

XVI legislatura

Atto comunitario n. 30

**Proposta di decisione quadro del
Consiglio relativa alla lotta contro
l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei
minori e la pedopornografia, che
abroga la decisione quadro
2004/68/GAI - COM (09) 135 def.**

n. 33/DN
2 luglio 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 30

Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI - COM (09) 135 def.

Dossier n. 33/DN
2 luglio 2009

a cura di Davide Capuano
con la collaborazione di Daniela Piedimonte

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

	Pag.	i
NOTA ILLUSTRATIVA		
Atto comunitario n. 30: Proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI - COM (09) 135 def.	"	1
Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile	"	25
Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI - Valutazione d'impatto - SEC (09) 355 (in lingua inglese)	"	31
Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI - Sintesi della valutazione d'impatto - SEC (09) 356	"	85
Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007	"	91
Conclusioni del Consiglio sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene (doc. 9141/02)	"	115
Stato dei lavori concernenti la proposta di decisione quadro del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI - (doc. 9892/09 in lingua inglese) - <i>documento del Consiglio a circolazione limitata</i>	"	119
Consiglio Giustizia e affari interni - Lussemburgo, 4 e 5 giugno 2009 - comunicato stampa (estratto in lingua inglese)	"	127
Dichiarazione finale della riunione ministeriale G8-Giustizia e affari interni; Roma, 29 e 30 maggio 2009	"	131
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini COM (09) 262 def.	"	143

NOTA ILLUSTRATIVA

La Commissione europea, tenuto conto che l'abuso e lo sfruttamento dei minori sono reati particolarmente gravi poiché colpiscono bambini e adolescenti che hanno diritto a protezione e cure particolari, e che in Europa una minoranza significativa di loro è esposta sin dall'infanzia al rischio di subire violenze, ha elaborato una proposta di decisione-quadro (COM(2009) 135) che abroga la precedente decisione-quadro 2004/68/GAI, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia.

Il contenuto della proposta in esame nasce dall'esigenza di perseguire efficacemente tali reati, tutelare i diritti dell'uomo ed i diritti fondamentali delle giovani vittime ad una crescita, una educazione ed uno sviluppo armonioso, contrastando ogni forma di sopruso e creando sistemi di monitoraggio efficaci.

La causa principale del fenomeno dell'abuso sui minori si può individuare nella vulnerabilità delle giovani vittime, sempre più restie a denunciare l'abuso; la situazione si fa più complessa perché alcuni tipi di reato trascendono i confini nazionali; inoltre le differenze a livello di diritto penale e di procedure tra i vari Paesi danno luogo a indagini e procedimenti giudiziari differenziati, e gli autori del reato continuano talvolta ad essere pericolosi anche dopo aver scontato la condanna.

I fenomeni di abuso sono in crescita e si diffondono mediante l'uso di nuove tecnologie, soprattutto Internet, che hanno reso più semplice produrre e divulgare materiale pedopornografico garantendo nel contempo l'anonimato agli autori del reato e creando confusione a livello di giurisdizione. Inoltre, la facilità degli spostamenti e le differenze di reddito alimentano il cosiddetto "turismo sessuale" a danno di minori; ne consegue che spesso i pedofili commettono il reato all'estero, dove restano impuniti.

Le leggi nazionali affrontano, in varia misura, alcuni di questi problemi, ma non sono abbastanza rigorose o coerenti per dare una risposta efficace a questo preoccupante fenomeno.

A livello internazionale, la Convenzione del Consiglio d'Europa STCE, n. 201, per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007, rappresenta non solo un passo importante per promuovere l'azione penale contro questi reati, ma anche lo strumento che assicura la massima protezione dei minori sul piano internazionale e la proposta di decisione-quadro 2009/135/GAI si ispira ad essa.

Gli obiettivi della proposta di decisione-quadro sono compatibili con la politica dell'Unione di promozione, protezione e rispetto dei diritti dei minori contenuta anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articoli 7, 8, 11, e soprattutto 24, relativo al diritto dei minori alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere). Inoltre, alcune disposizioni europee già in vigore o in via di adozione affrontano almeno in parte problematiche che toccano anche i reati sessuali in danno di minori: la decisione 2000/375/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet, la decisione-quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, la decisione-quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione, la decisione n. 854/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, che istituisce un programma comunitario pluriennale inteso a promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie *online*, e la decisione-quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale.

Per raggiungere l'obiettivo di una maggiore tutela dei minori sono state esaminate varie opzioni strategiche: l'approccio più efficace comporterebbe l'adozione di una nuova normativa generale per migliorare l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno, corredata da misure non legislative. La proposta di decisione-quadro segue questo approccio, abroga e integra la precedente decisione-quadro 2004/68/GAI.

Per quanto riguarda la base giuridica della proposta, la stessa Commissione ha individuato gli articoli 29, 31 paragrafo 1, lettera e), e 34, paragrafo 2, lettera b), del Trattato UE. Secondo l'articolo 29, l'obiettivo che l'Unione si prefigge è quello di sviluppare tra gli Stati membri un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, mediante anche una più stretta collaborazione fra le forze di polizia stesse, le autorità doganali, l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'Unità di cooperazione giudiziaria (Eurojust), privilegiando anche il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli Stati membri in materia penale; in relazione a quest'ultimo aspetto, è l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e), del Trattato UE a ribadire che devono essere progressivamente adottate le misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni. Al fine di raggiungere un'omogeneizzazione della disciplina penale sostanziale, come recita l'art. 34 del Trattato UE, al paragrafo secondo, lettera b), il Consiglio può avvalersi dello strumento della decisione-quadro, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; pur non avendo efficacia diretta, le decisioni quadro sono vincolanti per gli Stati quanto al

risultato da raggiungere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma ed ai mezzi.

L'articolo 1 della proposta, dalla lettera a) alla lettera e), contiene una serie di definizioni al fine di individuare con chiarezza soggetti e condotte; negli articoli successivi, vengono descritti dettagliatamente gli elementi caratterizzanti la condotta tipica dei reati di abuso sessuale (articolo 2), di sfruttamento sessuale (articolo 3), di pedopornografia, posti in essere anche attraverso l'uso di strumenti informatici (articolo 4); è inserito anche il nuovo reato di adescamento dei minori per scopi sessuali, o "*grooming*" (articolo 5).

Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento ed il concorso (articolo 6). Gli articoli 7 e 8 contengono disposizioni circa il *quantum* di pena, le circostanze aggravanti e le misure interdittive derivanti dalla condanna, mentre gli articoli 9 e 10 delineano profili di responsabilità e sanzioni applicabili anche alle persone giuridiche. Per l'articolo 11, gli Stati membri stabiliscono la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni di alcun tipo per le vittime coinvolte in attività illecite come conseguenza diretta del reato subito.

Gli articoli 12 e 13 introducono una serie di disposizioni per agevolare lo svolgimento delle indagini e dell'azione penale ed è previsto anche un meccanismo per coordinare l'azione fra più giurisdizioni. La proposta include anche nuove norme per assicurare protezione e assistenza alle vittime (articolo 14) e la loro partecipazione alle indagini ed al procedimento penale (articolo 15). Gli Stati membri si impegnano anche ad adottare le misure necessarie per la valutazione dei possibili rischi di reiterazione del reato (articolo 16) e a predisporre programmi e misure d'intervento per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva per i reati sessuali in danno dei minori, anche attraverso il blocco degli accessi ai siti web contenenti materiale pedopornografico (articolo 18).

Gli Stati membri adottano, in base all'articolo 21, le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione-quadro entro due anni dalla sua adozione; trasmettono inoltre al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione-quadro.

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri in considerazione della dimensione transfrontaliera del fenomeno, che, per essere fronteggiata al meglio, richiede l'azione sussidiaria dell'Unione europea. Anche il principio di proporzionalità appare rispettato, poiché la decisione si limita ad emanare le disposizioni minime per raggiungere i

suoi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

* * * * *

Per quanto riguarda alcuni aspetti rilevanti per l'*iter* comunitario, va ricordato che, nel catalogo delle fonti del diritto comunitario, le “decisioni-quadro” si inseriscono nell’ambito del terzo pilastro dell’Unione, dedicato alle disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Analogamente alle direttive, fonte del primo pilastro, le decisioni-quadro vincolano gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

In estrema sintesi, gli atti del terzo pilastro si differenziano da quelli del primo (e quindi una decisione-quadro si differenzia da una direttiva) perché: 1) la Commissione europea condivide il diritto di iniziativa con gli Stati membri; 2) il Consiglio decide all’unanimità e il Parlamento europeo è solo consultato; 3) gli atti adottati (decisioni quadro e decisioni) sono sprovvisti di effetto diretto; 4) la Commissione europea non può iniziare una procedura di infrazione per inadempimento agli obblighi previsti dai Trattati se gli Stati membri non recepiscono tali atti; 5) le competenze della Corte di giustizia sono limitate; in particolare, la competenza in via pregiudiziale è subordinata ad una dichiarazione di ciascuno Stato membro.

