



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 16.11.2007
COM(2007) 716 konč.

POROČILO KOMISIJE

**na podlagi člena 12 Okvirnega sklepa Sveta z dne 22. decembra 2003 o boju proti
spolnemu izkoriščanju otrok in otroški pornografiji**

KAZALO

1.	UVOD	3
1.1.	Ozadje	3
2.	METODE IN MERILA ZA OCENJEVANJE.....	3
2.1.	Okvirni sklepi v skladu s členom 34(2)(b) Pogodbe o Evropski uniji.....	3
2.2.	Merila za ocenjevanje	3
3.	OCENA	4
4.	SKLEPNE UGOTOVITVE	8

1. UVOD

1.1. Ozadje

V skladu s členom 12(2) Okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ z dne 22. decembra 2003 o boju proti spolnemu izkoriščanju otrok in otroški pornografiji (v nadaljnjem besedilu „Okvirni sklep“) mora Komisija zagotoviti pisno poročilo o ukrepih, ki so jih države članice sprejele za uskladitev z Okvirnim sklepom¹.

V skladu z odstavkom 1 tega člena morajo države članice do 20. januarja 2006 sprejeti ukrepe, potrebne za uskladitev z določbami Okvirnega sklepa. V skladu z odstavkom 2 morajo države članice Generalnemu sekretariatu Sveta in Komisiji do istega dne posredovati besedila predpisov, s katerimi v svojo nacionalno zakonodajo prenašajo obveznosti, ki izhajajo iz Okvirnega sklepa. Na podlagi teh informacij in pisnega poročila Komisije mora Svet do 20. januarja 2008 oceniti, v kolikšnem obsegu države članice izpolnjujejo določbe tega okvirnega sklepa.

Vrednost tega poročila je zato v veliki meri odvisna od informacij, ki so jih države članice posredovale Komisiji. Do januarja 2006 sta le dve državi članici (Belgija in Avstrija) Komisijo uradno obvestili o ukrepih, sprejetih za izvajanje Okvirnega sklepa. Komisija je z dopisom, poslanim 8. junija 2006, države članice opomnila na njihovo dolžnost, da zagotovijo zadevne informacije. Do konca aprila 2007 Komisija ni prejela informacij od treh držav članic, in sicer Grčije, Portugalske ter Malte.

2. METODE IN MERILA ZA OCENJEVANJE

2.1. Okvirni sklepi v skladu s členom 34(2)(b) Pogodbe o Evropski uniji

Ta okvirni sklep temelji na Pogodbi o Evropski uniji (PEU) ter zlasti členu 29, členu 31(e) in členu 34(2)(b) Pogodbe.

Okvirni sklepi se lahko najboljše primerjajo s pravnim instrumentom direktive². Oba instrumenta sta za države članice zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščata izbiro oblike in metod izvajanja. Vendar pa okvirni sklepi nimajo neposrednega učinka in Komisija ne more sprožiti sodnega postopka na Sodišču ter tako naložiti obveznost prenosa okvirnega sklepa. Kljub temu lahko Sodišče razsoja v primeru kakršnih koli sporov med državami članicami glede razlage ali uporabe (vključno s prenosom) okvirnega sklepa. Morebitno izvajanje te pravice zahteva trdno dejansko podlago, ki jo poročilo Komisije lahko pomaga vzpostaviti.

2.2. Merila za ocenjevanje

Da bi lahko objektivno ocenili, ali je država članica v celoti izvedla okvirni sklep, so bila določena nekatera splošna merila za direktive, ki jih je treba smiselno uporabljati za okvirne sklepe:

1. oblika in metode izvajanja rezultata, ki ga je treba doseči, morajo biti izbrane na način, ki zagotavlja, da direktiva deluje učinkovito, pri čemer je treba upoštevati njene cilje³;

¹ UL L 13, 20.1.2004, str. 44.

² Člen 249 Pogodbe ES.

³ Glej zadevno sodno prakso o izvajanju direktiv: zadeva 48/75 Royer [1976] Recueil 497 do 518.

