



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.11.2007  
СОМ(2007) 716 окончателен

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**въз основа на член 12 от Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета от  
22 декември 2003 г. относно борбата със сексуалната експлоатация на деца и  
детската порнография**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
1.1.	Обща информация.....	3
2.	МЕТОД И КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКАТА .....	3
2.1.	Рамкови решения в съответствие с член 34, параграф 2, буква б) от Договора за Европейския съюз .....	3
2.2.	Критерии за оценка .....	3
3.	ОЦЕНКА .....	4
4.	Заклучения .....	9

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

### **1.1. Обща информация**

Съгласно член 12, параграф 2 от Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета от 22 декември 2003 г. относно борбата със сексуалната експлоатация на деца и детската порнография (наричано по-долу „Рамковото решение“) Комисията трябва да представи писмен доклад за предприетите от държавите-членки мерки за спазване на разпоредбите на Рамковото решение<sup>1</sup>

Параграф 1 от същия член задължава държавите-членки до 20 януари 2006 г. да вземат необходимите мерки, за да се съобразят с Рамковото решение. Съгласно параграф 2, спазвайки същия краен срок, държавите-членки трябва да изпратят до Генералния секретариат на Съвета и до Комисията текста на разпоредбите, транспониращи в техните национални законодателства задълженията, възникващи за тях по силата на Рамковото решение. Въз основа на предоставената от държавите-членки информация и на писмен доклад от Комисията, до 20 януари 2008 г. Съветът трябва да е оценил степента, до която държавите-членки са спазили разпоредбите на Рамковото решение.

Следователно стойността на настоящия доклад зависи до голяма степен от получената в Комисията информация от държавите-членки. До януари 2006 г. само две държави-членки (Белгия и Австрия) бяха уведомили Комисията за предприетите мерки за изпълнение на Рамковото решение. С писмо, изпратено на 8 юни 2006 г., Комисията напомни на държавите-членки за задължението им да предоставят съответната информация. До края на април 2007 г. Комисията не бе получила информация от три държави-членки, а именно Гърция, Португалия и Малта.

## **2. МЕТОД И КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКАТА**

### **2.1. Рамкови решения в съответствие с член 34, параграф 2, буква б) от Договора за Европейския съюз**

Рамковото решение се основава на Договора за Европейския съюз (ТЕС), и по-специално на член 29, член 31, буква д) и член 34, параграф 2, буква б) от него.

Рамковото решение най-добре може да се сравни с директивата като правен инструмент<sup>2</sup>. И двата инструмента са задължителни за държавите-членки по отношение на резултата, който трябва да се постигне, но оставят на националните власти избора на формата и метода за изпълнение. Рамковите решения обаче нямат пряко правно действие и Комисията не може да сезира Съда като мярка за налагане на транспонирането на рамково решение. Въпреки това Съдът може да решава какъвто и да е спор между държавите-членки относно тълкуването или прилагането (включително транспонирането) на рамковите решения. Евентуалното упражняване на това право изисква солидно фактическо обосноваване, за което докладът на Комисията може да спомогне.

### **2.2. Критерии за оценка**

За да се оценки обективно доколко дадено рамково решение е изцяло изпълнено от държава-членка, бяха разработени някои общи критерии по отношение на директивите, които следва да се прилагат *mutatis mutandis* към рамковите решения.

---

<sup>1</sup> ОВ L 13/44, 20.1.2004 г.

<sup>2</sup> Член 249 от Договора за ЕО.

1. Формата и методите на изпълнение за постигане на резултата трябва да са подбрани по начин, който гарантира, че директивата функционира ефективно, като се отчитат целите ѝ<sup>3</sup>.
2. Всяка държава-членка е задължена да изпълнява директивите по начин, който удовлетворява изискванията за яснота и правна сигурност, следователно – да транспонира разпоредбите на директива в национални разпоредби със задължителен характер<sup>4</sup>.
3. Транспонирането не означава, че при изпълнението в национални разпоредби трябва задължително да се използват точно същите думи както в директивата. Така например адекватни и съществуващи преди това национални мерки може да са достатъчни, ако гарантират пълното прилагане на директивата по достатъчно ясен и точен начин<sup>5</sup>.
4. Директивите трябва да се изпълнят в рамките на посочения в тях краен срок<sup>6</sup>.

Този доклад, доколкото е възможно, се основава на изложените по-горе критерии.

