

Bruksela, 15 lutego 2024 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2024/0035(COD)

6241/24
ADD 5

COPEN 60
DROIPEN 25
FREMP 69
CYBER 36
ENFOPOL 61
JAI 199
CODEC 404

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	7 lutego 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2024) 34 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, zastępującej decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (przekształcenie)

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2024) 34 final.

Zał.: SWD(2024) 34 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 6.2.2024 r.
SWD(2024) 34 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i
wykorzystywania seksualnego dzieci oraz materiałów przedstawiających niegodziwe
traktowanie dzieci w celach seksualnych, zastępującej decyzję ramową Rady
2004/68/WSiSW (przekształcenie)

{COM(2024) 60 final} - {SEC(2024) 57 final} - {SWD(2024) 32 final} -
{SWD(2024) 33 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywę 2011/93/UE w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz materiałów przedstawiających niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, zastępującą decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych stanowi zagrożenie dla **bezpieczeństwa publicznego** w Unii i **narusza podstawowe prawa dzieci** wynikające z Karty. Jest to również **problem zdrowia publicznego**, który nasila globalne obciążenie systemów w związku z podwyższonym ryzykiem poważnych problemów ze zdrowiem fizycznym i psychicznym w ciągu całego życia osoby i który obarcza kosztami jednostki, rodziny i całe społeczeństwa. Liczba zgłaszanych przypadków niegodziwego traktowania jest znacznie zaniżona, ponieważ wiele ofiar – ze względu na swój młody wiek i okoliczności nadużyć, do których często dochodzi w rodzinie lub innym zaufanym środowisku – nie jest w stanie ich ujawnić. W przypadku transmitowania na żywo czynów niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych możliwości prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania sprawców pozostają bardzo ograniczone, nawet jeżeli dochodzi do zgłoszenia przestępstwa lub wykrycia go w inny sposób. Należy zatem jeszcze bardziej zaostrzyć środki prawne, które można stosować w odpowiedzi na niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych, aby wyeliminować istniejące luki, które utrzymywały się od początku przyjęcia pierwotnych ram UE w 2011 r. lub które pojawiły się od tego czasu. Problem można podsumować następująco:

1. **zwiększona obecność dzieci w internecie** oraz najnowsze osiągnięcia technologiczne, takie jak powszechnie stosowana transmisja strumieniowa na żywo i światy wirtualne, stwarzają nowe możliwości nadużyć: przestępcy często nawiązują kontakt z dzieckiem właśnie przez internet a czynności niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych są transmitowane na żywo jako usługa na zamówienie;
2. **różne ramy prawne** w zakresie postępowań przygotowawczych i ścigania w poszczególnych państwach członkowskich nie zapewniają podstaw dla skutecznej walki z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych i wykorzystywaniem seksualnym dzieci, w szczególności w internecie. Stwarza to wyzwania dla organów ścigania, które mają trudności z identyfikacją sprawców i gromadzeniem dowodów.

W praktyce połączenie dwóch wymienionych wyżej problemów prowadzi do powszechnej bezkarności sprawców poważnych przestępstw, których skutki są odczuwalne dla ofiar przez całe życie.

3. Działania państw członkowskich w zakresie **zapobiegania niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych i pomocy ofiarom** mają nadal **ograniczony** charakter, zróżnicowaną skuteczność i cechują się brakiem koordynacji między odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

Jaki jest cel inicjatywy?

Oprócz uregulowania roli dostawców usług online, którą to kwestię Komisja zajęła się we wniosku z maja 2022 r. w sprawie rozporządzenia ustanawiającego przepisy mające na celu zapobieganie niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych i jego zwalczanie (COM(2022) 209), należy uzupełnić istniejące ramy prawa karnego, aby zapewnić ich skuteczność. Ogólnym celem inicjatywy jest **poprawa identyfikacji, ochrony i wsparcia ofiar** niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, zapewnienie **skutecznego zapobiegania** temu zjawisku i **ułatwienie postępowań przygotowawczych**. Cele szczegółowe są następujące: 1) zapewnienie kryminalizacji wszelkich form niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci w internecie; 2) zapewnienie, aby krajowe przepisy dotyczące prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania umożliwiały skuteczną walkę z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych i wykorzystywaniem seksualnym dzieci oraz (3) skuteczniejsze zapobieganie przestępstwom i zapewnienie lepszej ochrony, wsparcia i pomocy ofiarom, co wymaga od państw członkowskich systematycznego gromadzenia danych statystycznych dotyczących niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych oraz zapewnienia lepszej koordynacji między państwami członkowskimi oraz – na szczeblu krajowym – między wszystkimi zaangażowanymi stronami. We wniosku zaktualizowano również język obowiązujących ram, zastępując wszystkie odniesienia do „pornografii dziecięcej” „materiałami przedstawiającymi niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych”, aby odzwierciedlić normy uzgodnione na szczeblu międzynarodowym i uniknąć niezamierzonej legitymizacji przez skojarzenie z legalną pornografią dorosłych.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?