Queste caratteristiche degli atti del terzo pilastro sono destinate a permanere anche con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L’articolo 9 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie prevede infatti che gli effetti giuridici degli atti adottati in base al trattato sull’Unione europea prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati.

Ciò detto in generale, le attività del Consiglio nell’ambito del gruppo di lavoro del diritto penale sostanziale (DROIPEN) stanno procedendo in parallelo con i lavori relativi alla proposta 2009/136/GAI.

Al Consiglio Giustizia e Affari Interni del 4 e 5 giugno 2009, è stata ribadita l’intenzione di migliorare e potenziare la lotta contro gli abusi sessuali, lo sfruttamento dei minori e la tratta degli esseri umani; in questa sede sono infatti stati trattati alcuni aspetti fondamentali (*outstanding issues*) quali:

- a) la questione della base giuridica;
- b) il sistema delle pene, in particolare la gravità delle pene ed il livello di differenziazione in base al tipo di reato commesso;

- c) la questione della giurisdizione, soprattutto extraterritoriale, al fine di combattere il dilagante fenomeno del turismo sessuale;
- d) la questione della protezione e dell'assistenza alle vittime.

In riferimento alla questione della base giuridica, alcune delegazioni hanno fatto presente che il testo della proposta concerne sia il diritto penale sostanziale che il diritto processuale penale. Ciò comporta che debba venire in rilievo non solo la lettera e) dell'articolo 31, paragrafo 1, del Trattato UE, ma anche la lettera c) del citato articolo.

Per quanto concerne il sistema delle pene, secondo alcune delegazioni la proposta risulta assai rigorosa, le pene troppo forti e dunque c'è la necessità di una maggiore gradualità per mantenere una coerenza con i sistemi penali nazionali; altre delegazioni, per contro, supportano la posizione della Commissione.

Si ricorda infine, da quanto emerso nelle conclusioni del Consiglio del 24 e 25 aprile 2002, che per l'armonizzazione delle sanzioni penali è necessaria una certa flessibilità al fine di consentire agli Stati membri di preservare la coerenza dei propri regimi penali, tenendo dunque presente la diversità delle tradizioni giuridiche degli stessi.

Quanto alla giurisdizione, particolare attenzione è stata riservata al carattere dell'extraterritorialità che caratterizza molte delle fattispecie di reato in questione: nel caso di specie, l'elemento della "residenza abituale" ha destato perplessità in relazione all'estensione dell'applicazione dei principi della personalità attiva e passiva. Inoltre, alcune delegazioni hanno supportato la posizione della Commissione tesa a reprimere in maniera stringente il fenomeno del turismo sessuale, soprattutto nei paesi terzi.

Riguardo la protezione e l'assistenza alle vittime, molti Stati membri sono orientati a regolare meglio tale aspetto, sia da un punto di vista orizzontale che con strumenti giuridici diversificati.

Altre discussioni in Consiglio hanno riguardato sia una più attenta definizione dei reati di "pedopornografia", di "sistemi d'informazione" e di "spettacolo pornografico", contenuti nell'articolo 1 della proposta, sia il coordinamento del contenuto dell'articolo 4 della proposta con la Convenzione di Lanzarote. Anche la questione delle misure interdittive (articolo 8) è stata oggetto di attenzione. Si è inoltre discusso il problema delle indagini e dell'azione penale: sono emerse perplessità circa la portata delle operazioni sotto copertura e circa la loro compatibilità con il principio di proporzionalità (articolo 12).

* * * * *

L'esame della proposta di decisione-quadro 2009/135/GAI deve essere inquadrato anche alla luce dei lavori nell'ambito del G8 ed alla luce del recente documento della Commissione europea sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prodromico al programma di Stoccolma (COM(2009) 262).

Con riferimento al primo aspetto, nella riunione ministeriale G8 Giustizia e Affari Interni, svoltasi a Roma il 29 e 30 maggio 2009, i Ministri della Giustizia e dell'Interno assieme al Vicepresidente della Commissione Europea hanno preso in esame un complesso di temi di interesse comune; l'incontro ha prodotto tre diversi documenti, punto di sintesi degli argomenti trattati e punto d'avvio per nuove azioni: la Dichiarazione Finale, una Dichiarazione sulla "pirateria" ed una Dichiarazione sulla lotta alla pedopornografia.

Fra i punti focali trattati dalla Dichiarazione Finale, occorre menzionare non solo il riconosciuto carattere della transnazionalità e le dimensioni globali di questo tipo di reati, ma anche un rinnovato impegno degli Stati per continuare a combattere la pedopornografia e tutte le forme di sfruttamento sessuale dei minori, compresi il turismo sessuale e la pedopornografia su Internet. Tra le iniziative ed i progetti del G8, hanno assunto particolare peso le questioni affrontate all'interno del recente Simposio di ricerca internazionale tenutosi nel mese di maggio 2009 presso l'Università della North Carolina di Chapel Hill sullo sfruttamento sessuale dei minori. Esperti provenienti da tutto il mondo si sono riuniti per discutere e condividere i risultati delle loro ricerche, valutando non solo i rischi derivanti dal dilagante fenomeno della pornografia, ma anche gli strumenti idonei ad arginarlo e prevenirlo. I risultati di questo simposio contribuiscono a rendere evidente la necessità di un'immediata ed efficace azione globale contro la pornografia infantile in tutti i Paesi.

Inoltre, dalla dichiarazione finale, si evince che al fine di ostacolare la "navigazione" verso siti pedofili e migliorare la cooperazione internazionale a livello operativo e normativo, sarebbe necessario creare una *blacklist* di siti pedopornografici da aggiornare, divulgare e coordinare con indagini *on line* sotto copertura ed altre operazioni internazionali di polizia.

Con riferimento alla recente Comunicazione della Commissione (COM(2009) 262), sulla realizzazione da parte dell'Unione europea di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e che servirà da base per l'adozione in autunno del programma di Stoccolma, va detto che, all'interno della stessa, viene ribadita l'esigenza di creare uno spazio giudiziario europeo attraverso un corpo di principi, definizioni e sanzioni comuni per combattere alcuni gravi reati di carattere transnazionale, tra i quali la tratta degli esseri umani e la pedopornografia.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009
COM(2009) 135 definitivo

2009/ 0049 (CNS)

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

**relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la
pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI**

{SEC(2009) 355}
{SEC(2009) 356}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivazione e obiettivi**

L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori sono reati particolarmente gravi perché colpiscono bambini ed adolescenti, che hanno diritto a protezione e cure particolari. Queste violenze causano alle vittime danni fisici, psicologici e sociali duraturi che nel tempo minano i valori fondamentali di protezione speciale dei minori e fiducia nelle istituzioni pubbliche propri di una società moderna. Malgrado la mancanza di statistiche precise ed affidabili, gli studi rivelano che in Europa una minoranza significativa di minori è esposta nell'infanzia al rischio di subire violenza sessuale, e altre ricerche indicano che il fenomeno non è in regressione, ma che anzi alcune forme di violenza sessuale sono in aumento.

Ai sensi dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea, l'obiettivo generale dell'Unione in questo settore è prevenire e combattere i reati contro i minori, compresi l'abuso e lo sfruttamento sessuale, creando un quadro più coerente per la lotta contro questi reati nell'ambito del terzo pilastro e potenziandone l'efficacia. Gli obiettivi specifici saranno: perseguire efficacemente i reati; tutelare i diritti delle vittime; impedire l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e creare sistemi di monitoraggio efficaci.

• **Contesto generale**

La causa principale del fenomeno è la vulnerabilità delle giovani vittime, che a sua volta dipende da numerosi fattori. La risposta insufficiente dei meccanismi di contrasto contribuisce alla diffusione del fenomeno e la situazione si fa più complessa perché alcuni tipi di reato trascendono i confini nazionali. Le vittime sono restie a denunciare l'abuso; le differenze a livello di diritto penale e procedure tra i vari paesi danno luogo a indagini e procedimenti giudiziari diversi e gli autori del reato continuano talvolta ad essere pericolosi anche dopo aver scontato la condanna. Gli sviluppi delle tecnologie informatiche hanno esacerbato questi problemi perché hanno reso più semplice produrre e divulgare materiale pedopornografico garantendo nel contempo l'anonimato agli autori del reato e creando confusione a livello di giurisdizione. La facilità degli spostamenti e le differenze di reddito alimentano il cosiddetto turismo sessuale a danno di minori; ne consegue che spesso i pedofili commettono il fatto all'estero dove restano impuniti. Già è difficile promuovere l'azione penale contro questi reati, in più la criminalità organizzata può ottenere profitti consistenti con rischi minimi.

