

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 25.3.2009
SEC(2009) 356

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Spremni dokument k

predlogu za

OKVIRNI SKLEP SVETA

o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter otroški pornografiji, ki razveljavlja Okvirni sklep 2004/68/PNZ

POVZETEK OCENE UČINKA

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

POVZETEK OCENE UČINKA

1. V ČEM JE TEŽAVA?

Spolna zloraba in spolno izkoriščanje otrok sta posebno hudi obliki kaznivega dejanja, saj sta usmerjeni proti otrokom, ki imajo pravico do posebnega varstva in skrbi. Ta dejanja imajo za žrtve dolgoročne fizične, psihične in socialne posledice, njihova prisotnost pa slabi temeljne vrednote sodobne družbe v zvezi s posebnim varstvom otrok in zaupanjem v zadevne državne institucije. Kljub pomanjkanju točnih in zanesljivih statistik študije kažejo, da je lahko kar nekaj otrok v Evropi v otroštvu žrtev spolnega napada, raziskave pa prav tako kažejo, da se ta pojav s časom ne zmanjšuje, ampak so nekatere oblike spolnega nasilja vedno pogostejše.

Na strani otrok žrtev je glavni razlog za ta pojav ranljivost, ki je rezultat različnih dejavnikov. Nezadosten odziv mehanizmov kazenskega pregona prispeva k razširjenosti navedenih pojavov, razmere pa se slabšajo zato, ker imajo nekatere oblike kaznivih dejanj čezmejno razsežnost. Žrtve ne želijo prijaviti zlorab zaradi sramu ali strahu pred posledicami; razlike v nacionalnem kazenskem pravu in postopkih lahko povzročijo razlike pri preiskavah in kazenskem pregonu v različnih državah, obsojeni storilci kaznivega dejanja pa so lahko nevarni tudi po tem, ko prestanejo kazen. Napredek v informacijski tehnologiji je te razmere še poslabšal, saj je zdaj še lažje izdelovati in distribuirati slikovno gradivo spolne zlorabe otrok, pri čemer storilci kaznivih dejanj ohranijo anonimnost. Hkrati morajo nacionalni pravni sistemi v okviru različnih stopenj pristojnosti obravnavati veliko število akterjev, ki so vpleteni v kazniva dejanja na območjih pristojnosti različnih držav. Enostavnost potovanj in razlike v prihodkih spodbujajo tako imenovani otroški spolni turizem, posledica česar je, da storilci kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost otrok kazniva dejanja nekaznovano storijo v tujini. Poleg težav v zvezi s kazenskim pregonom, so tu še organizirane kriminalne združbe, ki lahko ustvarijo velik dobiček z malo tveganja.

2. KATERI SO RAZLOGI ZA UKREPANJE NA RAVNI EU?

Nacionalne zakonodaje rešujejo nekatere od teh težav v različnem obsegu. Vendar niso nikoli prestroge ali dovolj usklajene, da bi se zagotovil močan socialni odziv na ta pretresljiv pojav. Na ravni EU Okvirni sklep Sveta 2004/68/PNZ uvaja minimalno približevanje zakonodaj držav članic za inkriminiranje najhujših oblik spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja otrok, za razširitev nacionalne pristojnosti in za zagotovitev minimalne pomoči žrtvam. Čeprav so se zahteve večinoma izvrševale, ima Okvirni sklep številne pomanjkljivosti. Zakonodaje približuje le glede določenega števila kaznivih dejanj, ne obravnava novih oblik zlorabe in izkoriščanja z uporabo informacijske tehnologije, ne odstranjuje ovir za pregon kaznivih dejanj zunaj nacionalnega ozemlja, ne izpolnjuje vseh posebnih potreb otrok žrtev in ne vsebuje primernih ukrepov za preprečevanje kaznivih dejanj.

