



EVROPSKA  
KOMISIJA

Strasbourg, 6.2.2024  
SWD(2024) 34 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

*Spremni dokument*

**k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta**

**o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter gradivu spolne zlorabe otrok in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ (prenovitev)**

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

## Povzetek

Ocena učinka, priložena predlogu DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Direktive 2011/93/EU o boju proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok ter gradivu spolne zlorabe otrok in nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ

### A. Nujnost ukrepanja

#### Zakaj? V čem je težava?

Spolna zloraba otrok ogroža **javno varnost** v EU in predstavlja **kršitev temeljnih pravic otrok**, ki jih zagotavlja Listina. Je tudi **javnozdravstveni problem**, ki prispeva k svetovnemu bremenu zaradi večjega tveganja resnih duševnih in telesnih zdravstvenih težav v celotni življenjski dobi osebe ter povzroča ekonomsko breme za posameznike, družine in družbe. Naznanjanje teh dejanj je znatno prenizko, saj veliko žrtev o njih ne zmore spregovoriti zaradi svoje nizke starosti in okoliščin zlorabe, glede na to, da se ta pogosto zgodi v družini ali drugih znanih okoljih. Možnosti za preiskovanje in pregon spletnega prenosa spolne zlorabe otrok v živo so še vedno zelo omejene, tudi če se kazniva dejanja naznanijo ali kako drugače odkrijejo. Kazenskopravni odziv na spolno zlorabo otrok je zato treba dodatno okrepiti, da se odpravijo preostale vrzeli ali vrzeli, ki so se pojavile od sprejetja prvotnega okvira EU leta 2011. Problem je mogoče povzeti, kot je navedeno v nadaljevanju.

1. **Večja prisotnost otrok na spletu** in najnovejši tehnološki razvoj, kot so vseprisotno pretakanje vsebin v živo in virtualni svetovi, ustvarjata nove priložnosti za zlorabo, saj se stik z otroki pogosto vzpostavi prek spleta ali se spolna zloraba otrok prenaša v živo kot storitev po naročilu.
2. **Različni pravni okviri** držav članic za preiskave in pregon ne zagotavljajo učinkovitega boja proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok, zlasti glede na spletno razsežnost problema. To povzroča izzive za organe preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj pri identifikaciji storilcev in zbiranju dokazov.

V praksi kombinacija zgoraj navedenih vprašanj vodi k močno razširjeni nekaznovanosti storilcev za huda kazniva dejanja, ki vse življenje vplivajo na otroke žrtve.

3. Prizadevanja za **preprečevanje spolne zlorabe otrok** in **pomoč žrtvam** so še vedno **omejena** po naravi, njihova učinkovitost ni jasna, ustrezní deležniki pa se med seboj ne usklajujejo.

#### Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Poleg ureditve vloge ponudnikov spletnih storitev, ki jo je Komisija obravnavala v predlogu uredbe o določitvi pravil za preprečevanje spolne zlorabe otrok in boj proti njej (COM(2022) 209) iz maja 2022, je treba dopolniti obstoječi kazenskopravni okvir, da se zagotovi njegova učinkovitost. Splošni cilj je **izboljšati prepoznavanje in zaščito žrtev spolne zlorabe otrok ter podpora tem žrtvam**, zagotoviti **učinkovito preprečevanje** in **olajšati preiskave**. Specifični cilji so: (1) zagotoviti inkriminacijo vseh oblik spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja otrok na spletu; (2) zagotoviti, da bodo nacionalna pravila o preiskavah in pregonu zagotavljala učinkovito ukrepanje proti spolni zlorabi in spolnemu izkoriščanju otrok, ter (3) izboljšati preprečevanje, zaščito žrtev ter podporo in pomoč žrtvam, od držav članic zahtevati, da sistematično zbirajo statistične podatke o spolni zlorabi otrok, ter zagotoviti boljše usklajevanje med državami članicami in med vsemi udeleženi stranmi na nacionalni ravni. S predlogom se posodablja tudi jezik obstoječega okvira, saj se vsa sklicevanja na „otroško pornografijo“ nadomestijo z „gradivom spolne zlorabe otrok“, da bi predlog odražal mednarodno dogovorjene standarde in da bi preprečili nenameren učinek upravičevanja takega gradiva zaradi povezovanja z zakonito pornografijo, v kateri sodelujejo odrasli.

#### Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Vrzeli v obstoječem okviru so se v veliki meri pojavile zaradi spletne razsežnosti, ki je sama po sebi čezmejna, zlasti kadar gre za pretakanje v živo ali pridobivanje otrok za spolno zlorabo prek spleta. Če ne bi bilo skupnih pravil, bi se države članice soočale z ovirami pri učinkovitem: (i) preprečevanju storitve kaznivih dejanj spolne zlorabe otrok na svojem ozemlju; (ii) preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj spolne zlorabe otrok s čezmejno razsežnostjo ter (iii) prepoznavanju žrtev in zagotavljanju pomoči žrtvam.

<b>B. Rešitve</b>
<b>Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?</b>
<p><b>Možnost A:</b> ciljno usmerjene zakonodajne prilagoditve za pojasnitev dvoumnosti v sedanjem okviru, zagotovitev skladnosti z novimi instrumenti ter izboljšanje količine in kakovosti razpoložljivih informacij.</p> <p><b>Možnost B:</b> možnost A, skupaj z zakonodajnimi spremembami opredelitve kaznivih dejanj, da bi se upoštevali sedanji in pričakovani tehnološki razvoj.</p> <p><b>Možnost C:</b> možnost B, skupaj z zakonodajnimi spremembami za zagotovitev učinkovitejšega preprečevanja, pomoči žrtvam ter preiskav in pregona, ob upoštevanju čezmejne razsežnosti pojava. <b>To je prednostna možnost.</b></p>
<b>Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?</b>
<p>Komisijo so k pregledu okvira pozvali deležniki. Potrdili so, da je razvidno, da vrzeli v inkriminaciji novih trendov, ki jih omogočata ali olajšujeta tehnološki razvoj in večja prisotnost otrok in plenilcev na spletu, zlasti od pandemije COVID-19 naprej, vplivajo na otroke. Zlasti je bilo ugotovljeno, da je za izzive pri preiskovanju in pregonu takih kaznivih dejanj ter prepoznavanju žrtev potreben učinkovitejši pristop. Deležniki so opozorili tudi na to, da je treba bolje upoštevati specifičnost kaznivih dejanj spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja otrok, vključno z izzivi, s katerimi se srečujejo žrtve pri naznanjanju kaznivih dejanj, dolgim obdobjem, ki lahko preteče med kaznivim dejanjem in trenutkom, ko je žrtev sposobna o njem spregovoriti, potrebo po ciljno usmerjenem preprečevanju in pomoči žrtvam ter težavami, ki jih povzročajo pojavi, kot so potujoči storilci kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost. Deležniki so na splošno podprli ciljno usmerjeno posodobitev okvira, zlasti za obravnavanje pojava spletnega prenosa spolne zlorabe otrok v živo.</p>
<b>C. Učinki prednostne možnosti</b>
<b>Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?</b>
<p>Pobuda naj bi izboljšala <b>prepoznavanje in zaščito žrtev spolne zlorabe otrok ter podporo tem žrtvam</b>, zagotovila <b>učinkovitejše preprečevanje</b> in <b>olajšala preiskave</b>. Z zagotovitvijo več učinkovitih preiskovalnih orodij in prilagoditvijo kazenskoprnega okvira bi se zmanjšala močno razširjena nekaznovanost spletnega prenosa spolne zlorabe otrok v živo. S tem bi se zagotovilo, da se naročanje spolne zlorabe otroka, ki se prenaša v živo, da si jo lahko storilec zasebno ogleda, inkriminira neodvisno od same spolne zlorabe in da se podobno inkriminirajo tudi poskusi pridobivanja otroka za spolno zlorabo prek spletnih kanalov, kot so klepetalnice ali igralne platforme. Pobuda bi tudi omogočila, da lahko osebe, ki so kot otroci preživele spolno zlorabo in spolno izkoriščanje, to naznanijo in zahtevajo odškodnino za povzročeno škodo v daljšem časovnem obdobju. Tako bi se upoštevala strah in travma, ki tem osebam pogosto onemogočata, da bi naznanile kaznivo dejanje, to pa bi pozitivno vplivalo na njihovo sposobnost, da uveljavljajo svoje pravice in si ponovno opomorejo. Ustanovitev nacionalnih organov za usklajevanje prizadevanj na nacionalni ravni bi zagotovila celovit nacionalni pristop k pojavu spolne zlorabe otrok, ki ni samo problem kazenskega pravosodja, temveč tudi javnega zdravja. Obstoječe tovrstne strukture v nekaterih državah članicah so pokazale koristi ozaveščanja, preprečevanja, omogočanja žrtvam in preživelim, da spregovorijo, ter učinkovitejše podpore tem osebam.</p>
<b>Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?</b>
<p>Stroške nosijo predvsem uprave držav članic. Prednostna možnost vključuje omejeno breme za države članice, ki se izravna s pozitivnim učinkom ukrepov na preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej ter zaščito žrtev. Prednostna možnost predvsem krepi in razširja obstoječe določbe, namesto da bi ustvarjala nove obveznosti. Nekateri države članice so že sprejele ukrepe za razširitev področja uporabe kazenske zakonodaje v skladu z novimi predlogi in zagotovile dodatne preiskovalne ukrepe, ki bodo zmanjšali regulativno breme zanje. Zahteva po ustanovitvi nacionalnega organa za usklajevanje bi prav tako ustvarila omejeno regulativno in upravno breme za države članice, ki še nimajo vzpostavljenega takega sistema.</p>
<b>Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?</b>
<p>Ni neposrednega ali posrednega vpliva na MSP in konkurenčnost.</p>
<b>Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?</b>
<p>Učinki na nacionalne proračune in uprave naj bi bili štirih vrst, vendar naj bi bili vsi omejeni po obsegu. Prvič, uprave bodo morale vložiti sredstva v potrebne spremembe nacionalnega zakonodajnega okvira. Drugič, z zagotovitvijo več preiskovalnih ukrepov bi se moralo povečati število primerov, ki jih je mogoče preiskati, s tem pa bi se povečale tudi potrebe po virih. Po drugi strani bi se zaradi tega verjetno povečala tudi učinkovitost in uspešnost preiskav, s tem pa bi se zmanjšala splošna delovna obremenitev za organe preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj. Tretjič, ustanovitev in delovanje nacionalnih organov za usklajevanje prizadevanj</p>