Le leggi nazionali contemplano, in varia misura, alcuni di questi problemi ma non sono abbastanza rigorose o coerenti da dare una risposta sociale vigorosa a questo preoccupante fenomeno.

La recente Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201 per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali ("Convenzione del Consiglio d'Europa") è verosimilmente allo stato attuale lo strumento che assicura la massima protezione dei minori sul piano internazionale. A livello globale, il principale strumento internazionale è il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini del 2000. Non tutti gli Stati membri hanno però aderito a tale Convenzione.

- **Disposizioni vigenti nel settore della proposta**

A livello UE, la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio costituisce un primo tentativo di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri affinché siano qualificate come reato le forme più gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori, sia esteso l'ambito di giurisdizione nazionale e assicurato un livello minimo di assistenza alle vittime. Anche se in generale le sue prescrizioni sono state attuate, la decisione quadro presenta diversi limiti: ravvicina le normative soltanto per quanto riguarda un numero limitato di reati, non si occupa di nuove forme di abuso e sfruttamento che si avvalgono delle tecnologie informatiche, non elimina gli ostacoli all'azione penale al di fuori del territorio nazionale, non va incontro alle esigenze specifiche delle vittime né prevede misure adeguate per prevenire i reati.

Altre iniziative UE in vigore o in via di adozione affrontano in parte alcuni dei problemi che riguardano anche i reati sessuali in danno di minori: decisione 2000/375/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet; decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri; decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione; decisione n. 854/2005/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, che istituisce un programma comunitario pluriennale inteso a promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie online, e decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

- **Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione**

Gli obiettivi sono del tutto compatibili con la politica UE di promozione, protezione e rispetto dei diritti dei minori nelle politiche esterne ed interne dell'UE. L'UE ha riconosciuto esplicitamente, all'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la protezione dei diritti del bambino. Inoltre, nella comunicazione *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori* la Commissione si è posta l'obiettivo di usare al meglio le politiche e gli strumenti vigenti anche per proteggere i minori dalla violenza e dallo sfruttamento sessuale all'interno e all'esterno dell'UE. Gli obiettivi sono poi compatibili con il programma per l'uso sicuro di Internet volto a promuovere un uso più sicuro della rete e delle nuove tecnologie on line, soprattutto per i minori, e a lottare contro i contenuti illeciti.

La presente proposta è stata oggetto di un esame approfondito diretto a garantire che le sue disposizioni rispettino pienamente i diritti fondamentali, in particolare la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i diritti dei minori, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati personali, il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

È stata prestata particolare attenzione all'articolo 24 della Carta dell'UE, che stabilisce l'obbligo positivo di intervenire per assicurare la necessaria protezione del bambino. Secondo la Carta i bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, e in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente, concetto quest'ultimo sancito anche nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Le disposizioni sulla qualifica di reato per nuovi tipi di abuso a mezzo Internet, sull'introduzione di tecniche investigative speciali, sul divieto di alcune attività e sullo scambio di informazioni per garantire l'attuazione in tutta l'UE sono state studiate con la massima attenzione alla luce del diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla protezione dei dati personali (articolo 8 CEDU, articoli 7 e 8 Carta UE). Le disposizioni per rafforzare il contrasto nei confronti di chi pubblica e diffonde materiale pedopornografico, pubblicizza la pedopornografia o incita all'abuso sessuale di minori, e sui meccanismi atti a impedire l'accesso alle pagine Internet contenenti materiale pedopornografico sono state esaminate in particolare alla luce del diritto alla libertà di espressione (articolo 10 CEDU, articolo 11 Carta UE).

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

• Consultazione delle parti interessate

Metodi di consultazione, principali settori interessati e profilo generale dei partecipanti

Con tre diverse riunioni incentrate sia sull'abuso e sullo sfruttamento sessuale dei minori che sulla tratta degli esseri umani è stata consultata un'ampia gamma di esperti tra cui, in particolare, rappresentanti dei governi degli Stati membri, membri del Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani della Commissione, organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa e l'UNICEF, ONG, centri accademici e di ricerca ed altre istituzioni pubbliche. Successivamente molti esperti ed organizzazioni hanno inviato contributi e fornito informazioni.

Sintesi delle risposte e modo in cui sono state prese in considerazione

Gli elementi chiave scaturiti dalla consultazione sono:

- la necessità di integrare i miglioramenti contenuti nella Convenzione del Consiglio d'Europa;
- la necessità di considerare reato forme di abuso non contemplate nella decisione quadro vigente, in particolare le nuove forme che si avvalgono di strumenti informatici;
- la necessità di eliminare gli ostacoli allo svolgimento delle indagini e dei procedimenti giudiziari nei casi transfrontalieri;
- la necessità di garantire alle vittime una protezione totale, soprattutto nella fase investigativa e durante il procedimento penale;
- la necessità di prevenire i reati con programmi d'intervento e trattamento;
- la necessità di garantire che pene e misure di sicurezza comminate in un paese ad autori di reato pericolosi siano effettive in tutti gli Stati membri.

Nella valutazione d'impatto si è tenuto conto dei contributi raccolti durante la consultazione. Nella proposta non sono stati inclusi alcuni suggerimenti dei partecipanti al processo di consultazione per ragioni diverse illustrate nella valutazione d'impatto.

• Ricorso al parere di esperti

Non è stato necessario consultare esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

Per raggiungere l'obiettivo sono state esaminate varie opzioni strategiche.

- Opzione 1: nessuna nuova azione dell'UE

L'UE non prenderebbe nessuna iniziativa (normativa, strumenti non politici, sostegno finanziario) per combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori e gli Stati membri potrebbero proseguire con la firma e la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa.

- Opzione 2: integrare la normativa vigente con misure non legislative

La vigente normativa UE, in particolare la decisione quadro 2004/68/GAI, non sarebbe modificata. Potrebbero invece essere introdotte misure non legislative a sostegno dell'attuazione coordinata della normativa nazionale, che comprenderebbero lo scambio di informazioni e di esperienze per quanto riguarda l'azione penale, la protezione o la prevenzione, la sensibilizzazione, la cooperazione con il settore privato e la promozione dell'autoregolamentazione, oppure l'istituzione di meccanismi per la raccolta dei dati.

- Opzione 3: una nuova normativa per perseguire gli autori del reato, proteggere le vittime e prevenire i reati

Sarebbe adottata una nuova decisione quadro, che integrerebbe la decisione quadro vigente, alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa e nuovi elementi non presenti né nell'uno né nell'altro strumento. Contemplerebbe l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno.

- Opzione 4: nuova normativa generale per migliorare l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno (come opzione 3) più misure non legislative (come opzione 2)

Le disposizioni vigenti della decisione quadro 2004/68/GAI sarebbero integrate dall'intervento dell'UE volto a modificare il diritto penale sostanziale e le procedure, a proteggere le vittime e a prevenire i reati come indicato nell'opzione 3, nonché dalle misure non legislative indicate nell'opzione 2 per migliorare l'attuazione della normativa nazionale.

Sulla base dell'analisi dell'impatto economico, dell'impatto sociale e dell'incidenza sui diritti fondamentali, le opzioni 3 e 4 rappresentano il modo migliore per affrontare il problema e realizzare gli obiettivi della proposta. L'opzione privilegiata è la 4, seguita dalla 3.

La Commissione ha eseguito la valutazione d'impatto prevista dal programma di lavoro; è possibile consultare la relativa relazione all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2009_en.htm

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

• Sintesi delle misure proposte

La decisione quadro abroga e integra la decisione quadro 2004/68/GAI per includere i seguenti nuovi elementi

– Diritto penale sostanziale in generale

Saranno considerate reato forme gravi di abuso e sfruttamento sessuale dei minori non contemplate attualmente dalla normativa UE. È il caso per esempio dell'organizzazione di viaggi a fini sessuali, fatto particolarmente rilevante, ma non esclusivamente, nell'ambito del turismo sessuale a danno di minori. La definizione di pedopornografia è modificata per ravvicinarla a quella della Convenzione del Consiglio d'Europa e del Protocollo opzionale. Particolare attenzione è prestata ai reati a danno di minori in situazione di particolare vulnerabilità, come i minori non accompagnati.

