



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 16.11.2007
COM(2007) 716 final

RAPORTUL COMISIEI

**în temeiul articolului 12 din Decizia-cadru a Consiliului din 22 decembrie privind
combaterea exploataării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile**

CUPRINS

1.	INTRODUCERE.....	3
1.1.	Context.....	3
2.	METODA ȘI CRITERIILE DE EVALUARE	3
2.1.	Decizii-cadru în conformitate cu articolul 34 alineatul (2) litera (b) din Tratatul privind Uniunea Europeană.....	3
2.2.	Criterii de evaluare.....	3
3.	EVALUARE	4
4.	Concluzii	8

1. INTRODUCERE

1.1. Context

În conformitate cu articolul 12 alineatul (2) din Decizia-cadru 2004/68/JAI a Consiliului din 22 decembrie 2003 privind combaterea exploataării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile (denumită în continuare „decizia-cadru”), Comisia trebuie să întocmească un raport scris privind măsurile luate de statele membre pentru a se conforma deciziei-cadru.¹

Alineatul (1) din articolul în cauză obligă statele membre să ia măsurile necesare pentru a se conforma dispozițiilor deciziei-cadru până la 20 ianuarie 2006. În conformitate cu alineatul (2), statele membre trebuie să transmită Secretariatului General al Consiliului și Comisiei, până la aceeași dată, textul dispozițiilor de transpunere în legislația lor internă a obligațiilor care rezultă din decizia-cadru. Pe baza unui raport întocmit pornind de la aceste informații și a unui raport scris de Comisie, Consiliul verifică, înainte de 20 ianuarie 2008, măsura în care statele membre s-au conformat dispozițiilor prezentei decizii-cadru.

Valoarea prezentului raport depinde, în consecință, într-o mare măsură, de informațiile primite de către Comisie de la statele membre. Până în ianuarie 2006, doar două state membre (Belgia și Austria) au notificat Comisiei măsurile luate pentru punerea în aplicare a deciziei-cadru. Comisia a reamintit statelor membre, prin intermediul unei scrisori trimise la 8 iunie 2006, obligația acestora de a furniza informațiile relevante. Până la sfârșitul lui aprilie 2007, Comisia nu a primit nicio informație din partea a trei state membre, și anume Grecia, Portugalia și Malta.

2. METODA ȘI CRITERIILE DE EVALUARE

2.1. Decizii-cadru în conformitate cu articolul 34 alineatul (2) litera (b) din Tratatul privind Uniunea Europeană

Decizia-cadru în cauză se bazează pe Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), în special pe articolul 29, articolul 31 litera (e) și articolul 34 alineatul (2) litera (b) .

Deciziile-cadru pot fi comparate cel mai bine cu instrumentul juridic al unei directive². Ambele instrumente sunt obligatorii pentru statele membre în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele punerii în aplicare. Deciziile-cadru însă nu au efect direct, iar Comisia nu poate iniția o acțiune în fața Curții de Justiție pentru a impune transpunerea unei decizii-cadru. Cu toate acestea, Curtea de Justiție poate soluționa orice litigiu dintre statele membre privind interpretarea sau aplicarea (inclusiv transpunerea) deciziei-cadru. Posibila exercitare a acestui drept necesită o bază materială solidă, care poate fi stabilită cu ajutorul raportului Comisiei.

2.2. Criterii de evaluare

Pentru a evalua în mod obiectiv dacă o decizie-cadru a fost pusă în aplicare pe deplin de către un stat membru, au fost elaborate câteva criterii generale referitoare la directive care ar trebui să se aplice mutatis mutandis deciziilor-cadru:

¹ JO L 13/44 din 20 ianuarie 2004.

² Articolul 249 din Tratatul CE.

