

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 25.3.2009 г.  
SEC(2009) 356

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Документ, придружаващ*

предложението за

**РАМКОВО РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**относно борбата със сексуалното малтретиране, сексуалната експлоатация на деца  
и детската порнография и за отмяна на Рамково решение 2004/68/ПВР**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

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

## **ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

### **1. КАКЪВ Е ПРОБЛЕМЪТ?**

Сексуалното малтретиране и сексуалната експлоатация на деца са особено тежки форми на престъпление, тъй като те са насочени срещу децата, които имат право на особена закрила и грижа. Тези престъпления водят до дългосрочни физически, психологически и социални вреди за жертвите; продължаващото им съществуване уронва основните ценности на едно модерно общество, свързани с особената закрила на децата, както и подкопава доверието в съответните държавни институции. Въпреки липсата на точни и достоверни статистически данни, проучванията сочат, че е възможно значително малцинство от деца в Европа да са сексуално насилвани през своето детство, като научните изследвания също сочат, че този феномен не намалява във времето, а по-скоро някои форми на сексуално насилие се увеличават.

От страна на децата жертви основната причина за този феномен е тяхната уязвимост, произтичаща от редица фактори. Недостатъчният отговор от страна на механизмите за правоприлагане допринася за разпространението на тези феномени, а трудностите се усложняват от факта, че някои форми на престъпление не се ограничават в националните граници. Жертвите не са склонни да съобщават за случаи на малтретиране поради срам или страх от последствията; различията в националното наказателно право и процедури биха могли да породят различия при разследване и съдебно преследване в различните страни; осъдените извършители на престъпления могат да продължат да бъдат заплаха след излежаване на присъдата си. Развитието на информационните технологии изостря тези проблеми, като улеснява производството и разпространението на изображения, съдържащи сексуално малтретиране на деца, и в същото време предоставя анонимност на извършителите на престъпления. Същевременно националните правни системи трябва да обхванат голям брой действащи лица с различни степени на отговорност, които упражняват дейност при различни съдебни компетентности. Лесното пътуване и разликите в доходите подхранват така наречения детски секс туризъм, което често води до това извършители на сексуални престъпления с деца да извършват безнаказано тези престъпления в друга страна. Поради трудностите, свързани със съдебното преследване, организираната престъпност може да добива значителни приходи с малък риск.

### **2. КАКВО Е ОСНОВАНИЕТО ЗА ДЕЙСТВИЕ НА ЕС?**

Националните законодателства обхващат в различна степен някои от тези проблеми. Те обаче не са достатъчно силни или последователни, за да предоставят енергичен обществен отговор на този смущаващ феномен. На равнище ЕС с Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета се въвежда минимално сближаване на законодателствата на държавите-членки за инкриминиране на най-тежките форми на сексуално малтретиране и експлоатация на деца, за разширяване обхвата на националната компетентност и предоставяне на минимално подпомагане на жертвите. Въпреки че изискванията в голямата си част са приведени в изпълнение, рамковото решение има редица недостатъци. В него се предвижда сближаване на законодателството само по ограничен брой престъпления, не се разглеждат новите форми на малтретиране и експлоатация, използващи информационните технологии, не се отстраняват препятствията пред съдебното преследване за престъпления извън националните граници, не се дава

отговор на всички специфични нужди на децата жертви, нито пък се съдържат подходящи мерки за предотвратяване на престъпления.

Текущите инициативи в областта на полицейското и съдебното сътрудничество могат да доведат до известен резултат в борбата с тези престъпления. Освен това през 2007 г. бе приета Конвенция на Съвета на Европа CETS № 201 за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуалното посегателство на деца и представлява може би най-високият международен стандарт до този момент за закрила на децата срещу сексуално малтретиране и експлоатация. Ако всички държави-членки приложат Конвенция CETS № 201, това също би довело до значителни подобрения. Няма гаранции обаче, че всички държави-членки ще ратифицират конвенцията в близко бъдеще поради дълги национални процедури и липса на график за ратификацията. Също така конвенцията не предвижда силен механизъм за мониторинг, който да гарантира подходящото ѝ прилагане.

Поради тези причини заинтересованите страни твърдо настояват за по-ефективни конкретни мерки.

### **3. КАКВИ СА ЦЕЛИТЕ?**

В тази област и съгласно член 29 от Договора за Европейски съюз, общата цел на политиката на Съюза е предотвратяване и борба с престъпленията срещу децата, които включват сексуално малтретиране и сексуална експлоатация на деца.

За постигането на общата цел могат да се предприемат действия, насочени към изпълнението на следните **конкретни оперативни цели**:

#### **А. Специфична цел: ефективно преследване на престъпленията**

*Оперативни цели:*

**A.1 Да бъдат наложени ефективни, пропорционални и възпиращи наказания на извършителите на сексуално малтретиране или експлоатация на деца.**

**A.2 Да се улесни разследването на престъпленията и откриването на наказателно производство.**

**A.3 Да се преследва ефективно малтретиране или експлоатация, извършени в чужбина.**

**A.4 Да се премахнат пречките пред международното сътрудничество и да се подобри използването на инструменти за разследване, които са ефективни за справяне с организираната престъпност и трансграничните случаи.**

#### **Б. Специфична цел: защита на правата на жертвите**

*Оперативни цели:*

**Б.1 Да се осигури на жертвите по-лесен достъп до правна защита и подходящи специализирани мерки за защита.**

Б.2 Да се гарантира, че **жертвите** на сексуално малтретиране и сексуална експлоатация на деца **не страдат** поради участието си в наказателни разследвания и производства.