– Nuove fattispecie di reato in ambiente IT

Saranno considerate reato le nuove forme di abuso e sfruttamento sessuale favorite dall'uso di strumenti informatici, come l'accesso consapevole a materiale pedopornografico, per coprire i casi in cui visionare materiale pedopornografico su un sito senza scaricare o conservare le immagini non equivale a "detenere" o "procurarsi" materiale pedopornografico. È inserito anche il nuovo reato di adescamento di minori ("grooming") in una formulazione molto vicina a quella della Convenzione del Consiglio d'Europa.

– Indagini e avvio del procedimento penale

Sarà introdotta una serie di disposizioni per agevolare lo svolgimento delle indagini e dell'azione penale. È previsto un meccanismo per coordinare l'azione penale fra più giurisdizioni, che rischia però di diventare obsoleto quando sarà approvata la proposta di decisione quadro relativa alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione nei procedimenti penali¹.

– Perseguimento dei reati commessi all'estero

Le norme di giurisdizione saranno modificate affinché gli autori del reato provenienti dall'UE siano perseguiti anche se commettono il fatto al di fuori dell'UE (il cosiddetto turismo sessuale).

– Protezione delle vittime

Saranno incluse nuove disposizioni per assicurare alle vittime un accesso agevole ai mezzi di impugnazione senza per questo subire le conseguenze della loro partecipazione al procedimento penale.

– Prevenzione dei reati

¹ Proposta di una decisione quadro del Consiglio relativa alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione nei procedimenti penali, presentata il 20 gennaio 2009 da Repubblica ceca, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Svezia, documento del Consiglio n. 5208/09.

Saranno introdotte modifiche intese a prevenire i casi di abuso e sfruttamento sessuale di minori, mediante azioni incentrate sulle persone con precedenti penali per prevenirne la recidiva, e a limitare l'accesso alla pedopornografia a mezzo Internet. Limitare l'accesso significa ridurre la circolazione di materiale pedopornografico rendendo più complesso l'uso del web pubblicamente accessibile. Questa nuova iniziativa non si sostituisce alle misure dirette ad eliminare il contenuto all'origine o a perseguire gli autori del reato.

Pertanto, la proposta apporterà anche un valore aggiunto rispetto allo standard di protezione stabilito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, sotto molti aspetti. Da un punto di vista sostanziale la proposta comprende elementi che non figurano nella Convenzione: in particolare prevede che in tutta l'UE siano attuate misure a carico del condannato che dispongono l'interdizione dall'esercizio di attività che comportano contatti con i minori; introduce meccanismi che impediscono l'accesso alle pagine Internet contenenti materiale pedopornografico; qualifica come reato il fatto di costringere un minore a compiere atti sessuali con un terzo o l'abuso sessuale on line a danno di minori; dispone la non applicazione di sanzioni alle giovani vittime. La proposta si spinge poi oltre gli obblighi imposti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per quanto riguarda il livello delle sanzioni, l'accesso all'assistenza legale gratuita per le vittime e il contrasto delle attività che incitano all'abuso e al turismo sessuale a danno di minori. Da un punto di vista formale, integrando le disposizioni della Convenzione nella normativa comunitaria si otterrà un'adozione delle norme nazionali più rapida del processo nazionale di ratifica e si garantirà un migliore monitoraggio dell'attuazione.

- **Base giuridica**

Articolo 29, articolo 31, paragrafo 1), lettera e), articolo 34, paragrafo 2), lettera b) del trattato sull'Unione europea

- **Principio di sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà si applica alle azioni dell'Unione europea.

Gli obiettivi della proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri per i seguenti motivi.

L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori ha una rilevante dimensione transfrontaliera, in particolare nel caso della pedopornografia e del turismo sessuale, ma che traspare anche nella necessità di proteggere i minori in tutti gli Stati membri dagli autori di reato che possono provenire da un qualunque Stato membro, data la facilità degli spostamenti. La protezione efficace dei minori richiede l'intervento dell'UE, in particolare per proseguire nel solco della decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio e della decisione 2000/375/GAI del Consiglio² dal momento che tale obiettivo non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri.

L'azione dell'Unione europea realizzerà meglio gli obiettivi della proposta per i seguenti motivi.

La proposta riavvicinerà ulteriormente il diritto penale sostanziale degli Stati membri e le norme procedurali, con conseguente impatto positivo sulla lotta contro questi reati. Essa

² Decisione del Consiglio del 29 maggio 2000 relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet (GU L 138 del 9.6.2000, pag. 1).

permetterà anzitutto di contrastare la tendenza a scegliere di commettere il reato in quegli Stati membri che hanno norme meno severe; l'esistenza di definizioni comuni permetterà poi di promuovere lo scambio di dati e esperienze comuni utili e la comparabilità dei dati; infine sarà agevolata la cooperazione internazionale. La proposta migliorerà inoltre il livello di protezione delle giovani vittime, un imperativo umanitario che è anche però il presupposto perché le vittime accettino di fornire le prove necessarie per perseguire i reati. Ne risulterà poi migliore pure l'efficacia delle misure di prevenzione in tutta Europa.

La proposta è pertanto conforme al principio di sussidiarietà.

- **Principio di proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per il seguente motivo.

La presente decisione quadro si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere i suoi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

- **Scelta degli strumenti**

Strumento proposto: decisione quadro.

Altri strumenti non sarebbero adeguati per il seguente motivo.

Nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta contro reati quali l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori, soltanto una decisione quadro permette di ravvicinare le normative nazionali.

Altri strumenti non sarebbero adeguati per il seguente motivo.

Le misure non legislative e l'autoregolamentazione migliorerebbero la situazione in alcuni settori in cui è fondamentale l'attuazione, ma i vantaggi sarebbero scarsi nei settori in cui è essenziale una nuova normativa. Ciò vale per l'azione penale e la condanna per condotte riconducibili a varie forme di abuso e sfruttamento sessuale di minori che dovrebbero essere coperte esplicitamente dalla legge (*nulla poena sine lege*, articolo 7 CEDU, articolo 49 Carta UE), e per alcune misure che comportano ingerenza nei diritti fondamentali, che pure devono essere "previste dalla legge" (articoli 8 e 10 CEDU e articolo 52, paragrafo 1 Carta UE).

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. INFORMAZIONI SUPPLEMENTARI

- **Abrogazione della normativa vigente**

L'adozione della proposta comporterà l'abrogazione della normativa vigente.

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo³,

considerando quanto segue:

- (1) L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, compresa la pedopornografia, costituiscono gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto fondamentale di tutti i minori ad una crescita, a un'educazione e a uno sviluppo armoniosi.
- (2) La pedopornografia, che ritrae abusi sessuali su minori, ed altre forme particolarmente gravi di abuso e sfruttamento sessuale in danno di minori, sono in crescita e si diffondono mediante l'uso di nuove tecnologie e di Internet.
- (3) La decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile⁴ ravvicina le legislazioni degli Stati membri affinché configurino reato le forme più gravi di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, sia esteso l'ambito di giurisdizione nazionale e sia assicurato un livello minimo di assistenza alle vittime.
- (4) Il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e, in particolare, la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali segnano una tappa fondamentale verso il miglioramento della cooperazione internazionale in questo settore.
- (5) Reati gravi quali lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia richiedono un approccio globale che comprenda l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno. Qualsiasi misura di lotta contro questi reati deve applicarsi nell'interesse prevalente e nel rispetto dei diritti del

³ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁴ GU L 13 del 20.1.2004, pag. 14.

minore. È necessario sostituire la decisione quadro 2004/68/GAI con un nuovo strumento che assicuri un quadro giuridico completo per raggiungere tale obiettivo.