1. forma și mijloacele de transpunere a rezultatului care trebuie atins trebuie alese într-un mod care să garanteze aplicarea eficientă a directivei, ținând seama de obiectivele acesteia³;
2. fiecare stat membru este obligat să pună în aplicare directivele într-un mod care să satisfacă cerințele privind claritatea și certitudinea juridică, așadar să transpună dispozițiile directivei în dispoziții interne care să fie obligatorii⁴;
3. transpunerea nu impune, în mod necesar, adoptarea exact aceleiași formulări utilizate într-o directivă. Astfel, de exemplu, măsurile naționale corespunzătoare și preexistente pot fi suficiente, în măsura în care aplicarea pe deplin a directivei este garantată într-un mod suficient de clar și precis⁵;
4. directivele trebuie transpuse în termenul limită menționat în acestea⁶.

Prezentul raport s-a bazat, în măsura posibilului, pe criteriile precizate mai sus.

3. EVALUARE

Exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă reprezintă încălcări grave ale drepturilor omului. Obiectivul adoptării prezentei decizii-cadru a fost de a completa instrumentele adoptate deja de către Consiliu în vederea combaterii exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile⁷.

Decizia-cadru armonizează legile statelor membre privind lupta împotriva exploatării sexuale a copiilor și a pornografiei infantile. În consecință, decizia-cadru introduce un cadru comun la nivel european pentru a aborda incriminarea, pedepsele și celelalte sancțiuni, circumstanțele agravante, competența și urmărirea penală, precum și protecția și asistența acordate victimelor. Sistemele juridice ale statelor membre pot varia foarte mult, iar, în multe cazuri, conceptele și expresiile juridice nu pot fi întotdeauna comparate cu ușurință.

Cu toate că evaluarea poate și va face referire la fiecare articol din decizia-cadru, acestea nu pot fi, în mod necesar, examinate în mod izolat. Transpunerea parțială sau lipsa transpunerii unui articol sau a unei părți a acestuia, se reflectă, de asemenea, în dispozițiile conexe, care, luate în mod separat, ar putea părea că respectă cerințele deciziei-cadru. Evaluarea trebuie să țină seama, în măsura în care acest lucru este adecvat, de contextul juridic penal general al statelor membre.

Informațiile primite de către Comisie variază în mod considerabil, în special în ceea ce privește caracterul complet al acestora. Nu toate statele membre au trimis Comisiei toate textele relevante ale dispozițiilor lor de transpunere. Comisia nu a primit nicio informație din partea Greciei, Maltei și Portugaliei. Gibraltarul nu a transpus măsurile cuprinse în decizia-cadru, însă este pe cale de a adopta legislația care îi va permite să facă acest lucru.

³ A se vedea jurisprudența relevantă privind punerea în aplicare a directivelor: cauza 48/75 Royer [1976 ECR 497-518]

⁴ A se vedea jurisprudența relevantă privind punerea în aplicare a directivelor: Cauza C-239/85 Comisia c. Italia, Culegere 1986, p. 3645, considerentul 3659. A se vedea, de asemenea, cauza 300/81 Comisia c. Italiei [1983] ECR 449-456.

⁵ A se vedea jurisprudența relevantă privind punerea în aplicare a directivelor, cum ar fi cauza 29/84 Comisia c. Germaniei [1985] ECR 1661-1673.

⁶ A se vedea jurisprudența esențială privind punerea în aplicare a directivelor, de exemplu : cauza 52/75 Comisia c. Italiei [1976] ECR 277-284, A se vedea, în general, rapoartele anuale ale Comisiei privind monitorizarea aplicării dreptului comunitar, de exemplu COM(2001) 309 final.

⁷ JO L 322, 12.12.1996, p. 7. JO L 342, 31.12.1996, p. 4. JO L 191, 7.7.1998, p. 4. JO L 105, 27.4.1996, p. 1, JO L 191, 7.7.1998, p. 1. JO L 33, 6.2.1999, p. 1. JO L 34, 9.2.2000, p. 1.