2. vsaka država članica mora direktive izvajati na način, ki izpolnjuje zahteve po jasnosti in pravni varnosti, ter tako prenesti določbe direktive v nacionalne predpise, ki so zavezujoči⁴;
3. prenos ne zahteva nujno uzakonitve s popolnoma istimi besedami, kot so uporabljene v direktivi. Primerni in že obstoječi nacionalni ukrepi lahko tako na primer zadostujejo, če dovolj jasno in natančno zagotavljajo uporabo direktive v celoti⁵;
4. direktive je treba izvajati v obdobju, navedenem v posamezni direktivi⁶.

Kadar je mogoče, to poročilo temelji na zgoraj navedenih merilih.

3. OCENA

Spolno izkoriščanje otrok in otroška pornografija pomenita hudo kršitev človekovih pravic. Namen tega okvirnega sklepa je bil dopolniti obstoječe instrumente za boj proti spolnemu izkoriščanju otrok in otroški pornografiji, ki jih je Svet že sprejel⁷.

Okvirni sklep približuje zakone držav članic na področju boja proti spolnemu izkoriščanju otrok in otroški pornografiji. Poleg tega Okvirni sklep uvaja skupni okvir določb na evropski ravni za obravnavanje kaznivosti, kazni in drugih sankcij, oteževalnih okoliščin, sodne pristojnosti, sodnega pregona, pa tudi zaščite žrtev in pomoči žrtvam. Pravni sistemi držav članic se lahko med seboj zelo razlikujejo in v mnogih primerih ni lahko med seboj primerjati pravnih konceptov in izrazov.

Čeprav se pri oceni lahko sklicuje in se tudi bo sklicevalo na vsak člen Okvirnega sklepa, teh ni nujno mogoče proučevati ločeno. Delno izvajanje ali neizvajanje člena ali dela člena se bo kazalo tudi na povezanih določbah, za katere bi se, če jih upoštevamo neodvisno, lahko zdelo, da so usklajene z zahtevami Okvirnega sklepa. Pri oceni se, kolikor je to primerno, upošteva splošno kazenskopravno ozadje v državah članicah.

Informacije, ki jih je Komisija prejela, se zelo razlikujejo, zlasti z vidika njihove popolnosti. Vse države članice Komisiji niso posredovale vseh zadevnih besedil svojih izvedbenih določb. Komisija ni prejela nobenih informacij od Grčije, Malte in Portugalske. Gibraltar ni prenesel ukrepov iz Okvirnega sklepa, vendar trenutno uvaja zakonodajo, ki bo to omogočila.

Člen 1: Opredelitev pojmov

Člen 1(a) vsebuje opredelitve in pomen več pojmov, obravnavanih v Okvirnem sklepu. Ena glavnih je opredelitev pojma „otrok“, ki pomeni osebo do 18 let starosti. Starost osemnajstih let je tudi v skladu s Konvencijo ZN o otrokovih pravicah z dne 20. novembra 1989. Pravzaprav je eden glavnih ciljev Okvirnega sklepa približati raven zaščite otrok pred spolnim izkoriščanjem in otroško pornografijo v zakonodaji držav članic.

⁴ Glej zadevno sodno prakso o izvajanju direktiv: zadeva 239/85 Komisija proti Belgiji [1986] Recueil 3645 do 3659. Glej tudi zadevo 300/81 Komisija proti Italiji [1983] Recueil 449 do 456.

⁵ Glej zadevno sodno prakso o izvajanju direktiv, na primer zadevo 29/84 Komisija proti Nemčiji [1985] Recueil 1661 do 1673.

⁶ Glej bistveno sodno prakso o izvajanju direktiv, na primer zadevo 52/75 Komisija proti Italiji [1976] Recueil 277 do 284. V splošnem glej letna poročila Komisije o spremljanju uporabe zakonodaje Skupnosti, na primer COM(2001) 309 konč.