- (6) Occorre predisporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive contro le forme gravi di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, in particolare contro le nuove forme di abuso e sfruttamento favorite dall'uso delle tecnologie dell'informazione. Occorre inoltre chiarire la definizione di pedopornografia e ravvicinarla a quella prevista negli strumenti internazionali.
- (7) È opportuno agevolare lo svolgimento delle indagini e dell'azione penale per tenere conto delle difficoltà che incontrano le giovani vittime denunciando gli abusi e dell'anonimato di cui godono gli autori del reato nel cyberspazio.
- (8) È necessario modificare le norme di giurisdizione affinché siano puniti per abuso e sfruttamento sessuale di minori gli autori del reato originari dell'Unione europea anche quando il fatto è commesso al di fuori dell'UE, in particolare nell'ambito del cosiddetto "turismo sessuale".
- (9) Le giovani vittime devono potere accedere agevolmente ai mezzi di impugnazione senza per questo subire le conseguenze della loro partecipazione ai procedimenti penali.
- (10) Per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva, gli autori del reato dovrebbero soggiacere a una valutazione del pericolo che rappresentano e dei possibili rischi di reiterazione dei reati sessuali in danno di minori, e dovrebbero avere accesso a programmi o misure di intervento efficaci, su base volontaria.
- (11) Ove sia giustificato dal pericolo che rappresenta e dai possibili rischi di reiterazione del reato, il condannato deve essere interdetto, in via temporanea o permanente, dall'esercizio di attività che comportano contatti regolari con minori, se del caso. Sarebbe opportuno agevolare l'attuazione di tali divieti in tutta l'UE.
- (12) Per combattere la pedopornografia, specie quando il materiale originale non è situato nell'UE, è necessario istituire meccanismi che impediscano l'accesso, dal territorio dell'Unione, alle pagine Internet che contengono o diffondono materiale pedopornografico.
- (13) La presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.
- (14) La presente decisione quadro rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la dignità umana, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, i diritti del bambino, il diritto alla libertà e alla sicurezza, la libertà di espressione e d'informazione, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto ad un ricorso effettivo ed a un giudice imparziale e i principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene. In particolare, la presente decisione quadro cerca di garantire il pieno rispetto di questi diritti e non intende disciplinare i rapporti sessuali consensuali tra minori,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente decisione quadro, si intende per:

- a) “minore”: la persona di età inferiore agli anni diciotto;
- (b) “pedopornografia” o “materiale pedopornografico”:
 - (i) il materiale che ritrae visivamente un minore, o altra persona che sembra un minore, ovvero immagini realistiche di un minore inesistente, in atteggiamenti sessuali espliciti, reali o simulati, oppure
 - (ii) la rappresentazione per scopi prevalentemente sessuali degli organi sessuali di un minore, o di altra persona che sembra un minore, ovvero di immagini realistiche di un minore inesistente;
- (c) “prostituzione minorile”: l’utilizzo di un minore per atti sessuali, mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altra remunerazione o vantaggi contro la partecipazione a tali atti, a prescindere che il pagamento, la promessa o i vantaggi vadano al minore o a terzi;
- (d) “spettacolo pornografico”: l’esibizione di fronte a un pubblico:
 - (i) di un minore in atteggiamenti sessuali espliciti, reali o simulati, oppure
 - (ii) degli organi sessuali di un minore per scopi prevalentemente sessuali;
- (e) “sistema d’informazione”: qualsiasi dispositivo o sistema di dispositivi interconnessi o collegati, uno o più dei quali operano il trattamento automatico di dati secondo un programma.

Articolo 2

Reati di abuso sessuale

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile la condotta intenzionale di colui che:
 - (a) compie atti sessuali con un minore che non ha raggiunto l’età del consenso sessuale prevista dalla normativa nazionale;
 - (b) compie atti sessuali con un minore, e a tal fine:
 - (i) fa uso di coercizione, forza o minaccia, oppure
 - (ii) abusa di una posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza sul minore, oppure

- (iii) abusa della situazione di particolare vulnerabilità del minore, dovuta soprattutto a disabilità fisica o psichica o a uno stato di dipendenza;
 - (c) costringe un minore a compiere atti sessuali con un terzo;
 - (d) per scopi sessuali, induce intenzionalmente un minore, che non ha raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla normativa nazionale, ad assistere anche senza partecipare ad abusi sessuali o ad atti sessuali;
 - (e) per scopi sessuali, induce intenzionalmente un minore a assumere atteggiamenti sessualmente espliciti, reali o simulati, o a esibire gli organi sessuali, anche avvalendosi di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
2. Le disposizioni di cui al paragrafo 1, lettere a) ed e), non sono intese a disciplinare i rapporti sessuali consensuali tra minori.

Articolo 3

Reati di sfruttamento sessuale

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile la condotta intenzionale di colui che:

- (a) induce un minore alla prostituzione o a partecipare a spettacoli pornografici;
- (b) costringe un minore alla prostituzione o a partecipare a spettacoli pornografici, ne trae profitto o altrimenti lo sfrutta a tali fini;
- (c) compie atti sessuali con un minore, ricorrendo alla prostituzione minorile;
- (d) consapevolmente assiste a spettacoli pornografici ai quali partecipano minori.

Articolo 4

Reati di pedopornografia

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili le seguenti condotte intenzionali, allorché non autorizzate, che siano o meno poste in essere a mezzo di un sistema d'informazione:

- (a) produzione di materiale pedopornografico;
- (b) distribuzione, diffusione o trasmissione di materiale pedopornografico;
- (c) offerta, fornitura o messa a disposizione di materiale pedopornografico;
- (d) acquisto o possesso di materiale pedopornografico;
- (e) accesso consapevole, a mezzo di un sistema d'informazione, a materiale pedopornografico.

Articolo 5

Adescamento di minori per scopi sessuali

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile la condotta intenzionale di colui che:

l'adulto che, a mezzo di un sistema d'informazione, propone a un minore che non ha raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla normativa nazionale di incontrarlo, con l'intento di commettere uno dei reati di cui all'articolo 2, lettera a) e all'articolo 4, lettera a), qualora la proposta sia stata seguita da atti materiali finalizzati a tale incontro.

Articolo 6

Istigazione, favoreggiamento e concorso, tentativo e reati preparatori

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nella commissione dei reati di cui agli articoli da 2 a 5.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile il tentativo di commissione dei reati di cui agli articoli da 2 a 4.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile la condotta intenzionale di colui che:
 - (a) diffonde materiale che propaganda la possibilità di commettere i reati di cui agli articoli da 2 a 5;
 - (b) organizza viaggi finalizzati a commettere i reati di cui agli articoli da 2 a 5.

Articolo 7

Pene e circostanze aggravanti

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli da 2 a 6 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a sei anni.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli da 2 a 6 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni laddove ricorra almeno una delle seguenti circostanze, purché tali circostanze non siano già elementi costitutivi del reato:
 - (a) il minore non ha raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla normativa nazionale,
 - (b) il reato è stato commesso nei confronti di un minore in situazione di particolare vulnerabilità, dovuta soprattutto a disabilità fisica o psichica o a uno stato di dipendenza;

- (c) il reato è stato commesso da un familiare, da una persona che con il minore ha una relazione di convivenza o da altra persona mediante abuso di autorità;
 - (d) il reato è stato commesso da più persone riunite;
 - (e) il reato è stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI⁵;
 - (f) il colpevole è stato già condannato per reati della stessa indole.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli da 2 a 6 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni laddove ricorra almeno una delle seguenti circostanze:
- (a) il reato ha messo in pericolo la vita del minore;
 - (b) il reato è stato commesso ricorrendo a violenze gravi o ha causato al minore un pregiudizio grave.
4. Per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva per i reati di cui agli articoli da 2 a 6, gli Stati membri possono decidere, se del caso tenendo conto della situazione personale del reo e, in particolare, della valutazione di cui all'articolo 16, che le pene di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 siano accompagnate da altre sanzioni o misure previste dal diritto nazionale, comprendenti gli specifici programmi o misure di intervento di cui all'articolo 17.

Articolo 8

Misure interdittive derivanti dalla condanna

1. Qualora, in base alla valutazione di cui all'articolo 16, sia accertato che la persona rappresenta un pericolo e che sussiste un possibile rischio di reiterazione del reato, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona fisica condannata per uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 sia interdetta, in via temporanea o permanente, dall'esercizio di attività che comportano contatti regolari con minori.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la misura che dispone l'interdizione, in via temporanea o permanente, della persona condannata per uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 dall'esercizio di attività che comportano contatti regolari con minori sia iscritta nel casellario giudiziario dello Stato membro di condanna.
3. In deroga all'articolo 7, paragrafo 2, e all'articolo 9, paragrafo 2, della decisione quadro del Consiglio relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario⁶, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché – ai fini dell'efficace attuazione della misura che dispone l'interdizione, in via temporanea o permanente, dall'esercizio di attività che comportano contatti regolari con minori, in particolare se lo Stato membro

⁵ GU L 300 dell'11.11.2008, pag. 42.