Articolul 1: Definiție

Articolul 1 litera (a) cuprinde definițiile și înțelesul anumitor termeni la care se referă decizia-cadru. Un element major privește definiția termenului „copil”, care înseamnă orice persoană având vârsta mai mică de 18 ani. Vârsta de optsprezece ani este, de asemenea, în conformitate cu Convenția ONU cu privire la drepturile copilului din 20 noiembrie 1989. În realitate, unul din obiectivele principale ale deciziei-cadru este de a armoniza nivelul de protecție a copiilor, acordat prin legislația statelor membre, în ceea ce privește exploatarea sexuală și pornografia infantilă.

Un aspect diferit este vârsta consimțământului sexual care variază în legislația statelor membre de la vârsta de 13 ani în Spania la 17 ani în Irlanda (Austria 14, Belgia 16, Republica Cehă 15, Danemarca 15, Estonia 14, Finlanda 16, Franța 15, Germania 16, Ungaria 14, Irlanda 17, Italia 14, Letonia 16, Lituania 14, Luxemburg 16, Olanda 16, Polonia 15, Slovacia 15, Slovenia 15, Spania 13, Suedia 15, Regatul Unit al Marii Britanii 16).

Vârsta consimțământului sexual este relevantă în ceea ce privește obligația de a incrimina pornografia infantilă, care este definită la articolul 1 litera (b).

Reprezentarea copiilor care participă la un act sexual explicit nu este, în mod obișnuit, permisă atunci când copilul are mai puțin de 18 ani. Cu toate acestea, articolul 3 permite, numai în anumite cazuri speciale, exonerarea de răspundere penală în cazul pornografiei infantile care implică copii ce au împlinit vârsta consimțământului sexual. În consecință, decizia-cadru asigură o protecție puternică a oricărui copil sub vârsta de 18 ani față de exploatarea în scopul pornografiei infantile și permite doar excepții limitate în ceea ce privește copiii cu vârsta între cea a consimțământului sexual și vârsta de 18 ani.

În practică, nivelul protecției variază în fiecare stat membru în funcție de vârsta diferită a consimțământului sexual. Cu toate acestea, armonizarea vârstei consimțământului sexual, care este legată de alți factori, precum vârsta necesară pentru a încheia o căsătorie, nu a fost încă considerată ca obiectiv pentru moment.

Articolul 1 litera (b) definește pornografia infantilă ca orice material pornografic care descrie sau reprezintă în mod vizual un copil real care participă la un comportament sexual explicit, sau o persoană care pare a fi un copil, ori imagini realiste ale unui copil inexistent. Termenul „reprezentare vizuală” ar trebui interpretat astfel încât să includă filme nedevopate și videocasete, precum și date stocate pe discul unui calculator sau prin mijloace electronice care pot fi transformate într-o imagine vizuală. Multe state membre au adoptat legislații care sunt conforme cu definiția pornografiei infantile de la articolul 1 litera (b) din decizia-cadru. Republica Cehă, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Spania și Suedia nu au o definiție detaliată a pornografiei infantile.

În ceea ce privește litera (c) (definiția unui sistem informatic), Republica Cehă, Lituania și Polonia nu au transmis documentația relevantă pentru a evalua în mod corespunzător modul de transpunere al acestora.

Litera (d) definește „persoana juridică”. Definiția persoanei juridice este preluată din al doilea Protocol la Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.

Articolul 2: Infracțiuni referitoare la exploatarea sexuală a copiilor

În momentul adoptării deciziei-cadru, Consiliul a fost conștient de necesitatea de a sancționa infracțiunile penale grave, precum exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă, printr-o abordare cuprinzătoare din care să facă parte integrantă, alături de cooperarea judiciară cât mai largă posibil, legea penală materială, care include sancțiuni efective, proporționale și disuasive.

În această privință, statele membre au transmis Comisiei o gamă largă de măsuri aplicabile autorului infracțiunii. Legislația în vigoare în Ungaria, Finlanda, Republica Cehă, Franța, Letonia și Slovacia acoperă toate punctele menționate la articolul 2 din decizia-cadru, însă ar fi utile detalii suplimentare. Astfel cum s-a menționat deja, Comisia lucrează, în principal, cu documente traduse, astfel încât pot exista neînțelegeri.

