

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 25.3.2009
SEK(2009) 356

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

ettepanek:

NÕUKOGU RAAMOTSUS,

milles käsitletakse laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lapsporno vastast võitlust ja millega tunnistatakse kehtetuks raamotsus 2004/68/JSK

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

{KOM(2009) 135}
{SEK(2009) 355}

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

1. MILLES SEISNEB PROBLEEM?

Laste seksuaalne kuritarvitamine ja ärakasutamine on eriti rasked kuriteovormid, sest need on suunatud laste vastu, kellel on õigus erikaitsele ja -hoolitsusele. Sellised kuriteod põhjustavad ohvrile pikaajalist füüsilist, psühholoogilist ja sotsiaalset kahju, mille jätkumine ohustab tänapäeva ühiskonna põhiväärtusi, mis on seotud lastele pakutava erikaitsega ja usaldusega asjaomaste riiklike institutsioonide vastu. Kuigi täpsed ja usaldusväärsed statistilised andmed puuduvad, nähtub uuringutest, et Euroopas kogeb tõenäoliselt märkimisväärne osa lastest lapsepõlves seksuaalset vägivalda. Ka teadusuuringud kinnitavad, et aja jooksul ei ole see probleem mitte vähenenud, vaid seksuaalse vägivalda teatud vormide levik hoopis suureneb.

Lapsohvrite puhul on kõnealuse probleemi peamine põhjus nende haavatavus, mis tuleneb mitmest asjaolust. Puudulikud õiguskaitsemehhanismid aitavad kaasa kõnealuse probleemi levikule ja süvenemisele, sest süütegude teatud vormid on piiriülesed. Ohvrid ei soovi häbitundest või kartusest tagajärgede ees kuritarvitamisest teatada, lahknevused riikide kriminaalõiguses ja –menetluses võivad põhjustada erinevusi eri riikides toimuvates uurimistes ja süüdistuse esitamises ning süüdimõistetud õigusrikkujad võivad jääda pärast karistuse ärakandmist ohtlikuks. Infotehnoloogia areng on muutnud nimetatud probleemid veelgi teravamaks, sest on teinud laste seksuaalset kuritarvitamist kujutavate visuaalsete materjalide tootmise ja levitamise lihtsamaks, pakkudes samal ajal õigusrikkujatele anonüümsust. Lisaks hõlmavad riiklikud õigussüsteemid mitmeid asjaosalisi, kelle vastutuse määra ja tegevusulatus jurisdiktsiooniti erineb. Reisimise lihtsus ja sissetulekute erinevused õhutavad lastega seotud seksiturismi, mis toob sageli kaasa selle, et laste vastu suunatud seksuaalse iseloomuga süütegudes süüdimõistetud isikud saavad välismaal karistamatult toime panna uusi süütegusid. Lisaks süüdistuse esitamise keerukusele võib organiseeritud kuritegevus teenida vähese riskiga märkimisväärset kasumit.

2. ELI MEETME PÕHJENDUS

Mõnda nimetatud probleemi on erineval määral käsitletud riiklikes õigusaktides. Samas ei ole riiklikud õigusaktid piisavalt tugevad ega järjekindlad, et anda kõnealusele probleemile jõuline sotsiaalne vastus. ELi tasandil on nõukogu raamotsusega 2004/68/JSK ette nähtud liikmesriikide õigusaktide minimaalne ühtlustamine, et kriminaliseerida laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise kõige raskemad vormid, laiendada riiklikku jurisdiktsiooni ja näha ette ohvritele pakutav minimaalne abi. Kuigi praktikas nõudeid üldiselt täidetakse, on raamotsusel mitmeid puudujäike. Nimelt ühtlustatakse sellega õigusakte ainult teatud piiratud hulga süütegude osas, selles ei käsitleta uusi kuritarvitamise ja ärakasutamise vorme, mille puhul kasutatakse infotehnoloogiat, sellega ei kõrvaldata takistusi väljaspool riiklikku territooriumi toimepandud süüteo eest süüdistuse esitamiselt, selles ei arvestata lapsohvrite kõigi erivajadustega ning see ei sisalda piisavaid meetmeid süütegude tõkestamiseks.