⁶ Adottata dal Consiglio GAI del 26 e 27 febbraio 2009, in attesa di pubblicazione.

richiedente subordina l'accesso a determinate attività alla garanzia che i candidati non siano stati condannati per nessuno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 della presente decisione quadro – le informazioni relative alla misura interdittiva derivante dalla condanna per uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 della presente decisione quadro siano trasmesse quando la richiesta è rivolta ai sensi dell'articolo 6 di quella decisione quadro all'autorità centrale dello Stato membro di cittadinanza, e affinché i dati personali relativi a questa misura interdittiva forniti ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 2 e 4, di quella decisione quadro possano essere in ogni caso usati a tale scopo.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia riconosciuta ed eseguita la misura, applicata in un altro Stato membro, che dispone l'interdizione, in via temporanea o permanente, della persona condannata per uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 dall'esercizio di attività che comportano contatti regolari con minori.

Articolo 9

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:
 - (a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica;
 - (b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;
 - (c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.
2. Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbiano reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.
3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non pregiudica l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 o vi abbiano concorso.
4. Ai sensi della presente decisione quadro, per "persona giuridica" s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 10

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:
 - (a) esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;
 - (b) interdizione temporanea o permanente di esercitare un'attività commerciale;
 - (c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
 - (d) provvedimenti giudiziari di scioglimento;
 - (e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.
2. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, siano applicabili sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 11

Non applicazione di sanzioni alle vittime

Gli Stati membri stabiliscono la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni penali ai minori vittime dei reati di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, lettera a), che sono stati coinvolti in attività illecite come conseguenza diretta del reato subito.

Articolo 12

Indagini e azione penale

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le indagini o l'azione penale relative ai reati di cui agli articoli da 2 a 6 non siano subordinate alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima e il procedimento penale possa continuare anche se la vittima ritratta le proprie dichiarazioni.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli da 2 a 6 possano essere perseguiti per un congruo periodo di tempo dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età, in misura proporzionata alla gravità del reato in questione.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le regole di riservatezza imposte dal diritto nazionale non costituiscano un ostacolo a che determinati operatori che lavorano a contatto con i minori segnalino ai servizi incaricati della

protezione dei minori i casi in cui hanno ragionevole motivo di ritenere che un minore sia vittima di uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a incoraggiare chiunque sia a conoscenza di fatti costituenti reato ai sensi degli articoli da 2 a 6, o in buona fede sospetti tali fatti, a segnalarli ai servizi competenti.
5. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli da 2 a 6 siano oggetto di indagini e di un'azione penale efficaci, autorizzando operazioni sotto copertura almeno nei casi in cui sia stato utilizzato un sistema d'informazione.
6. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le unità o i servizi investigativi possano identificare le vittime dei reati di cui agli articoli da 2 a 6, in particolare esaminando materiale pedopornografico come le foto e le registrazioni audiovisive diffuse o rese accessibili a mezzo di un sistema d'informazione.

Articolo 13

Giurisdizione e coordinamento dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui agli articoli da 2 a 6 nei seguenti casi:
 - (a) il reato è stato commesso anche solo parzialmente sul suo territorio, oppure
 - (b) l'autore del reato è un suo cittadino o risiede abitualmente nel suo territorio, oppure
 - (c) il reato è stato commesso contro un suo cittadino o contro una persona che risiede abitualmente nel suo territorio, oppure
 - (d) il reato è stato commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel suo territorio.
2. Gli Stati membri garantiscono che rientrino nella loro giurisdizione i casi in cui un reato contemplato dagli articoli 4 e 5 e, se di pertinenza, dagli articoli 2 e 6, sia stato commesso a mezzo di un sistema d'informazione a cui l'autore ha avuto accesso dal loro territorio, a prescindere dal fatto che il sistema si trovi o no su tale territorio.
3. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli da 2 a 6, commessi al di fuori del territorio dello Stato membro interessato, per quanto riguarda il paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che i fatti costituiscano reato nel luogo in cui sono stati commessi.
4. Per le azioni penali relative ai reati di cui agli articoli da 2 a 6, commessi al di fuori del territorio dello Stato interessato, per quanto riguarda il paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la loro giurisdizione non sia subordinata alla condizione che il reato sia perseguibile solo su querela della vittima nel luogo in cui è stato commesso o su segnalazione dello Stato in cui è stato commesso.

5. Se uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 rientra nella giurisdizione di più Stati membri, ciascuno dei quali è legittimato ad esercitare l'azione penale in relazione ai medesimi fatti, gli Stati membri in questione collaborano per stabilire quale di essi perseguirà gli autori del reato al fine di accentrare, se possibile, l'azione penale in un unico Stato membro. A tale scopo gli Stati membri possono avvalersi di Eurojust, o di qualsiasi altro organo o meccanismo istituiti in seno all'Unione europea, per agevolare la cooperazione tra le rispettive autorità giudiziarie, nonché coordinarne le azioni.

Nel decidere quale Stato membro perseguirà l'autore del reato, si tiene conto in particolare dei seguenti fattori:

- (a) lo Stato membro è quello nel cui territorio sono stati commessi i fatti;
- (b) lo Stato membro è quello di cui l'autore del reato ha la cittadinanza o nel quale è residente;
- (c) lo Stato membro è quello di origine delle vittime;
- (d) lo Stato membro è quello nel cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

Articolo 14

Protezione e assistenza alle vittime

1. Gli Stati membri provvedono affinché, ove l'età della vittima di uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 risulti incerta e vi sia motivo di ritenere che sia un minore, la persona in questione sia considerata minore e riceva accesso immediato alla protezione e all'assistenza conformemente al presente articolo.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le autorità giudiziarie nominino uno speciale rappresentante per la vittima qualora, ai sensi della normativa nazionale, i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore nei procedimenti penali in ragione di un conflitto di interesse con la vittima, ovvero il minore non sia accompagnato.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le azioni specifiche decise per proteggere e assistere le vittime, a breve e lungo termine, nel recupero fisico e psico-sociale, siano adottate a seguito di una valutazione specifica della particolare situazione di ogni giovane vittima, tenendo debito conto del parere, delle esigenze e dei timori del minore.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, se del caso, le vittime dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 abbiano accesso alla consulenza e all'assistenza legale gratuita nei procedimenti penali relativi a quei reati.
5. Le vittime di uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 sono considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del

Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale⁷.

6. Gli Stati membri adottano tutte le misure possibili per assicurare un'appropriata assistenza alla famiglia della vittima. In particolare, ove possibile e opportuno, gli Stati membri applicano alla famiglia in questione l'articolo 4 della richiamata decisione quadro.
7. Le misure di protezione e assistenza di cui alla presente decisione quadro si applicano in aggiunta alle disposizioni della decisione quadro del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI.

Articolo 15

Partecipazione del minore vittima del reato alle indagini e ai procedimenti penali

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini relative ai reati di cui agli articoli da 2 a 6:
 - (a) l'audizione del minore abbia luogo senza ritardi ingiustificati dopo la segnalazione dei fatti alle autorità competenti;
 - (b) l'audizione del minore si svolga, ove necessario, in locali appositi o adattati allo scopo;
 - (c) il minore sia ascoltato da operatori formati a tale scopo;
 - (d) ove possibile e opportuno, il minore sia ascoltato sempre dalle stesse persone;
 - (e) le audizioni si svolgano nel numero più limitato possibile e solo se strettamente necessarie ai fini del procedimento penale;
 - (f) il minore sia accompagnato dal suo rappresentante legale o, se del caso, da un adulto di sua scelta, salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale adulto.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini relative ai reati di cui agli articoli da 2 a 6, le audizioni del minore vittima del reato ovvero del minore testimone dei fatti possano essere videoregistrate e le videoregistrazioni possano essere utilizzate come prova nel procedimento penale, conformemente alle disposizioni di diritto interno.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nei procedimenti penali relativi ai reati di cui agli articoli da 2 a 6:
 - (a) il giudice possa disporre che l'udienza si svolga a porte chiuse;

⁷ GUL 82 del 22.3.2001, pag. 1.

- (b) il minore possa essere ascoltato in aula senza essere fisicamente presente, in particolare ricorrendo ad appropriate tecnologie di comunicazione.

Articolo 16

Valutazione di rischio

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché coloro che hanno subito una condanna per i reati di cui agli articoli da 2 a 6 siano sottoposti a una valutazione del pericolo che rappresentano e dei possibili rischi di reiterazione di uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6, allo scopo di:
 - (a) identificare programmi o misure di intervento appropriati, e
 - (b) determinare la necessità di interdire, in via temporanea o permanente, l'autore del reato dall'esercizio di attività che comportano contatti regolari con minori.
2. La valutazione di cui al paragrafo 1 è riesaminata periodicamente per tenere conto di nuove circostanze che possono incidere sul pericolo e sui possibili rischi.