În plus, sistemele juridice ale statelor membre pot varia foarte mult. Acesta este motivul pentru care nu se poate face întotdeauna o comparație între conceptele juridice.

Cu toate acestea, o imagine de ansamblu a legislației naționale arată că dispozițiile aplicabile în statele membre respectă, în cea mai mare parte, cerințele deciziei-cadru în ceea ce privește obligația de a incrimina constrângerea sau recrutarea unui copil în vederea practicării prostituției sau participării la spectacole pornografice, precum și practicarea unor activități sexuale cu un copil atunci când se oferă o remunerație, sau se face uz de constrângere, ori se abuzează de o poziție recunoscută de autoritate sau de influență asupra unui copil.

Articolul 3: Infracțiuni referitoare la pornografia infantilă

Prezenta dispoziție oferă o armonizare a infracțiunilor referitoare la pornografia infantilă care includ producerea, distribuirea, difuzarea sau transmiterea, achiziționarea sau deținerea, precum și oferirea sau punerea la dispoziție de pornografie infantilă.

Articolul 3 alineatul (2) prevede excepții limitate de la obligația de incriminare, în cazul în care persoana care pare a fi un copil are în realitate optsprezece ani, atunci când pornografia implică imagini realiste ale unui copil inexistent și acestea sunt produse și deținute numai pentru uz privat. În aceste cazuri, rațiunea exonerării de răspundere penală este aceea că niciun copil nu participă la producerea materialelor pornografice.

O altă exonerare, care a fost menționată anterior, privește cazurile de producere și deținere de imagini cu copii care au împlinit vârsta majoratului sexual, precum și atunci când imaginile pornografice sunt produse sau deținute cu acordul copiilor și numai pentru uz privat. Cu toate acestea, în acest caz, consimțământul nu va fi recunoscut drept valabil dacă, de exemplu, autorul infracțiunii a profitat de vârsta sa superioară, de maturitatea, de poziția, de statutul, de experiența sau de starea de dependență a victimei pentru a obține acest consimțământ. Această dispoziție implică o restrângere a domeniului de incriminare a pornografiei infantile în ceea ce privește copiii cu vârsta între cea a consimțământului sexual și vârsta de 18 ani, atunci când copilul a consimțit cu adevărat la producerea și utilizarea privată a materialelor pornografice.

În timp ce legislația națională pare să respecte cerințele minime ale incriminării pornografiei infantile, există o lipsă generală de informații privind excepțiile menționate la articolul 3 alineatul (2). Comisia a primit informații complete numai din partea Ungariei, Lituaniei, Italiei, Danemarcei, Germaniei și Ciprului. În consecință, nu este posibil să se evalueze nivelul real al protecției copiilor cu vârsta peste cea a consimțământului sexual, care reprezintă un subiect sensibil, în special în țări în care vârsta consimțământului sexual este sub 16 ani.

Articolul 4: Instigarea, complicitatea și tentativa

În informațiile furnizate Comisiei, majoritatea statelor membre au făcut referire la normele generale privind complicitatea și infracțiunile sub formă de tentativă existente în sistemele lor penale. Normele generale se aplică, de asemenea, infracțiunilor săvârșite față de minori, și anume exploatarea sexuală și infracțiunile referitoare la pornografia infantilă.

Articolul 5: Sancțiuni și circumstanțe agravante

Prezentul articol reprezintă una din dispozițiile esențiale ale deciziei-cadru. Alineatul (1) prevede, în principal, că infracțiunile cuprinse la articolele 2, 3 și 4 din decizia-cadru ar trebui în toate cazurile să fie pedepsite cu închisoarea pe o durată maximă de cel puțin unu până la trei ani. Această dispoziție vizează garantarea unei armonizări minime în ceea ce privește sancțiunile aplicabile autorilor infracțiunii. Se pare că toate statele membre respectă cerințele deciziei-cadru. Documentația transmisă Comisiei de către Spania, Slovenia, Estonia și Luxemburg nu a permis Comisiei să ofere o imagine clară cu privire la sistemul juridic de transpunere a cerințelor prevăzute la articolul 5 alineatul (3) din decizia-cadru.