Obstoječe pobude na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja lahko pozitivno vplivajo na obravnavanje takih kaznivih dejanj. Poleg tega je bila leta 2007 sprejeta Konvencija Sveta Evrope CETS št. 201 o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo otrok, ki je trenutno verjetno najvišji mednarodno veljavni standard za zaščito otrok pred spolno zlorabo in spolnim izkoriščanjem. Če bi vse države članice izvajale Konvencijo CETS št. 201, bi to tudi spodbudilo znatne izboljšave. Vendar ni nobenega jamstva, da bodo vse države članice ratificirale Konvencijo v bližnji prihodnosti, saj so nacionalni postopki

dolgotrajni in za ratifikacijo ni časovnih okvirov. Prav tako Konvencija ne more zagotoviti mehanizma strogega spremljanja, da bi se zagotovilo ustrezno izvajanje.

Zaradi navedenih razlogov zainteresirane strani močno zagovarjajo učinkovitejše in bolj specifične ukrepe.

3. KAKŠNI SO CILJI?

Splošni cilj politike Unije na tem področju v skladu s členom 29 Pogodbe o Evropski uniji je preprečiti kazniva dejanja nad otroki, ki vključujejo spolno zlorabo in spolno izkoriščanje, ter boj proti njim.

Ta splošni cilj bi se lahko dosegel z ukrepi, namenjenimi za uresničevanje naslednjih **posebnih in operativnih ciljev**:

A. Poseben cilj: učinkovit pregon kaznivih dejanj

Operativni cilji:

A.1 **Naložiti učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazenske sankcije** storilcem, ki spolno zlorabijo ali izkoriščajo otroke

A.2 **Poenostaviti preiskovanje kaznivih dejanj in uvedbo kazenskih postopkov**

A.3 **Učinkovito preganjati zlorabe in izkoriščanja, ki se zgodijo v tujini**

A.4 **Odstraniti ovire za mednarodno sodelovanje** in spodbujati uporabo preiskovalnih orodij, ki so učinkovita v boju proti organiziranemu kriminalu in čezmejnih primerih

B. Poseben cilj: varstvo pravic žrtve

Operativni cilji:

B.1 **Poenostaviti dostop žrtve do pravnih sredstev in ustreznih ukrepov** posebne zaščite.

B.2 **Zagotoviti, da se otroci žrtve spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja obvarujejo pred travmami** zaradi sodelovanja v kazenskih postopkih.

C. Poseben cilj: preprečiti spolno zlorabo in spolno izkoriščanje otrok

Operativni cilji:

C.1 **Spodbujati dostop do intervencijskih programov in ukrepov** kot sredstev za preprečevanje kaznivih dejanj proti otrokom in njihove ponovitve.

C.2 **Zagotoviti, da se sprejmejo ustrezni varnostni ukrepi** za storilce kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost otrok, ki so nevarni tudi po tem, ko pridejo na prostost, ter da se **učinkovito izvajajo** po vsej EU.

C.3 **Tehnično preprečili ali otežiti dostop in širjenje otroške pornografije, zlasti na internetu.**

D. Poseben cilj: vzpostavitev učinkovitih sistemov spremljanja

Operativni cilj:

D.1 Vzpostaviti usklajene nacionalne mehanizme za **merjenje pogostosti teh kaznivih dejanj in spremljanje učinkovitosti politike** za boj proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok.

4. KATERE SO GLAVNE POLITIČNE MOŽNOSTI?

Proučene so bile različne možnosti politik kot sredstva za doseg cilja.

- Možnost (1): brez novega ukrepa EU

EU ne bi sprejela novega ukrepa (zakonodaja, nepolitični instrumenti, finančna podpora) za boj proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok, države članice pa bi lahko nadaljevale postopek podpisa in ratifikacije Konvencije Sveta Evrope št. 201.

- Možnost (2): Dopolnitev veljavne zakonodaje z nezakonodajnimi ukrepi

Veljavna zakonodaja EU, zlasti Okvirni sklep 68/2004/PNZ, se ne bi spremenila. Namesto tega bi bili vzpostavljeni nezakonodajni ukrepi v podporo usklajenemu izvajanju nacionalnih zakonodaj. To bi vključevalo izmenjavo informacij in izkušenj glede kazenskega pregona, zaščite ali preprečevanja, krepitve ozaveščenosti, sodelovanja z zasebnim sektorjem ter spodbujanja samonadzora ali vzpostavitev mehanizmov za zbiranje podatkov.