Articolo 17

Programmi o misure di intervento

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano predisposti programmi e misure d'intervento efficaci per prevenire e ridurre al minimo il rischio di recidiva per i reati sessuali in danno di minori. Tali programmi e misure sono accessibili in qualunque fase del procedimento, all'interno e all'esterno delle strutture carcerarie, conformemente alle condizioni previste nel diritto interno.

Tali programmi o misure d'intervento sono adattati alle specifiche esigenze di sviluppo dei minori autori di reato sessuale, compresi quelli che non hanno raggiunto l'età della responsabilità penale.
2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché coloro che hanno subito una condanna per i reati di cui agli articoli da 2 a 6, ove opportuno tenuto conto dei possibili rischi di reiterazione:
 - (a) possano accedere, o ricevere la proposta di accedere, ai programmi o alle misure di cui ai paragrafi 1 e 2;
 - (b) ricevano la proposta di accedere a specifici programmi o misure, adeguati al pericolo che rappresentano e ai possibili rischi di reiterazione di uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6;
 - (c) siano pienamente informati delle motivazioni della proposta di accedere ai programmi o alle misure;
 - (d) acconsentano a partecipare al programma specifico o alla misura specifica con piena cognizione di causa;

- (e) possano rifiutare di partecipare e siano informati delle possibili conseguenze del loro rifiuto.
3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona imputata dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 possano accedere ai programmi o alle misure di cui ai paragrafi 1 e 2 a condizioni che né pregiudichino né neghino i diritti della difesa e i requisiti di un processo equo e imparziale, e nel pieno rispetto delle norme che disciplinano il principio della presunzione d'innocenza.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché chiunque tema di commettere uno dei reati di cui agli articoli da 2 a 6 possa accedere, ove opportuno, a programmi o misure d'intervento efficaci volti a valutare e a prevenire il rischio che sia commesso il reato.

Articolo 18

Blocco degli accessi ai siti web contenenti materiale pedopornografico

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le competenti autorità giudiziarie o di polizia possano disporre o comunque ottenere il blocco degli accessi alle pagine Internet che contengono o diffondono materiale pedopornografico, fatte salve adeguate garanzie, e affinché il blocco degli accessi sia limitato allo stretto necessario, gli utenti siano informati dei motivi di tale blocco e i fornitori di contenuto siano informati della possibilità di contestarlo.

Articolo 19

Applicazione territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

Articolo 20

Abrogazione della decisione quadro 2004/68/GAI

La decisione quadro 2004/68/GAI è abrogata.

Articolo 21

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro [due anni dalla sua adozione].
2. Gli Stati membri trasmettono, entro [due anni dall'adozione], al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro [quattro anni dall'adozione], valuta, sulla base di

una relazione redatta a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri si siano conformati alla presente decisione quadro e determina la necessità di apportare modifiche.

Articolo 22

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

(Atti adottati a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea)

**DECISIONE QUADRO 2004/68/GAI DEL CONSIGLIO
del 22 dicembre 2003
relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione ⁽¹⁾,

visto il parere del Parlamento europeo ⁽²⁾,

considerando quanto segue:

(1) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ⁽³⁾, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e la risoluzione del Parlamento europeo dell'11 aprile 2000 contengono o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

(2) È necessario che l'azione comune 97/154/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 1997, per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini ⁽⁴⁾ e la decisione 2000/375/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet ⁽⁵⁾ siano seguite da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri ed a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

(3) Il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 30 marzo 2000 relativa alla comunicazione della Commissione sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia ribadisce che il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia è un reato strettamente connesso ai reati di sfruttamento sessuale dei bambini e di pornografia infantile, e chiede alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di decisione quadro che stabilisca le regole minime comuni relative agli elementi costitutivi dei suddetti atti criminali.

(4) Lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile costituiscono gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto fondamentale di tutti i bambini ad una crescita, un'educazione ed uno sviluppo armoniosi.

(5) La pornografia infantile, una forma particolarmente grave di sfruttamento sessuale dei bambini, è in crescita e si diffonde attraverso l'uso delle nuove tecnologie e di Internet.

(6) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali deve essere integrata da quella dell'Unione europea.

(7) È necessario affrontare reati gravi quali lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile con un approccio globale che comprenda quali parti integranti elementi costitutivi della legislazione penale comuni a tutti gli Stati membri, tra cui sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, e una cooperazione giudiziaria più ampia possibile.

(8) La presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

(9) È necessario introdurre, contro gli autori dei reati di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, del 3 dicembre 1998, sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato ⁽⁶⁾ e l'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea ⁽⁷⁾.

(10) Le caratteristiche specifiche della lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini debbono indurre gli Stati membri a stabilire, nel loro diritto nazionale, sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Tali sanzioni dovrebbero inoltre essere adattate in linea con l'attività svolta dalle persone giuridiche.

⁽¹⁾ GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 327.

⁽²⁾ GU C 53 E del 28.2.2002, pag. 108.

⁽³⁾ GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2.

⁽⁵⁾ GU L 138 del 9.6.2000, pag. 1.

⁽⁶⁾ GU L 333 del 9.12.1998, pag. 1. Azione comune modificata dalla decisione quadro 2001/500/GAI (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1).

⁽⁷⁾ GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

- (11) Ai fini delle indagini e dell'azione penale connesse ai reati contemplati nella presente decisione quadro, i bambini che ne sono vittime dovrebbero essere interrogati secondo la loro età e il loro stadio di sviluppo.
- (12) La presente decisione quadro non pregiudica i poteri della Comunità.
- (13) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile, integrando gli strumenti adottati dal Consiglio quali l'azione comune 96/700/GAI, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini ⁽¹⁾, l'azione comune 96/748/GAI, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità droghe di Europol ⁽²⁾, l'azione comune 98/428/GAI, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea ⁽³⁾, l'azione comune 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea ⁽⁴⁾ e l'azione comune 98/427/GAI, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale ⁽⁵⁾, nonché altri atti adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio, quali la decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 gennaio 1999, che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali ⁽⁶⁾, e la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa a un programma di azione comunitaria nelle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne) ⁽⁷⁾,
- ii) una persona reale che sembra essere un bambino implicata o coinvolta nella suddetta condotta di cui al punto i); o
- iii) immagini realistiche di un bambino inesistente implicato o coinvolto nella suddetta condotta;
- c) «sistema informatico»: qualsiasi dispositivo o sistema di dispositivi interconnessi o collegati, dei quali uno o più di uno opera il trattamento automatico di dati secondo un programma;
- d) «persona giuridica»: s'intende qualsiasi entità che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 2

Reati relativi allo sfruttamento sessuale dei bambini

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia punibile come reato la condotta intenzionale di chi:

- a) costringe un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico, ne trae profitto o lo sfrutta sotto qualsiasi forma a tali fini;
- b) induce un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico;
- c) partecipa ad attività sessuali con un bambino, laddove:
- i) faccia uso di coercizione, forza o minaccia;
- ii) dia in pagamento denaro, o ricorra ad altre forme di remunerazione o compenso in cambio del coinvolgimento del bambino in attività sessuali; oppure
- iii) abusi di una posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza nel bambino.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Definizioni

Ai fini della presente decisione quadro s'intende per:

- a) «bambino»: una persona d'età inferiore ai diciotto anni;
- b) «pornografia infantile»: materiale pornografico che ritrae o rappresenta visivamente:
- i) un bambino reale implicato o coinvolto in una condotta sessualmente esplicita, fra cui l'esibizione lasciva dei genitali o dell'area pubica; o

⁽¹⁾ GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7.

⁽²⁾ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

⁽³⁾ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

⁽⁴⁾ GU L 105 del 27.4.1996, pag. 1.

⁽⁵⁾ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1.

⁽⁶⁾ GU L 33 del 6.2.1999, pag. 1.

⁽⁷⁾ GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

Articolo 3

Reati di pornografia infantile

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché siano punibili come reato, che siano o meno poste in essere a mezzo di un sistema informatico, le seguenti condotte intenzionali, allorché non autorizzate:

- a) produzione di pornografia infantile;
- b) distribuzione, diffusione o trasmissione di pornografia infantile;
- c) offerta o messa a disposizione di pornografia infantile;
- d) acquisto o possesso di pornografia infantile.

