

## **5. ΠΩΣ ΣΥΓΚΡΙΝΟΝΤΑΙ ΟΙ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ;**

Η δυνατότητα 1 (status quo) μπορεί να παράσχει ουσιαστική βελτίωση, αν τα κράτη μέλη υπογράψουν, κυρώσουν και θέσουν σε εφαρμογή τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης CETS αριθ. 201, όπως φαίνεται να προτίθενται. Ωστόσο, οι χρονοβόρες εθνικές διαδικασίες κύρωσης σε συνδυασμό με την απουσία δεσμευτικού νομικού πλαισίου της ΕΕ και την έλλειψη δυναμικού μηχανισμού παρακολούθησης καθιστούν αβέβαιο το πότε και σε ποια έκταση θα τεθούν σε εφαρμογή τα οφέλη αυτής της Σύμβασης. Η δυνατότητα 2 θα αποτελούσε πιο αποτελεσματική εφαρμογή του υπάρχοντος νομικού πλαισίου, αλλά θα ήταν ανεπαρκής για τη βελτίωση της δίωξης σε ορισμένους τομείς όπου απαιτείται ειδική νομική βάση.

Η δυνατότητα 3 θα βελτίωνε την κατάσταση σε σύγκριση με την παρούσα. Θα ενίσχυε τη νομοθεσία σε τομείς που καλύπτονται σήμερα από την κοινοτική νομοθεσία όσον αφορά τη δίωξη των δραστών και την προστασία των θυμάτων παιδικής ηλικίας. Επιπλέον, θα κάλυπτε τα προληπτικά μέτρα και ως εκ τούτου θα βελτίωνε γενικά την προστασία των παιδιών. Το δημοσιονομικό κόστος αναμένεται να αντισταθμιστεί από το κοινωνικό και οικονομικό όφελος της αποτελεσματικότερης δράσης κατά του εν λόγω εγκλήματος. Οι βελτιώσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων επίσης αντισταθμίζουν τους κινδύνους παρέμβασης οι οποίοι συνοδεύουν ορισμένα μέτρα.

Η δυνατότητα 4 πολλαπλασιάζει την αποτελεσματικότητα των μέτρων στις δυνατότητες 2 και 3 συνδυάζοντας τις δυνατότητες αυτές και ενθαρρύνοντας τα κράτη μέλη να συνεργαστούν για τη δημιουργία εργαλείων, ενώ παράλληλα βελτιώνει την καθιέρωση της εφαρμογής του πιο ολοκληρωμένου νομικού πλαισίου.

Με βάση την ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων, κοινωνικών επιπτώσεων και επιπτώσεων στα θεμελιώδη δικαιώματα, οι δυνατότητες 3 και 4 αντιπροσωπεύουν τη βέλτιστη προσέγγιση στα προβλήματα και επιτυγχάνουν τους στόχους της πρότασης. Η δυνατότητα 4 αποτελεί την προτιμώμενη επιλογή, με δεύτερη επιλογή τη δυνατότητα 3.