Articolele 6 și 7: Răspunderea persoanelor juridice și sancțiunile aplicabile acestora

Decizia-cadru introduce conceptul de răspundere a persoanelor juridice, în paralel cu cea a persoanelor fizice. Persoanele juridice pot fi trase la răspundere pentru infracțiunile săvârșite în interesul lor de către orice persoană, acționând individual sau în calitate de membru al unui organism al persoanei juridice în cauză, sau, de exemplu, de către o persoană care exercită o funcție de conducere. Nu este necesar ca răspunderea persoanelor juridice să fie, în mod exclusiv, de natură penală. Sancțiunile împotriva persoanelor juridice trebuie să fie „efective, proporționale și disuasive”. În orice caz, în ceea ce privește informațiile privind sistemele naționale prezentate Comisiei, legislațiile majorității statelor membre prevăd posibilitatea de a aplica sancțiuni împotriva persoanelor juridice, cel puțin prin intermediul măsurilor administrative. Articolul 7 alineatul (1) din decizia-cadru prevede că obligația minimă, în ceea ce privește sancțiunile aplicabile persoanelor juridice, este impunerea unei amenzi penale sau administrative. În ceea ce privește măsurile administrative sau penale, se pare că articolele 6 și 7 au fost transpuse în mare măsură.

Articolul 8: Competența și urmărirea penală

Articolul 8 din decizia-cadru prevede cazurile în care statele membre sunt obligate să stabilească competența în privința infracțiunilor prevăzute la articolele 2, 3 și 4. Regula principală este principiul teritorialității, în conformitate cu care fiecare stat membru trebuie să-și stabilească competența în privința infracțiunilor săvârșite, în totalitate sau parțial, pe teritoriul său. Articolul 8 alineatul (3) a fost înlocuit prin Decizia privind mandatul european de arestare⁸. Statele membre respectă cerințele articolului 8 alineatul (1) litera (a) din decizia-cadru privind principiul teritorialității.

Articolul 8 alineatul (1) litera (b) prevede regula competenței extrateritoriale atunci când autorul infracțiunii este unul din resortisanții țării în cauză. Această dispoziție este importantă, în special, în ceea ce privește garantarea eficienței urmăririi penale a așa-numitului turism sexual care apare atunci când orice act al exploatării sexuale a copiilor este săvârșit în

⁸ Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (1)JOCE nr. L 190, 18.7.2002

străinătate. În principiu, statele membre ar trebui să asigure același nivel de protecție a copiilor, indiferent de locul de reședință al acestora într-un stat sau altul. Având în vedere cerințele diferitelor sisteme juridice, articolul 8 alineatul (1) litera (b) permite statelor membre să nu aplice sau să aplice, doar în anumite cazuri sau circumstanțe, normele privind competența, în cazul în care infracțiunea este săvârșită în afara teritoriului său. Cu toate acestea, în privința competenței extrateritoriale, statele membre nu oferă informații suficiente pentru a evalua nivelul pe care acestea l-au atins în transpunerea unei asemenea norme.

Articolul 9: Protecția și asistența acordate victimelor

Articolul 9 reglementează trei aspecte diferite. Primul alineat prevede că anchetele sau urmărirea penală privind infracțiunile prevăzute în decizia-cadru nu depind de declarația sau de acuzația provenind de la victimă atunci când se aplică regula competenței teritoriale. Ca regulă generală, legislația statelor membre respectă prezenta obligație.

Articolul 9 alineatul (2) face referire la copiii, victime ale exploatarei sexuale, care sunt considerați drept victime vulnerabile în mod deosebit, în sensul Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale⁹. Declarațiile statelor membre prezentate Comisiei sunt fragmentare și incomplete și nu facilitează realizarea unei analize de ansamblu. Suedia, Danemarca, Olanda, Italia, Germania, Slovacia și Regatul Unit al Marii Britanii au răspuns în mod satisfăcător cerințelor deciziei-cadru. Noua legislație adoptată în Cipru în 2007 cuprinde un cadru cuprinzător privind recunoașterea, trimiterea la serviciile competente și protecția victimelor, lucru care respectă pe deplin cerințele articolului 13 din Decizia-cadru 2001/220/JAI din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale, referitor la copiii exploatați sexual .