Politseikoostöö ja õigusalase koostöö vallas käimasolevatel algatustel võib olla teatav mõju kõnealuste kuritegude vastu võitlemisele. Lisaks on 2007. aastal vastuvõetud Euroopa Nõukogu konventsioon ETS nr 201 laste kaitse kohta seksuaalse ärakasutamise ja kuritarvitamise eest praegu vaieldamatult kõrgeim rahvusvaheline standard laste kaitse valdkonnas seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise eest. Kui kõik liikmesriigid rakendaksid nimetatud konventsiooni, annaks ka see märkimisväärseid tulemusi. Samas ei saa

olla kindel, et kõik liikmesriigid riiklike menetluste pikaajalisuse ja ratifitseerimise ajakava puudumise tõttu konventsiooni lähitulevikus ratifitseerivad. Samuti ei saa konventsioon kehtestada nõuetekohase rakendamise tagamiseks tõhusat järelevalvemehhanismi.

Seepärast toetavad sidusrühmad jõuliselt senisest tõhusamate erimeetmete võtmist.

3. MIS ON EESMÄRGID?

Euroopa Liidu üldine poliitikaeesmärk selles valdkonnas on Euroopa Liidu lepingu artikli 29 kohaselt tõkestada laste vastu suunatud süütegusid, sealhulgas laste seksuaalset kuritarvitamist ja ärakasutamist, ning võidelda nende vastu.

Seda üldeesmärki võiks teenida meede, mille eesmärk on saavutada järgmised **konkreetsed ja tegevuseesmärgid**:

A. konkreetne eesmärk: esitada tõhusalt süüdistusi kuritegude eest

Tegevuseesmärgid:

A.1 määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid kriminaalkaristusi õigusrikkujatele, kes on lapsi seksuaalselt kuritarvitanud või ära kasutanud;

A.2 hõlbustada süütegude uurimist ja kriminaalmenetluse algatamist;

A.3 esitada tõhusalt süüdistusi välismaal toimepandud kuritarvitamise või ärakasutamise eest;

A.4 kõrvaldada takistused rahvusvaheliselt koostööl ning edendada organiseeritud kuritegevuse ja piiriüleste juhtumite uurimisel tõhusaks osutunud vahendite kasutamist;

B. konkreetne eesmärk: kaitsta ohvrite õigusi

Tegevuseesmärgid:

B.1 hõlbustada ohvrite juurdepääsu õiguskaitsele ja asjakohastele spetsialiseeritud kaitsemeetmetele;

B.2 tagada, et kriminaaluurimises ja -menetluses osalemine ei põhjusta laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ohvritele kannatusi;

C. konkreetne eesmärk: tõkestada laste seksuaalset ärakasutamist ja kuritarvitamist

Tegevuseesmärgid:

C.1 parandada võimalusi osaleda sekkumisprogrammides ja -meetmetes kui vahendites, millega tõkestatakse korduvaid ja esmakordseid laste vastu suunatud süütegusid;

C.2 tagada asjakohaste turvameetmete võtmine laste vastu suunatud seksuaalse iseloomuga süütegudes süüdimõistetud isikute suhtes, kes on jäänud ohtlikuks pärast karistuse ärakandmist, ja selliste meetmete tõhus rakendamine kogu ELis;

C.3 tehniliselt takistada või raskendada juurdepääsu lapspornole ja selle levitamist, eelkõige Internetis;

D. konkreetne eesmärk: luua tõhusad järelevalvesüsteemid

Tegevuseeesmärk:

D.1 luua ühtlustatud riiklikud mehhanismid, et **mõõta kõnealuse kuritegevuse ulatust ning jälgida** laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise vastase võitluse alase **poliitika tõhusust**.

4. MILLISED ON POLIITIKAVÕIMALUSED?

Hinnatakse mitmeid poliitikavõimalusi eesmärgi saavutamiseks.

- 1. valikuvõimalus: ELi tasandil uusi meetmeid ei võeta

EL ei võtaks uusi meetmeid (õigusaktid, poliitikaga mitteseotud vahendid, rahaline toetus), et vöidelda laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise vastu, ning liikmesriigid võivad jätkata Euroopa Nõukogu konventsiooni ETS nr 201 allakirjutamise ja ratifitseerimise protsessi.