### 3. ОЦЕНКА

Сексуалната експлоатация на деца и детската порнография съставляват сериозно нарушение на човешките права. Това Рамково решение бе създадено като допълнение на съществуващите инструменти, приети от Съвета в борбата със сексуалната експлоатация на деца и детската порнография<sup>7</sup>.

Рамковото решение сближава законите на държавите-членки в сферата на борбата с сексуалната експлоатация на деца и детската порнография. За тази цел Рамковото решение въвежда обща рамка с разпоредби на европейско ниво, които засягат инкриминирането, наказанието и другите санкции, утежняващите обстоятелства, компетенциите на съдилищата, наказателното преследване, както и защитата и подпомагането на жертвите. Правните системи на държавите-членки могат да се различават значително и в много случаи правните концепции и изрази не винаги са лесно съпоставими.

Въпреки че оценката може и ще се спре на всеки член от Рамковото решение, разпоредбите на решението не винаги могат да се разглеждат изолирано една от друга. Частично или изцяло неизпълнен член или част от член ще се отрази и на други свързани разпоредби, които, погледнати сами за себе си, привидно спазват

---

<sup>3</sup> Вж. съответната съдебна практика относно изпълнението на директиви: Дело 48/75 Royer [1976 ECR 497, параграф 518]

<sup>4</sup> Вж. съответната съдебна практика относно изпълнението на директиви: Дело 239/85, Комисията срещу Белгия [1986] ECR 3645, параграф 3659. Вж. също Дело 300/81 Комисията срещу Италия [1983] ECR 449, параграф 456.

<sup>5</sup> Вж. съответната съдебна практика относно изпълнението на директиви: напр. Дело 29/84 Комисията срещу Германия [1985] ECR 1661, параграф 1673.

<sup>6</sup> Вж. значителна съдебна практика относно изпълнението на директиви, напр.: Дело 52/75 Комисията срещу Италия [1976] ECR 277, параграф 284. Вж. по принцип годишните доклади на Комисията за мониторинга на прилагането на законодателството на Общността, напр. СОМ(2001) 309 окончателен.

<sup>7</sup> ОВ L 322, 12.12.1996, стр. 7; ОВ L 342, 31.12.1996 г., стр. 4; ОВ L 191, 07.07.1998, стр. 4. ОВ L 105, 27.4.1996 г., стр. 1, ОВ L 191, 7.7.1998 г., стр. 1; ОВ L 33, 6.2.1999 г., стр. 1; ОВ L 34, 9.2.2000 г., стр. 1.

изискванията на Рамковото решение. Доколкото е възможно, оценката ще вземе предвид и общата ситуация в наказателноправната сфера в държавите-членки.

Получената в Комисията информация е доста неравномерна, особено що се отнася до нейната изчерпателност. Не всички държави-членки са изпратили на Комисията всички съответстващи текстове от техните национални разпоредби. Комисията не е получила информация от Гърция, Малта и Португалия. Гибралтар не е транспонира мерките от Рамковото решение, но е в процес на въвеждане на законодателство, което ще направи това възможно.

## **Член 1 Определение**

Член 1, буква а) съдържа определения, изясняващи смисъла на няколко понятия, застъпени в Рамковото решение. Основен елемент е определението, дадено за „дете“, което означава всяко лице на възраст под 18 години. Осемнадесетгодишната възраст е в съответствие и с Конвенцията на ООН за правата на детето от 20 ноември 1989 г. Всъщност една от главните цели на Рамковото решение е да сближи нивото на защита на децата от сексуална експлоатация и детска порнография в законодателството на държавите-членки.

Друг въпрос е възрастта, при която съгласието за сексуални действия има юридическо значение. Тази възраст варира в законите на държавите-членки от 13 години в Испания до 17 години в Ирландия (Австрия – 14, Белгия – 16, Чешката република – 15, Дания – 15, Естония – 14, Финландия – 16, Франция – 15, Германия – 16, Унгария – 14, Ирландия – 17, Италия – 14, Латвия – 16, Литва – 14, Люксембург – 16, Нидерландия – 16, Полша – 15, Словакия – 15, Словения – 15, Испания – 13, Швеция – 15, Обединеното кралство – 16).

Тази възраст има значение във връзка със задължението, посочено в член 1, буква б), да се инкриминира детската порнография.