Luki w istniejących ramach pojawiły się w dużej mierze ze względu na internetowy wymiar przestępstw, który z natury ma charakter transgraniczny, w szczególności w przypadku transmisji strumieniowej na żywo lub nagabywania dzieci w internecie. Bez wspólnych zasad państwa członkowskie będą miały trudności ze skutecznym: (i) zapobieganiem popełnianiu przestępstw związanych z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych na ich terytorium; (ii) prowadzeniem postępowań przygotowawczych i ściganiem transgranicznych takich przestępstw oraz (iii) identyfikowaniem ofiar i udzielaniem im pomocy.

B. Rozwiązania
Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?
Wariant A: ukierunkowane dostosowania legislacyjne w celu doprecyzowania niejasności w obecnych ramach, zapewnienia spójności z nowymi instrumentami oraz zwiększenia ilości dostępnych informacji i poprawienia ich jakości. Wariant B: wariant A wraz ze zmianami legislacyjnymi modyfikującymi definicje przestępstw w celu uwzględnienia obecnego i prognozowanego rozwoju technologicznego. Wariant C: wariant B wraz ze zmianami legislacyjnymi mającymi zapewnić skuteczniejsze zapobieganie przestępstwom, skuteczniejszą pomoc ofiarom oraz skuteczniejsze postępowania przygotowawcze i ściganie przestępstw, z uwzględnieniem transgranicznego wymiaru przedmiotowego zjawiska. Ten wariant jest wariantem preferowanym.
Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?
Zainteresowane strony wezwały Komisję do dokonania przeglądu ram. Potwierdziły, że luki w kryminalizacji w odniesieniu do nowych tendencji, których pojawienie było możliwe lub ułatwione w związku z rozwojem technologicznym i zwiększoną obecnością w internecie zarówno dzieci, jak i przestępców, mają negatywny wpływ na dzieci, zwłaszcza od czasu pandemii COVID-19. Wskazały w szczególności, że trudności w prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie takich przestępstw oraz w identyfikowaniu ofiar wymagają bardziej skutecznego podejścia. Wskazały również na potrzebę lepszego uwzględnienia specyfiki przestępstw związanych z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych i wykorzystywaniem seksualnym dzieci (w tym problemy w zakresie zgłaszania przestępstw przez ofiary oraz długie okresy między momentem, kiedy dochodzi do przestępstwa, a momentem, kiedy ofiara jest w stanie o nim mówić), a także na potrzebę ukierunkowanego zapobiegania przestępstwom i pomocy ofiarom oraz na trudności spowodowane przez zjawiska takie jak przemieszczanie się przestępców seksualnych. Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony poparły ukierunkowaną aktualizację ram, w szczególności w celu zajęcia się transmitowaniem na żywo czynów niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Oczekuje się, że inicjatywa umożliwi lepszą identyfikację, ochronę i wsparcie ofiar niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, zapewni skuteczniejszą prewencję oraz ułatwi postępowania przygotowawcze. Dzięki udostępnieniu skuteczniejszych narzędzi dochodzeniowo-śledczych i przyjęciu ram prawnych inicjatywa zmniejszy powszechną bezkarność w odniesieniu do transmitowania na żywo czynów niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych. Ma to na celu zapewnienie, aby zlecenie niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, które ma być transmitowane strumieniowo na żywo i oglądane w prywatnym gronie sprawcy, było kryminalizowane niezależnie od samego czynu niegodziwego traktowania w celach seksualnych oraz aby próby nagabywania dziecka z myślą o jego niegodziwym traktowaniu w celach seksualnych, za pośrednictwem kanałów internetowych, takich jak czaty lub platformy gier komputerowych, również były kryminalizowane. Aby uwzględnić fakt, że zgłoszenie przestępstwa jest często niemożliwe ze względu na utrzymujący się strach lub traumę ofiary, inicjatywa wydłuży również okres, w jakim osoby pokrzywdzone mogą złożyć skargę lub dochodzić odszkodowania za szkody, co pozytywnie wpłynie na ich zdolność do egzekwowania własnych praw i odzyskania dobrostanu. Powołanie organów krajowych w celu koordynacji wysiłków na poziomie poszczególnych państw zapewni z kolei kompleksowe krajowe podejście do zjawiska niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, które to zjawisko jest wyzwaniem zarówno dla systemu zdrowia publicznego, jak i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Istniejące w niektórych państwach członkowskich struktury tego rodzaju unaocznily, że takie kompleksowe podejście korzystnie wpływa na upowszechnianie wiedzy o przedmiotowym zjawisku, zapobieganie mu, udzielanie głosu ofiarom i pokrzywdzonym oraz na skuteczność udzielanego im wsparcia.