⁷ UL L 322, 12.12.1996, str. 7; UL L 342, 31.12.1996, str. 4; UL L 191, 7.7.1998, str. 4. UL L 105, 27.4.1996, str. 1; UL L 191, 7.7.1998, str. 1; UL L 33, 6.2.1999, str. 1; UL L 34, 9.2.2000, str. 1.

Nekaj drugega je starost, ko otrok lahko pristane na spolnost, ki se v zakonodajah držav članic razlikuje in se giblje od 13 let v Španiji pa do 17 let na Irskem (Avstrija 14, Belgija 16, Češka 15, Danska 15, Estonija 14, Finska 16, Francija 15, Nemčija 16, Madžarska 14, Irska 17, Italija 14, Latvija 16, Litva 14, Luksemburg 16, Nizozemska 16, Poljska 15, Slovaška 15, Slovenija 15, Španija 13, Švedska 15, Združeno kraljestvo 16).

Starost, ko otrok lahko pristane na spolnost, je pomembna za obveznost kaznivosti otroške pornografije, kakor je opredeljena v členu 1(b).

Prikazovanje otrok, vključenih v nedvoumno spolno dejanje, ponavadi ni dovoljeno, če je otrok star manj kot 18 let. Vendar je na podlagi člena 3 možna izključitev iz kazenske odgovornosti za otroško pornografijo samo v nekaterih posebnih primerih, ko so v otroško pornografijo vključeni otroci, ki so že dosegli starost, ko lahko pristanejo na spolnost. Zato Okvirni sklep zagotavlja močno zaščito vseh otrok do 18. leta starosti pred izkoriščanjem za otroško pornografijo ter dovoljuje le nekaj izjem med starostjo, ko otrok lahko pristane na spolnost, in 18. letom starosti.

V praksi se stopnja zaščite v državah članicah razlikuje glede na različno starost, ko otrok lahko pristane na spolnost. Vendar uskladitev starosti, ko otrok lahko pristane na spolnost, ki je povezana z drugimi vprašanji, kot je starost za poroko, trenutno ni opredeljena kot cilj.

Člen 1(b) opredeljuje otroško pornografijo kot pornografsko gradivo, ki slikovno prikazuje ali predstavlja resničnega otroka, vključenega v nedvoumno spolno dejanje, osebo, ki je videti kot otrok, ali realistične podobe neobstoječega otroka. Izraz slikovno prikazovanje si je treba razlagati tako, da vključuje tudi nerazvite filme in videotrake ter podatke, shranjene na računalniški disketi ali v elektronski obliki, ki se lahko pretvorijo v slikovno podobo. Mnoge države članice so sprejele zakonodajo, ki je skladna z opredelitvijo otroške pornografije iz člena 1(b) Okvirnega sklepa. Češka, Estonija, Latvija, Litva, Luksemburg, Poljska, Španija in Švedska nimajo natančne opredelitve otroške pornografije.

Glede odstavka (c) (opredelitev računalniškega sistema) Češka, Litva in Poljska niso posredovale zadevne dokumentacije za pravilno oceno njihovega izvajanja.

V točki (d) je opredeljena „pravna oseba“. Opredelitev pravne osebe izvira iz drugega protokola h Konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

Člen 2: Kazniva dejanja v zvezi s spolnim izkoriščanjem otrok

Svet se je ob sprejetju Okvirnega sklepa zavedal, da je treba huda kazniva dejanja, kot sta spolno izkoriščanje otrok in otroška pornografija, obravnavati s celovitim pristopom, katerega sestavni del je materialno kazensko pravo, vključno z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami, skupaj z najširšim možnim pravosodnim sodelovanjem.

V zvezi s tem so države članice Komisiji predložile celo vrsto pravnih ukrepov, ki se uporabljajo za storilce. Na Madžarskem, Finskem, Češkem, v Franciji, Latviji in na Slovaškem veljavna zakonodaja zajema vse točke, našteje v členu 2 Okvirnega sklepa, vendar bi bila koristna dodatna pojasnila. Kakor je že navedeno, si Komisija pomaga zlasti s prevedenimi dokumenti, zato je možno napačno razumevanje.