Изобразяването или представянето на деца, въввлечени в сексуално поведение обикновено е забранено, когато детето е под 18 години. Все пак член 3 допуска само в определени специфични случаи освобождаване от наказателна отговорност за детска порнография, в която участват деца, достигнали възрастта на юридически валидно съгласие. Така Рамковото решение осигурява силна защита срещу експлоатиране в детска порнография на всички деца под 18 години и допуска единствено ограничени изключения за периода между възрастта на юридически валидно съгласие и навършването на 18 години.

На практика нивото на защита варира в държавите-членки в зависимост от различията във възрастта на юридически валидно съгласие. Въпреки това засега не се поставя като цел хармонизирането на възрастта на юридически валидно съгласие за сексуални действия, която е свързана с други въпроси като възрастта за брак.

Член 1, буква б) дефинира детската порнография като порнографски материал, който нагледно изобразява или представя: реално дете, реално лице, приличащо на дете, или реалистично изображение на несъществуващо дете, въввлечено в изразено сексуално поведение. Нагледното изобразяване следва да се тълкува като включващо непроявен филм и видеозапис и материал, съхранен на компютърен диск или чрез електронни средства, който може да бъде превърнат във визуално изображение. Много държави-членки са приели законодателни актове, които са в съответствие с определението за детска порнография от член 1, буква б) от Рамковото решение. Чешката република, Естония, Латвия, Литва, Люксембург, Полша, Испания и Швеция нямат подробно определение за детска порнография.

По отношение на буква в) (определението за „компютърна система“) Чешката република, Литва и Полша не са представили съответната документация, въз основа на която адекватно да се оценят техните национални изпълнителни разпоредби.

Буква г) дефинира „юридическо лице“. Определението е заимствано от втория протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности.

## **Член 2 Престъпления, свързани със сексуалната експлоатация на деца**

При приемането на това Рамково решение Съветът осъзнаваше необходимостта към сериозните престъпления като сексуалната експлоатация на деца и детската порнография да се подходи задълбочено и комплексно, като съществено наказателно право, включително ефективните, съразмерни и възпиращи санкции, се съчетае с възможно най-широко съдебно сътрудничество.

В тази връзка държавите-членки уведомиха Комисията за широка гама от правни мерки, които се прилагат към закононарушителите. Законодателството, което е в сила в Унгария, Финландия, Чешката република, Франция, Латвия и Словакия, застъпва всички аспекти, изброени в член 2 от Рамковото решение, но по-подробна информация би била полезна. Както вече беше споменато, Комисията работи основно с преведени текстове и по тази причина са възможни недоразумения.

Освен това правните системи на държавите-членки се различават значително. Ето защо правните концепции не винаги могат да се сравняват.

Общият преглед на националното законодателство обаче показва, че приложимите разпоредби в държавите-членки до голяма степен отговарят на изискванията на Рамковото решение по отношение на задължението да се инкриминира принуждаването или склоняването на дете към проституция или към участие в порнографски действия, както и участието в сексуални действия с дете, когато е заплатено за това или е използвана принуда или е злоупотребено с установени отношения на доверие, влияние или въздействие спрямо детето.

## **Член 3 Престъпления, свързани с детската порнография**

Този член предвижда сближаване в дефинирането на престъпленията, свързани с детската порнография, които включват производството, дистрибуцията, разпространението или предаването, придобиването или притежаването, доставянето или предоставянето на разположение на детска порнография.

Член 3, параграф 2 предвижда ограничени изключения от задължението за инкриминиране, в случаите когато реално лице, приличащо на дете, в действителност е било на 18 години или по-възрастно, когато детската порнография представлява реалистични изображения на несъществуващо дете и те са произведени и притежавани за лично ползване. Аргументът да не се търси наказателна отговорност в подобни случаи е, че в производството на порнографските материали не е участвало дете.

Друго изключение, което беше споменато по-горе, засяга случаите на производство и притежание на изображения на деца, достигнали възрастта на юридически валидно съгласие, когато порнографските изображения са произведени или притежавани със съгласието на детето и единствено за лично ползване. Все пак в този случай съгласието не се счита за валидно, ако за постигането му е било злоупотребено например с по-голямата възраст, зрялост, позиция, статус, опит на извършителя или със зависимостта на жертвата от него. Разпоредбата ограничава обхвата на инкриминиране на детската

порнография през периода между възрастта на юридически валидно съгласие и навършването на 18 години, когато детето е дало действително съгласие за производството и личното ползване на порнографски материали.