### **В Специфична цел: предотвратяване на сексуалната експлоатация и малтретиране на деца**

*Оперативни цели:*

В.1 Да се насърчи **достъпа до ефективни програми и мерки за интервенция** с цел предотвратяване на извършването за първи път, както и на повторни престъпления срещу деца.

В.2 Да се гарантира предприемането на подходящи **мерки за сигурност** по отношение на извършителите на сексуални престъпления срещу деца, които продължават да бъдат заплаха след пускането си на свобода, и да се направи така, че тези мерки да се **прилагат ефективно** в целия ЕС.

В.3 Да се **предотврати или затрудни технически достъпът и разпространението на детска порнография, особено по интернет.**

### **Г. Специфична цел: създаване на ефективни системи за мониторинг**

*Оперативна цел:*

Г.1 Да се създадат хармонизирани национални механизми за **измерване на размерите на тези престъпления** и за **мониторинг на ефективността на политиката** за борба със сексуалното малтретиране и сексуалната експлоатация на деца.

## **4. КАКВИ СА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА?**

Разгледани са различни варианти на политиката като средство за постигане на целта.

- Вариант на политиката 1: без нови действия от страна на ЕС

ЕС не предприема нови действия (законодателство, инструменти извън рамките на политиката, финансова подкрепа) за борба със сексуалното малтретиране и сексуалната експлоатация на деца, а държавите-членки могат да продължат процеса на подписване и ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа CETS № 201.

- Вариант на политиката 2: допълване на съществуващото законодателство с незаконодателни мерки

Съществуващото законодателство на ЕС, по-конкретно Рамково решение 68/2004/ПВР, няма да бъде изменено. Вместо това ще бъдат въведени незаконодателни мерки за подкрепа на координираното прилагане на националните законодателства. Това ще включва обмен на информация и опит в съдебното преследване, защитата или предотвратяването, повишаване на информираността, сътрудничество с частния сектор и окуражаване на саморегулирането, или въвеждане на механизми за събиране на данни.

- Вариант на политиката 3: ново законодателство относно съдебно преследване на извършители на престъпления, за защита на жертвите и за предотвратяване на престъпления

Ще бъде прието ново рамково решение, което включва съществуващото рамково решение, някои разпоредби от Конвенцията на Съвета на Европа CETS № 201, както и допълнителни елементи, които не се съдържат в тези документи. То ще включва например инкриминиране на тежки форми на сексуално малтретиране и експлоатация на деца, които към момента не са обхванати от законодателството на ЕС, като новите престъпления в информационно-технологична среда. Ще бъдат въведени разпоредби за подкрепа при разследване на престъпления и повдигане на обвинение, както и правила за разширяване на националната съдебна компетентност, разпоредби за защита и подкрепа на жертвите при наказателното производство, както и мерки за предотвратяване на повторни престъпления от страна на предишни извършители на престъпления, и за прекъсване на достъпа до детска порнография.

- Вариант на политиката 4: ново всеобхватно законодателство за засилено съдебно преследване на извършителите на престъпления, защита на жертвите и предотвратяване на престъпления (като във вариант 3), заедно с незаконодателни мерки (като във вариант 2)

Съществуващите разпоредби на Рамково решение 68/2004/ПВР ще бъдат допълнени с действия на ЕС за промяна в материалното наказателно право и производство, за защита на жертвите и за предотвратяване на престъпленията, както във вариант 3, заедно с незаконодателните мерки, набелязани във вариант 2, за по-добро прилагане на националните законодателства по наказателноправните въпроси, произтичащи от измененията, както и за предоставяне на инструменти за разследване, съдебно преследване, защита или предотвратяване, надхвърлящи рамката на наказателното право.

## **5. КАКВО ПОКАЗВА СРАВНЕНИЕТО МЕЖДУ ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА?**

Вариант 1 (без нови действия) може да предостави значително подобрение, ако държавите-членки подпишат, ратифицират и приложат Конвенция CETS № 201, както изглеждат склонни да го сторят. Дългите национални процедури на ратифициране обаче при отсъствието на силен механизъм за мониторинг означават, че не е сигурно кога и до каква степен ползите от тази конвенция ще бъдат приложени на практика. Вариант 2 би осигурил по-ефективно прилагане на съществуващата правна рамка, но не би бил достатъчен за подобряване на съдебното преследване в редица области, където е необходимо специфично правно основание.

Вариант 3 би довел до подобрение в сравнение с настоящата ситуация. Той би укрепил законодателството в областите, които са понастоящем обхванати от законодателството на ЕС относно съдебното преследване на извършителите на престъпления и защитата на децата жертви. Биха били предвидени мерки за предотвратяване, като така би се подобрила защитата на децата като цяло. Обществените и икономическите ползи от по-ефективни действия срещу тези престъпления се очаква да надхвърлят финансовата цена. Подобренията в областта на основните права също биха надхвърлили рисковете от намеса, произтичащи от някои мерки.

Вариант 4 би увеличил ефективността на мерките от варианти 2 и 3 чрез съчетаването на тези мерки и чрез насърчаването на държавите-членки да си сътрудничат за създаването на инструменти и за подобряването на по-обширната правна рамка, която ще се изгради.

След анализ на икономическото и социалното въздействие, както и въздействието върху основните права, варианти 3 и 4 представляват най-добрият подход към проблемите и позволяват да бъдат постигнати целите на предложението. Предпочитаният вариант е вариант 4, следван от вариант 3.