- 2. valikuvõimalus: kehtivate õigusaktide täiendamine õigusloomeväliste meetmetega

ELi kehtivaid õigusakte, eelkõige raamotsust 2004/68/JSK, ei muudetak. Selle asemel võiks võtta õigusloomeväliseid meetmeid, et toetada riiklike õigusaktide kooskõlastatud rakendamist. Need hõlmaksid teabe ja kogemuste vahetamist süüdistuste esitamise, kaitse ja tõkestamise vallas, teadlikkuse parandamist, koostööd erasektoriga, isereguleerimise ergutamist ja andmete kogumise mehhanismide loomist.

- 3. valikuvõimalus: uued õigusaktid, milles käsitletakse õigusrikkujatele süüdistuste esitamist, ohvrite kaitset ja süütegude tõkestamist

Vastu võetaks uus raamotsus, millesse inkorporeeritaks kehtiv raamotsus, konventsiooni ETS nr 201 teatud sätted ja täiendavad osad, mis ei sisaldu kummaski nimetatud õigusaktis. Näiteks kriminaliseeritaks sellega praegu reguleerimata laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise rasked vormid, nagu uued kuriteod IT-keskkonnas. Kehtestatakse sätted, et aidata kaasa süütegude uurimisele ja nende eest süüdistuste esitamisele, eeskirjad, millega laiendatakse riiklikku jurisdiktsiooni, sätted, et kaitsta ja toetada ohvreid kriminaalmenetluses, ning meetmed, et tõkestada korduvkuritegevust ja juurdepääsu lapspornole.

- 4. valikuvõimalus: uus laialdane õigusakt, et tõhustada süüdistuste esitamist õigusrikkujatele, ohvrite kaitset ja süütegude tõkestamist (3. võimalus), ning õigusloomevälised meetmed (2. võimalus)

Kehtivat raamotsust 2004/68/JSK täiendatakse nii ELi meetmega, et muuta kriminaalõigust ja -menetlust, kaitsta ohvreid ja tõkestada süütegeusid, nagu see on esitatud 3. võimaluses, kui ka õigusloomeväliste meetmetega, nagu neid on kirjeldatud 2. võimaluses, et täiustada pärast muudatuste tegemist riiklike õigusaktide rakendamist kriminaalasjades ning pakkuda uurimiseks, süüdistuste esitamiseks, kaitseks ja tõkestamiseks uusi vahendeid lisaks kriminaalõigusele.

5. POLIITIKAVÕIMALUSTE VÕRDLUS

1. valikuvõimalus (säilitada praegune olukord) võib anda märkimisväärseid tulemusi, kui liikmesriigid kava kohaselt kirjutavad alla konventsioonile ETS nr 201, ratifitseerivad selle ja rakendavad seda. Kuna õiguslikult siduva ELi raamistiku puudumise tõttu on riiklikud ratifitseerimismenetlused pikaajalised ja puudub tõhus järelevalvemehhanism, on ebaselge, millal ja millises ulatuses nimetatud konventsioonist tulenev kasu ilmneb praktikas. 2. valikuvõimalus tõhustaks kehtiva õigusliku raamistiku rakendamist, kuid ei oleks piisav, et täiustada süüdistuste esitamist mitmes valdkonnas, kus on vaja konkreetset õiguslikku alust.

3. valikuvõimalus parandaks praegust olukorda. See tugevdaks õigusakte valdkondades, mida on praegu reguleeritud ELi õigusaktidega, milles käsitletakse õigusrikkujatele süüdistuste esitamist ja lapsohvrite kaitset. Samuti hõlmaks see tõkestusmeetmeid, millega parandatakse üldist laste kaitset. Senisest tõhusama kõnealuste kuritegude vastu suunatud meetme sotsiaalne ja majanduslik kasu peaks üles kaaluma meetme finantskulu. Põhiõiguste kindlustamine peaks üles kaaluma ka teatud meetmetest tuleneva sekkumise riski.

4. valikuvõimalus, mis koondab 2. ja 3. valikuvõimaluse, mitmekordistab nende valikuvõimaluste meetmete tõhususe ning ärgitab liikmesriike vahendite loomiseks koostööd tegema ja tegutsema senisest ulatuslikuma õigusliku raamistiku parema rakendamise nimel.

Pärast majandusliku ja sotsiaalse ning põhiõigustele avalduva mõju analüüsimist leiti, et 3. ja 4. võimalus pakuvad parimat viisi lahendada asjaomaseid probleeme ja saavutada ettepaneku eesmärke. Eelistatuim oleks 4. valikuvõimalus, millele järgneb 3. valikuvõimalus.