Въпреки че националното законодателство изглежда отговаря на минималните изисквания за инкриминиране на детската порнография, като цяло липсва информация за изключенията по член 3, параграф 2. Комисията е получила изчерпателна информация само от Унгария, Литва, Италия, Дания, Германия и Кипър. По тази причина не е възможно да се оцени действителното ниво на защита на децата, навършили възрастта на юридически валидно съгласие, което е деликатен проблем, особено в страните, където възрастта на валидното съгласие е под 16 години.

#### **Член 4 Подбудителство, помагачество и опит**

В информацията, предоставена на Комисията, повечето държави-членки се позовават на общите разпоредби в техните наказателноправни системи за съучастничество и незавършено престъпление. Тези общи разпоредби биха били приложими и при престъпления срещу непълнолетни лица, и по-специално при сексуална експлоатация и престъпления, свързани с детската порнография.

#### **Член 5 Наказания и утежняващи обстоятелства**

Този член съставлява една от ключовите разпоредби на Рамковото решение. Параграф 1 означава, че престъпленията по членове 2, 3 и 4 от Рамковото решение трябва при всички случаи да се санкционират с лишаване от свобода за максимален срок от поне 1 до 3 години. Тази разпоредба има за цел да гарантира минималното хармонизиране на наказанията, прилагани към закононарушителите. Може да се съди, че всички държави-членки отговарят на това изискване на Рамковото решение. Предадената на Комисията документация от Испания, Словения, Естония и Люксембург не позволява на Комисията да си състави ясна картина за националните законови разпоредби, удовлетворяващи изискванията по член 5, параграф 3 от Рамковото решение.

#### **Членове 6 и 7 Отговорност на юридическите лица; санкции за юридическите лица**

Рамковото решение въвежда концепцията за отговорност на юридическите лица паралелно с тази на физическите лица. Юридическите лица ще носят отговорност за престъпления, извършени в тяхна полза от дадено лице, действащо самостоятелно или като част от юридическото лице, или например от лице, което има правомощие да взема решения от името на юридическото лице. Не се изисква отговорността на юридическите лица да е единствено наказателна. Санкциите срещу юридическите лица трябва да са „*ефективни, съразмерни и възпиращи*“. Във всеки случай, подадената в Комисията информация за националните системи сочи, че законите на повечето държави-членки предвиждат възможността за прилагане на санкции срещу юридически лица, поне посредством административни мерки. Член 7, параграф 1 от Рамковото решение постановява като минимално задължение по отношение на санкциите срещу юридически лица налагането на глоби с наказателен и ненаказателен характер. По отношение на административните и наказателни мерки, членове 6 и 7 изглежда до голяма степен са изпълнени.

## **Член 8 Компетентност и наказателно преследване**

Член 8 от Рамковото решение определя случаите, при които държавите-членки са длъжни да установят своите компетенции по отношение на престъпленията, посочени в членове 2, 3 и 4. Основното правило е принципът на територията, съгласно който всяка държава-членка установява своите компетенции по отношение на престъпление, извършено изцяло или отчасти на нейна територия. Член 8, параграф 3 се заменя с Решението относно европейската заповед за арест<sup>8</sup>. Държавите-членки спазват изискването за териториалния принцип по член 8, параграф 1, буква а) от Рамковото решение.

Член 8, параграф 1, буква б) установява правилото за извънтериториална компетенция, когато нарушителят е гражданин на дадената държава. Разпоредбата е от особена важност за гарантирането на ефективно наказателно преследване на т.нар. сексуализъм, който представлява всеки акт на сексуална експлоатация на деца, извършен в чужбина. По принцип държавите-членки би трябвало да гарантират еднакво ниво на защита на децата, независимо къде живеят. Като се отчитат изискванията на различните правни системи, в член 8, параграф 1, буква б) се допуска държава-членка да не прилага или да прилага само при специални случаи или обстоятелства правилата за компетенция, когато престъплението е извършено извън нейната територия. Относно извънтериториалната компетенция обаче държавите-членки не са предоставили достатъчно информация, за да се оцени напредъкът им в изпълнението на това правило.

## **Член 9 Защита и подпомагане на жертвите**

Член 9 регламентира три различни въпроса. Параграф 1 гласи, че разследванията или преследвания на престъпленията, обхванати от Рамковото решение, не зависят от съобщаването или обвинението, отправено от жертвата, когато се прилага правилото за териториалната компетенция. В общи линии законите на държавите-членки са съобразени с това задължение.