Poleg tega se lahko pravni sistemi držav članic zelo razlikujejo. Zato pravnih konceptov ni mogoče vedno primerjati.

Vendar splošen pregled nacionalnih zakonodaj kaže, da so določbe, ki se uporabljajo v posameznih državah članicah, v glavnem skladne z zahtevami Okvirnega sklepa v zvezi z obveznostjo kaznivosti prisiljevanja ali napeljevanja otroka v prostitucijo ali sodelovanje v pornografskih predstavah in sodelovanja v spolnih dejanjih z otrokom, kadar je to plačano, kadar pride do koristi od prisile ali do zlorabe prepoznavnega položaja moči nad otrokom ali vpliva nanj.

Člen 3: Kazniva dejanja v zvezi z otroško pornografijo

Ta člen zagotavlja približevanje kaznivih dejanj v zvezi z otroško pornografijo, ki vključujejo produkcijo, distribucijo, razširjanje ali predvajanje, pridobitev ali posedovanje, oskrbovanje ali omogočanje dostopnosti otroške pornografije.

Člen 3(2) predvideva nekatere izjeme pri obveznosti kaznivosti pornografije, če je oseba, ki je videti kot otrok, dejansko stara 18 let, če otroška pornografija vključuje realistične podobe neobstoječega otroka ter če se producira in poseduje za osebno rabo. V teh primerih je osnovno načelo izključitve iz kazenske odgovornosti to, da v produkcijo pornografskega gradiva ni vključen otrok.

Naslednja izjema, ki je navedena zgoraj, zadeva primere produkcije in posedovanja podob otrok, ki so v času produkcije ali posedovanja pornografskih podob dosegli starost, ko lahko pristanejo na spolnost, kadar je produkcija ali posedovanje pornografskih podob narejeno s pristankom otrok in izključno za osebno rabo. Vendar se v tem primeru pristanek ne šteje kot veljaven, če so bili zanj zlorabljeni na primer višja starost, zrelost, položaj in status, izkušnost ali odvisnost žrtve. Ta določba pomeni omejitev obsega kaznivosti otroške pornografije, ki vključuje otroke med starostjo, ko lahko pristanejo na spolnost, in 18. letom, če je otrok dejansko pristal na produkcijo in osebno rabo pornografskega gradiva.

Medtem ko se zdi, da so nacionalne zakonodaje usklajene z minimalnimi zahtevami glede kaznivosti otroške pornografije, pa v zvezi z izjemami na podlagi člena 3(2) na splošno ni dovolj informacij. Komisija je popolne informacije prejela le od Madžarske, Litve, Italije, Danske, Nemčije in Cipra. Zato ni mogoče oceniti resnične stopnje zaščite otrok nad starostjo, ko lahko pristanejo na spolnost, kar je občutljivo vprašanje zlasti v državah, v katerih je ta starost manj kot 16 let.

Člen 4: Spodbujanje, pomoč, napeljevanje in poskus

Na podlagi informacij, predloženih Komisiji, se je večina držav članic sklicevala na splošna pravila o sotorilstvu in nedokončanih kaznivih dejanjih v skladu s svojimi kazenskopravnimi sistemi. Splošna pravila bi se uporabljala tudi za kazniva dejanja nad mladoletniki, in sicer za spolno izkoriščanje in kazniva dejanja v zvezi z otroško pornografijo.

Člen 5: Kazni in oteževalne okoliščine

Ta člen je ena ključnih določb Okvirnega sklepa. Odstavek 1 zlasti določa, da je treba kazniva dejanja iz členov 2, 3 in 4 Okvirnega sklepa v vseh primerih kaznovati z zapornim najmanj od enega do treh let. Namen te določbe je zagotoviti minimalno skladnost glede kazni za storilce. Zdi se, da vse države članice izpolnjujejo zahteve Okvirnega sklepa. Komisija si na podlagi dokumentacije, ki so ji jo posredovali Španija, Slovenija, Estonija in Luksemburg, ni mogla ustvariti jasne slike o pravnih sistemih za izvajanje zahtev iz člena 5(3) Okvirnega sklepa.