proti spolni zlorabi otrok bosta nenehno vplivala na nacionalne proračune držav članic, ki takih organov še nimajo. Nazadnje, predlagano zbiranje statističnih podatkov lahko presega tisto, ki je že na voljo na nacionalni ravni, vendar je v skladu s tem, kar je že bilo sprejeto na podlagi Uredbe (EU) 2021/1232 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. julija 2021 o začasnem odstopanju od nekaterih določb Direktive 2002/58/ES glede uporabe tehnologij s strani ponudnikov medosebnih komunikacijskih storitev, neodvisnih od številke, za obdelavo osebnih in drugih podatkov za namene boja proti spolni zlorabi otrok na spletu<sup>1</sup>.

#### **Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?**

Ključni učinek prednostne možnosti je povezan z zaščito dobrobiti in pravic otrok na spletu in zunaj njega ter oseb, ki so kot otroci preživele spolno zlorabo. Poleg tega se pričakuje, da bo predlagano podaljšanje obdobja, v katerem imajo žrtve pravico naznaniti kaznivo dejanje in zahtevati odškodnino, znatno pozitivno vplivalo na zmogljivost žrtev in oseb, ki so preživele to kaznivo dejanje, da uveljavljajo svoje pravice.

#### **Sorazmernost**

Spremembe Direktive v okviru tega predloga so omejene in ciljno usmerjene, njihov namen pa je učinkovito odpraviti ključne pomanjkljivosti, ugotovljene pri izvajanju in oceni Direktive. Vsako nadaljnje upravno breme, ki bi lahko nastalo zaradi te posodobitve, se šteje za sorazmerno glede na dolgoročne koristi (vključno s koristmi v zvezi s stroški) za žrtve in družbo na splošno, ki so povezane s preprečevanjem in zgodnjim odkrivanjem tovrstnih kaznivih dejanj. Predlog ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.

#### **D. Spremljanje**

##### **Kdaj se bo politika pregledala?**

Konkretni učinki prednostne možnosti, tj. dejanski napredek v boju proti spolni zlorabi otrok na spletu in zunaj njega, se bodo spremljali in ocenjevali glede na tri specifične cilje. Predlog vključuje ukrepe za zbiranje ustreznih statističnih podatkov, da bi lahko natančno ocenili te učinke. Na podlagi tega bo Komisija redno, tj. vsakih pet let, pripravljala poročila o izvajanju, ki jih bodo po potrebi spremljali predlogi za spremembe.

---

<sup>1</sup> UL L 274, 30.7.2021, str. 41.