Съгласно параграф 2 на член 9 децата жертви на сексуална експлоатация, се считат за особено уязвими жертви по смисъла на Рамково решение 2001/220/ПВР от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления<sup>9</sup>. Подадените в Комисията сведения от държавите-членки са фрагментарни и непълни и не помагат за един цялостен анализ. Швеция, Дания, Нидерландия, Италия, Германия, Словакия и Обединеното кралство удовлетворяват изискванията на Рамковото решение. Приетото през 2007 г. ново законодателство в Кипър съдържа цялостна рамка за признаване, защита и насочване към организации за подпомагане на жертвите, която е напълно съобразена с изискванията по член 13 от Рамково решение 2001/220/ПВР от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите на престъпления. Законодателството покрива и децата жертви на сексуална експлоатация.

Параграф 3 на член 9 задължава държавите-членки да осигурят специална защита и помощ на семейството на жертвата, като същевременно се взима предвид член 4 от Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления. Германия, Латвия, Швеция, Обединеното кралство, Австрия и Естония са предоставили

<sup>8</sup> Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите-членки. ОВ L 190, 18.7.2002 г.

<sup>9</sup> Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета от 15 март 2001 г. относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления; ОВ L 82, 22.3.2001 г.



информация на Комисията, която сочи, че те спазват Рамковото решение. Други държави-членки не са подали никаква информация по този член.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Не всички държави-членки са изпратили навреме на Комисията всички съответстващи текстове на техните национални разпоредби. По тази причина някои оценки и заключения на този доклад може да се основават на непълна информация.

Въз основа на предоставената информация може да се каже, че предвидените в Рамковото решение на Съвета изисквания са спазени от почти всички държави-членки или в резултат на съществуващи преди това национални закони, или чрез приемането на ново, специално законодателство. В общи линии законите на държавите-членки гарантират висока степен на защита на децата от сексуална експлоатация и злоупотреба и предвиждат адекватно ниво на санкции. Що се отнася до детската порнография, изискването за инкриминиране на производството на порнографски материали с деца е спазено в общи линии, въпреки че не е възможно да се направи точна оценка на обхвата на случаите, в които не се търси наказателна отговорност за детска порнография с деца, чиято възраст е между тази на юридически валидно съгласие и 18 години.

Комисията приканва съответните държави-членки, в които Рамковото решение на Съвета не е транспонирано в национални разпоредби, да вземат колкото е възможно по-бързо необходимите мерки за приемане на съответните законови текстове в изпълнение на Рамковото решение. Въпреки всичко, в резултат на Рамковото решение на Съвета, сега държавите-членки в общи линии разполагат със специфични наказателноправни разпоредби, които инкриминират сексуалната експлоатация на деца и детската порнография и предвиждат ефективни, съразмерни и възпиращи наказания.

Както се посочва и в приетия на 2 май 2006 г. доклад на Комисията за изпълнението на Рамково решение 2002/629 относно борбата с трафика на хора, поради ограничената информация, подадена от държавите-членки, е трудно да се направи изчерпателна оценка на законодателството, отнасящо се до особено уязвимите жертви. Един подход в наказателното производство, който е ориентиран преди всичко към жертвите, и доброто ниво на социална помощ за жертвите по време на наказателното производство и след това са от ключово значение за предотвратяване на вторичното виктимизиране и за гарантиране на ефективно преследване на престъпленията. Ето защо Комисията приканва държавите-членки внимателно да преразгледат законовите си текстове, за да гарантират по-силна социална защита и пълно спазване на правата на децата жертви.

Предвид някои нови тенденции, по-конкретно в сферата на електронните комуникационни технологии, възникват и нови проблеми, като например непочтеното подстрекателство на деца с незаконни цели чрез Интернет (манипулиране или т.нар. „зарибяване“). Същевременно се разработват и нови методи за ефективно разкриване на подобни престъпления и на техните жертви чрез специализирани правоприлагащи звена. В светлината на тези дискусии и резултатите от тях Комисията може да обмисли необходимостта от актуализиране и по-голяма категоричност на настоящото Рамково решение по отношение на експлоатацията на деца и други свързани с нея престъпления, и по-специално престъпленията, извършени чрез електронни комуникационни мрежи и информационни системи.