Člena 6 in 7: Odgovornost in sankcije proti pravnim osebam

Okvirni sklep uvaja koncept odgovornosti pravnih oseb vzporedno z odgovornostjo fizičnih oseb. Pravne osebe bodo odgovarjale za kazniva dejanja, ki jih bo v njihovo korist storila katera koli oseba, ki bo delovala samostojno ali kot del organa pravne osebe, ali na primer oseba, pooblaščenca za odločanje. Ne zahteva se, da je odgovornost pravne osebe izključno kazenska. Sankcije proti pravnim osebam morajo biti „*učinkovite, sorazmerne in odvračilne*“. Glede informacij o nacionalnih sistemih, ki so bile predložene Komisiji, zakonodaja večine držav članic predvideva možnost sankcioniranja pravnih oseb vsaj z upravnimi ukrepi. V členu 7(1) Okvirnega sklepa je navedeno, da je minimalna obveznost, kar zadeva sankcije za pravne osebe, uvedba kazenske in nekazenske denarne kazni. Kar zadeva upravne in kazenske ukrepe, se zdi, da se člena 6 in 7 večinoma izvajata.

Člen 8: Sodna pristojnost in sodni pregon

Člen 8 Okvirnega sklepa določa primere, v katerih morajo države članice vzpostaviti sodno pristojnost za kazniva dejanja, navedena v členih 2, 3 in 4. Glavno pravilo je načelo teritorialnosti, v skladu s katerim mora vsaka država članica vzpostaviti svojo sodno pristojnost za kazniva dejanja, ki so bila v celoti ali delno storjena na njenem ozemlju. Člen 8(3) je bil nadomeščen s Sklepom o evropskem nalogu za prijetje⁸. Države članice izpolnjujejo zahtevo glede načela teritorialnosti iz člena 8(1) Okvirnega sklepa.

Člen 8(1)(b) določa pravilo glede sodne pristojnosti zunaj ozemlja, kadar je storilec državljan zadevne države. Ta določba je pomembna predvsem za zagotovitev učinkovitega sodnega pregona tako imenovanega spolnega turizma, do katerega pride pri storitvi katerega koli dejanja spolnega izkoriščanja otrok v tujini. Načeloma bi morale države članice zagotoviti enako raven zaščite otrok ne glede na to, ali so ti prebivalci ene ali druge države. Člen 8(1)(b) ob upoštevanju zahtev različnih pravnih sistemov držav članici omogoča, da pravil sodne pristojnosti ne uporablja ali da jih uporablja samo v posebnih primerih ali okoliščinah, kadar je kaznivo dejanje storjeno zunaj njenega ozemlja. Vendar pa države članice glede sodne pristojnosti zunaj ozemlja niso predložile zadostnih informacij za oceno, v kolikšnem obsegu to pravilo izvajajo.

Člen 9: Zaščita žrtev in pomoč žrtvam

Člen 9 ureja tri različna vprašanja. Prvi odstavek določa, da preiskava ali sodni pregon kaznivih dejanj, ki jih zajema Okvirni sklep, ni odvisen od prijave ali obtožbe žrtve, kadar se uporablja teritorialna sodna pristojnost. Na splošno so zakonodaje držav članic skladne s to zahtevo.

Odstavek 2 člena 9 se nanaša na otroke kot žrtve spolnega izkoriščanja, ki se štejejo kot posebno ranljive žrtve na podlagi Okvirnega sklepa 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskem postopku⁹. Informacije, ki so jih države članice predložile Komisiji, so razdrobljene in nepopolne ter ne omogočajo celovite analize. Švedska, Danska, Nizozemska, Italija, Nemčija, Slovaška in Združeno kraljestvo zadovoljivo izpolnjujejo zahteve iz Okvirnega sklepa. Nova ciprska zakonodaja, sprejeta leta 2007, vsebuje celovit okvir za določitev žrtev, njihovo napotitev k ustreznim službam in zaščito, ki je v celoti

⁸ Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami. UL L 190, 18.7.2002.