- Možnost (3): Nova zakonodaja o pregonu storilcev kaznivih dejanj, zaščiti žrtev in preprečevanju kaznivih dejanj

Sprejel bi se nov okvirni sklep, ki bi vključeval obstoječi okvirni sklep, nekatere določbe Konvencije Sveta Evrope št. 201 in dodatne elemente, ki jih ne vsebuje noben od naštetih aktov. Zajemal bi na primer inkriminiranje hudih oblik spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja otrok, ki v veljavni okvirni sklep niso vključene, kot so na primer nove oblike kaznivih dejanj v okolju IT. Vključene bi bile določbe za pomoč pri preiskovanju kaznivih dejanj in vlaganju obtožnic, pa tudi pravila za razširitev nacionalne pristojnosti, določbe za zaščito žrtev in podporo žrtvam v kazenskih postopkih ter ukrepi za preprečevanje povratništva in prekinitve dostopa do otroške pornografije.

- Možnost (4): Nova celovita zakonodaja za okrepitev pregona storilcev kaznivih dejanj, zaščite žrtev in preprečevanja kaznivih dejanj (kot v možnosti 3) ter nezakonodajni ukrepi (kot v možnosti 2)

Veljavne določbe Okvirnega sklepa 68/2004/PNZ bi se dopolnile z ukrepom EU za spremembo kazenskega materialnega prava in postopka, zaščito žrtev in preprečevanje kaznivih dejanj kot v možnosti 3, poleg tega pa bi se izvajali nezakonodajni ukrepi iz možnosti 2, da bi se izboljšalo izvajanje nacionalne zakonodaje v kazenskih zadevah, ki bi izhajalo iz sprememb, ter zagotovila orodja za preiskave, pregon, zaščito in preprečevanje, ki so na voljo poleg orodij kazenskega prava.

5. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Možnost 1 (obstoječe stanje) lahko zagotovi znatno izboljšanje, če države članice podpišejo, ratificirajo in izvajajo Konvencijo CETS št. 201, za kar so že izrazile pripravljenost. Vendar dolgotrajni postopki ratifikacije brez pravno zavezujočega okvira EU in odsotnost natančnega mehanizma spremljanja pomenijo negotovost, kdaj in v kolikšnem obsegu bodo koristi navedene Konvencije prenesene v prakso. Možnost 2 bi zagotovila učinkovitejše izvajanje obstoječega pravnega okvira, vendar ne bi zadostovala za izboljšanje pregona na številnih področjih, na katerih se zahteva posebna pravna podlaga.

Možnost 3 bi izboljšala razmere v primerjavi s sedanjim stanjem. Okrepila bi zakonodajo EU na področjih pregona storilcev kaznih dejanj in zaščite otrok žrtev. Obravnavala bi tudi preventivne ukrepe in s tem izboljšala zaščito otrok na splošno. Pričakuje se, da bi socialne in gospodarske koristi učinkovitejšega boja proti tem oblikam kaznivih dejanj prevladale nad finančnimi stroški. Izboljšanje na področju temeljnih pravic bi tudi prevladalo nad tveganjem poseganja v te pravice, ki izhajajo iz nekaterih ukrepov.

Možnost 4 bi pomnožila učinkovitost ukrepov iz možnosti 2 in 3 z njihovim kombiniranjem in spodbujanjem držav članic, naj sodelujejo pri vzpostavitvi orodij in izboljšajo izvajanje obstoječega celovitejšega pravnega okvira.

Na podlagi ugotovitev analize ekonomskega učinka, socialnega učinka in učinkov temeljnih pravic možnosti 3 in 4 predstavljata najboljši pristop k reševanju težav in izpolnjujeta cilje predloga. Najboljša možnost bi bila možnost 4, sledi pa ji možnost 3.