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Koszty zmian ponoszą głównie administracje państw członkowskich. Preferowany wariant wiąże się z ograniczonym obciążeniem państw członkowskich, które jest równoważone przez pozytywny wpływ środków na działania w zakresie zapobiegania niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych i zwalczania tego zjawiska oraz na ochronę ofiar. Preferowany wariant przede wszystkim wzmacnia i rozszerza istniejące przepisy, a nie tworzy nowe zobowiązania. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły już środki mające na celu rozszerzenie zakresu przepisów prawa karnego zgodnie z nowymi wnioskami i przewidziały dodatkowe czynności w ramach postępowania przygotowawczego, co zmniejszy obciążenia regulacyjne w ich przypadku. Wymóg utworzenia organu krajowego odpowiedzialnego za koordynację działań będzie się też wiązał z ograniczonym obciążeniem regulacyjnym i administracyjnym państw członkowskich, które nie posiadają jeszcze takiego systemu.
Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?
Inicjatywa nie wpływa bezpośrednio ani pośrednio na MŚP i konkurencyjność.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Przewiduje się cztery główne rodzaje skutków na budżety i administracje krajowe, przy czym zakres tych skutków powinien być ograniczony. Po pierwsze, administracje będą musiały zainwestować zasoby, aby wprowadzić niezbędne zmiany w krajowych ramach prawnych. Po drugie, wprowadzenie większej ilości czynności w ramach postępowań przygotowawczych powinno zwiększyć liczbę spraw, które mogą być przedmiotem takich postępowań, co będzie wymagać zwiększenia zasobów; z drugiej jednak strony prawdopodobnie poprawi też efektywność i skuteczność wspomnianych postępowań, zmniejszając ogólne obciążenie pracą organów ścigania. Po trzecie, powołanie i utrzymywanie organów krajowych odpowiedzialnych za koordynację działań przeciwko niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych będzie miało stały wpływ na budżety krajowe w państwach członkowskich, w których takie organy jeszcze nie powstały. Ponadto proponowane gromadzenie danych statystycznych może wykraczać poza dane, które są już dostępne na szczeblu krajowym, niemniej jednak jest zgodne z tym, co zostało już przyjęte na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1232 z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie tymczasowego odstępstwa od niektórych przepisów dyrektywy 2002/58/WE w odniesieniu do wykorzystywania technologii przez dostawców usług łączności interpersonalnej niewykorzystujących numerów do przetwarzania danych osobowych i innych danych do celów zwalczania niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych w internecie¹.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Główny wpływ preferowanego wariantu dotyczy ochrony dobrostanu i praw dzieci w internecie i poza nim oraz dobrostanu i praw osób pokrzywdzonych, które jako dzieci doświadczyły niegodziwego traktowania w celach seksualnych. Ponadto oczekuje się, że propozycja rozszerzenia prawa ofiar do wnoszenia zarzutów i umożliwienia im dochodzenia odszkodowania będzie miała znaczny pozytywny wpływ na zdolność ofiar i osób pokrzywdzonych do egzekwowania własnych praw.
Proporcjonalność
Zmiany w dyrektywie przewidziane w przedmiotowym wniosku są ograniczone i ukierunkowane i mają na celu skuteczne wyeliminowanie najważniejszych niedociągnięć stwierdzonych w trakcie wdrażania dyrektywy i podczas jej oceny. Wszelkie dalsze obciążenia administracyjne, które mogą wynikać z proponowanej aktualizacji przepisów, uznaje się za proporcjonalne w świetle długoterminowych korzyści, w tym korzyści kosztowych, jakie odnoszą ofiary i szeroko pojęte społeczeństwo w związku z zapobieganiem tego rodzaju przestępstwom i wczesnym wykrywaniem takich przestępstw. Wniosek nie wykracza zatem poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanych celów.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Konkretne skutki preferowanego wariantu, tj. rzeczywiste postępy w walce z niegodziwym traktowaniem dzieci w celach seksualnych w internecie i poza nim, będą monitorowane i oceniane pod kątem wymienionych wyżej trzech celów szczegółowych. We wniosku przewidziano środki służące gromadzeniu odpowiednich statystyk w celu umożliwienia dokładnej oceny tych skutków. Na tej podstawie co pięć lat Komisja będzie przedstawiać regularne sprawozdania z realizacji, którym towarzyszyć będą ewentualne propozycje zmian.

¹ Dz.U. L 274 z 30.7.2021, s. 41.