Articolul 9 paragraful al treilea impune asupra statelor membre obligația de a oferi protecție specifică și asistență familiei victimei, ținând seama de articolul 4 din Decizia-cadru 2001/220/JAI din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale. Germania, Letonia, Suedia, Regatul Unit al Marii Britanii, Austria și Estonia au prezentat Comisiei informații care dovedesc că acestea respectă decizia-cadru. Celelalte state membre nu au furnizat niciun fel de informații cu privire la acest aspect.

4. CONCLUZII

Nu toate statele membre au transmis Comisiei la timp toate textele relevante ale dispozițiilor lor de transpunere. Evaluările și concluziile raportului se pot baza astfel, uneori, pe informații incomplete.

Pe baza informațiilor furnizate, cerințele prevăzute în decizia-cadru a Consiliului au fost îndeplinite de majoritatea statelor membre, fie ca rezultat al legislației interne existente, fie prin transpunerea unei legislații noi și specifice. Ca regulă generală, legislația statelor membre asigură un nivel ridicat de protecție a copiilor față de exploatarea sexuală și abuz și garantează un nivel adecvat de sancțiuni. În ceea ce privește pornografia infantilă, cerințele privind incriminarea producerii de materiale pornografice care implică copii este, în general, îndeplinită, deși nu este posibil să se asigure o evaluare precisă a gradului de exonerare de la răspunderea penală referitoare la pornografia infantilă, care implică copii cu vârsta între cea a consimțământului sexual și vârsta de 18 ani.

⁹ Decizia-cadru a Consiliului din 15 martie 2001 privind statutul victimelor în cadrul procedurilor penale; JO L 82, 22.3.2001

În cazul în care decizia-cadru a Consiliului nu a fost transpusă în dispoziții naționale, Comisia invită statele membre relevante să rectifice situația cât mai curând posibil prin adoptarea unei legislații de transpunere. Cu toate acestea, ca rezultat al deciziei-cadru a Consiliului, statele membre au la dispoziție în prezent, în general, dispoziții legislative penale specifice care incriminează exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă, oferind sancțiuni efective, proporționale și disuasive.

Astfel cum s-a precizat, de asemenea, în raportul privind aplicarea Deciziei-cadru 2002/629 privind combaterea traficului de persoane, adoptată de Comisie la 2 mai 2006, este dificil să se ofere o evaluare exhaustivă a legislației privind, în special, victimele vulnerabile, datorită informațiilor limitate primite de la statele membre. O abordare favorabilă victimelor în procedurile penale, precum și un bun nivel al asistenței sociale acordate victimelor în timpul și după terminarea procedurilor penale este crucială, pentru a evita o nouă victimizare și a garanta sancționarea eficientă a infracțiunilor. În consecință, Comisia invită statele membre să își reconsidere atent propria legislație, în vederea consolidării protecției sociale și a garantării respectării depline a drepturilor copiilor victime.

Ținând seama de evoluțiile recente, în special în domeniul tehnologiilor de comunicație electronică, au apărut noi aspecte, cum ar fi cele privind ademenirea frauduloasă a copiilor în scopuri ilicite prin intermediul internetului (*grooming*). În același timp, sunt dezvoltate noi metode care vizează detectarea eficientă a unor asemenea infracțiuni și identificarea copiilor victime cu ajutorul unităților de poliție specializate. În funcție de rezultatul acestor discuții, Comisia ar putea examina necesitatea de a actualiza și a consolida în continuare prezenta decizie-cadru privind exploatarea sexuală a copiilor și infracțiunile conexe, în special infracțiunile săvârșite prin rețelele de comunicații electronice și sistemele informatice.