⁹ Okvirni sklep Sveta 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskem postopku; UL L 82, 22.3.2001.

skladen z zahtevami iz člena 13 Okvirnega sklepa 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskem postopku glede spolno izkoriščanih otrok.

Ob upoštevanju člena 4 Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskem postopku morajo države članice na podlagi tretjega odstavka člena 9 zagotoviti posebno zaščito in pomoč družini žrtve. Nemčija, Latvija, Švedska, Združeno kraljestvo, Avstrija in Estonija so Komisiji predložili informacije, ki dokazujejo, da je njihova zakonodaja skladna z Okvirnim sklepom. Druge države članice o tem vprašanju niso predložile nobenih informacij.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Vse države članice Komisiji niso pravočasno predložile vseh zadevnih besedil svojih izvedbenih določb. Zato lahko ocena in sklepne ugotovitve poročila včasih temeljijo na nepopolnih informacijah.

Na podlagi predloženih informacij skoraj vse države članice izpolnjujejo zahteve, določene v Okvirnem sklepu Sveta, bodisi kot rezultat že obstoječih nacionalnih zakonov ali z izvajanjem nove in posebne zakonodaje. Zakonodaja držav članic na splošno zagotavlja visoko raven zaščite otrok pred spolnim izkoriščanjem in zlorabo ter predvideva ustrezne kazni. Kar zadeva otroško pornografijo, je zahteva glede kaznivosti produkcije pornografskega gradiva, ki vključuje otroke, na splošno izpolnjena, čeprav ni mogoče natančno oceniti obsega izjem pri kazenski odgovornosti v zvezi z otroško pornografijo, ki vključuje otroke med starostjo, ko lahko pristanejo na spolnost, in 18. letom.

Komisija države članice, v katerih Okvirni sklep Sveta v nacionalnih določbah ni bil upoštevan, poziva, da to stanje čim prej popravijo z uvedbo izvedbene zakonodaje. Vseeno pa imajo države članice zdaj kot rezultat Okvirnega sklepa Sveta na splošno posebne kazenskopravne določbe, na podlagi katerih se spolno izkoriščanje otrok in otroška pornografija obravnavata kot kaznivi dejanji, ter predvidevajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni.

Kot je navedeno tudi v poročilu o izvajanju Okvirnega sklepa 2002/629 o boju proti trgovanju z ljudmi, ki ga Komisija sprejela 2. maja 2006, je težko natančno oceniti zakonodajo v zvezi s posebno ranljivimi žrtvami, saj so države članice predložile pomanjkljive informacije. Žrtvam prijazen pristop v kazenskih postopkih ter dobra socialna pomoč žrtvam med kazenskimi postopki in po njih so ključnega pomena, da se prepreči sekundarna viktimizacija in zagotovi učinkovit sodni pregon kaznivih dejanj. Komisija zato države članice poziva, da še enkrat natančno proučijo svojo zakonodajo z namenom, da se okrepi socialna zaščita in zagotovi polno spoštovanje pravic otrok kot žrtev.

Ob upoštevanju nedavnega razvoja dogodkov, zlasti na področju tehnologij elektronskih komunikacij, so se pojavila nova vprašanja, na primer goljufivo pridobivanje otrok za nedovoljene namene prek medmrežja („navezovanje stikov“). Vzporedno s tem se razvijajo nove metode za učinkovito odkrivanje teh kaznivih dejanj in prepoznavanje otrok kot žrtev s strani specializiranih enot kazenskega pregona. Glede na rezultat teh razprav lahko Komisija prouči potrebo po posodobitvi in nadaljnji okrepitvi sedanjega Okvirnega sklepa, kar zadeva izkoriščanje otrok in s tem povezana kazniva dejanja, zlasti kazniva dejanja, storjena prek omrežij elektronskega komuniciranja in informacijskih sistemov.