2. Uno Stato membro può prevedere che esulino dalla responsabilità penale le condotte connesse con la pornografia infantile:

- a) di cui all'articolo 1, lettera b), punto ii) in cui la persona reale che sembra essere un bambino aveva in realtà diciotto anni o un'età superiore ai diciotto anni al momento in cui è stata ritratta;
- b) di cui all'articolo 1, lettera b), punti i) e ii), in cui, trattandosi di produzione e possesso, immagini di bambini che abbiano raggiunto l'età del consenso sessuale siano prodotte e detenute con il loro consenso e unicamente a loro uso privato. Anche nei casi in cui sia stata stabilita l'esistenza del consenso, questo non può essere considerato valido se, ad esempio, l'autore del reato l'ha ottenuto avvalendosi della sua superiorità in termini di età, maturità, stato sociale, posizione, esperienza, ovvero abusando dello stato di dipendenza della vittima dall'autore;
- c) di cui all'articolo 1, lettera b), punto iii), in cui sia dimostrato che si tratta di produzione e possesso unicamente a uso privato, purché per la produzione di tale materiale non sia stato utilizzato materiale pornografico di cui all'articolo 1, lettera b), punti i) e ii), e purché l'atto non comporti rischi quanto alla diffusione del materiale.

Articolo 4

Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che l'istigazione, il favoreggiamento e la complicità nella commissione dei reati di cui agli articoli 2 e 3 siano punibili.
2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il tentativo di commissione dei reati di cui all'articolo 2 e all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), sia punibile.

Articolo 5

Pene e circostanze aggravanti

1. Fatto salvo il paragrafo 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 siano punibili con sanzioni penali privative della libertà di durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni.
2. Fatto salvo il paragrafo 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti reati siano punibili con sanzioni penali privative della libertà di durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni:
 - a) i reati di cui all'articolo 2, lettera a), che consistono nel «costringere un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico» e i reati di cui all'articolo 2, lettera c), punto i);

b) i reati di cui all'articolo 2, lettera a), che consistono nel «trarre profitto o sfruttare il bambino sotto qualsiasi forma a tali fini», e i reati di cui all'articolo 2, lettera b), in entrambi i casi nella misura in cui siano riferibili alla prostituzione, e si verifichi almeno una delle circostanze seguenti:

- la vittima sia un bambino che non ha raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla legislazione nazionale,
- l'autore del reato, deliberatamente o per negligenza, ha messo in pericolo la vita del bambino,
- il reato è stato commesso ricorrendo a violenze gravi o ha causato al bambino un pregiudizio grave,
- il reato è stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/GAI a prescindere dal livello di sanzione previsto in detta azione comune;

c) i reati di cui all'articolo 2, lettera a), che consistono nel trarre profitto o sfruttare il bambino sotto qualsiasi forma a tali fini e i reati di cui all'articolo 2, lettera b), in entrambi i casi in cui essi siano riferibili a spettacoli a carattere pornografico, nonché all'articolo 2, lettera c), punti ii) e iii), e all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a), b) e c), nei casi in cui la vittima sia un bambino che non abbia raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla legislazione nazionale ed almeno qualora si verifichi una delle circostanze di cui alla lettera b), secondo, terzo e quarto trattino.

3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che una persona fisica che sia stata condannata per uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 o 4 possa, se del caso, essere interdotta in via temporanea o permanente dall'esercizio di attività professionali attinenti alla cura dei bambini.

4. Ciascuno Stato membro può stabilire altre sanzioni, ivi comprese sanzioni o misure di carattere non penale, per quanto riguarda i comportamenti in materia di pornografia infantile di cui all'articolo 1, lettera b), punto iii).

Articolo 6

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di un reato di cui agli articoli 2, 3 e 4 commesso a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o

c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbiano reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4, o abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

Articolo 7

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni di natura penale o non penale e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;
- b) divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; oppure
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

2. Ciascuno Stato membro adotta i provvedimenti necessari affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, siano applicabili sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 8

Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 laddove:

- a) il reato sia commesso anche solo parzialmente sul suo territorio;
- b) l'autore del reato sia un suo cittadino; oppure
- c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.

3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non autorizza l'estradizione dei propri cittadini adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4, ed eventualmente a perseguirli, qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne informano il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.

5. Ciascuno Stato membro garantisce che rientrino nella sua competenza giurisdizionale i casi in cui un reato contemplato dall'articolo 3 e, se di pertinenza, dall'articolo 4, sia stato commesso a mezzo di un sistema informatico a cui l'autore ha avuto accesso dal suo territorio, a prescindere dal fatto che il sistema si trovi o no su tale territorio.

6. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia reso possibile il perseguimento, conformemente al diritto nazionale, almeno dei più gravi dei reati di cui all'articolo 2 dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età.

Articolo 9

Protezione ed assistenza delle vittime

1. Gli Stati membri dispongono che le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulata da una persona oggetto del reato in questione, almeno nei casi in cui si applica l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a).

2. Le vittime di un reato di cui all'articolo 2 dovrebbero essere considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale ⁽¹⁾.

3. Ciascuno Stato membro adotta tutte le misure possibili per assicurare un'adeguata assistenza alla famiglia della vittima. In particolare ciascuno Stato membro, se possibile ed opportuno, applica alla famiglia in questione l'articolo 4 di tale decisione quadro.

Articolo 10

Applicazione territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

⁽¹⁾ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

*Articolo 11***Abrogazione dell'azione comune 97/154/GAI**

L'azione comune 97/154/GAI è abrogata.

*Articolo 12***Attuazione**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 20 gennaio 2006.
2. Gli Stati membri trasmettono, entro il 20 gennaio 2006, al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che operano il recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 20 gennaio 2008, valuterà, sulla base di un rapporto redatto a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una

relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

*Articolo 13***Entrata in vigore**

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, addì 22 dicembre 2003.

Per il Consiglio

Il Presidente

A. MATTEOLI



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 25.3.2009
SEC(2009) 355

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying document to the

Proposal for a

COUNCIL FRAMEWORK DECISION

**on combating the sexual abuse , sexual exploitation of children and child pornography,
repealing Framework Decision 2004/68/JHA**

IMPACT ASSESSMENT

{COM(2009) 135}
{SEC(2009) 356

EXECUTIVE SUMMARY

Sexual abuse and sexual exploitation of children are particularly serious forms of crime as they are directed against children, who have the right to special protection and care. They produce long-term physical, psychological and social harm to victims and its persistence undermines the core values of a modern society relating to special protection of children and trust in relevant State institutions. Despite lack of accurate and reliable statistics, studies suggest that a significant minority of children in Europe may be sexually assaulted during their childhood, and research also suggests that this phenomenon is not decreasing over time, rather that certain forms of sexual violence are on the rise.

On the side of the child victims, the main cause of this phenomenon is vulnerability resulting from a variety of factors. Insufficient response by law enforcement mechanisms contributes to the prevalence of these phenomena, and difficulties are exacerbated by the transnational dimension of certain forms of offences. Victims are reluctant to report abuse for shame or fear of the consequences; variations in national criminal law and procedure may give rise to differences in investigation and prosecution in various countries; convicted offenders may continue to be dangerous after serving their sentences. Developments in information technology have made these problems more acute by facilitating production and distribution of child sexual abuse images while offering offenders anonymity. At the same time national legal systems need to deal with high number of actors involved, with different degrees of responsibility and operating in different jurisdictions. Ease of travel and income differences fuel so-called child sex tourism, resulting often in child sex offenders committing offences abroad and enjoying impunity in practice. Beyond the prosecution difficulties, considerable profits can be made with little risk by organised crime.

National legislation covers some of these problems to varying degrees. However, it is not strong or consistent enough to provide a vigorous social response to this disturbing phenomenon. At EU level, Council Framework Decision 2004/68/JHA, introduces a minimum of approximation of Member States' legislation to criminalise the most serious forms of child sexual abuse and exploitation, to extend domestic jurisdiction, and to provide for a minimum of assistance to victims. Although the requirements have generally been put into implementation, the Framework Decision has a number of shortcomings. It approximates legislation only on a limited number of offences, does not address new forms of abuse and exploitation using information technology, it does not remove obstacles to prosecuting offences outside national territory persist, the specific needs of child victims are not sufficiently addressed and measures to prevent offences are inadequate.

Ongoing initiatives in police and judicial cooperation may have some effect in tackling such crime. Furthermore, a recent Council of Europe Convention CETS No. 201 against child sexual abuse has been adopted in 2007 and arguably constitutes the highest international standard for protection of children against sexual abuse and exploitation to date. Implementing the Convention CETS No. 201 by Member States would also lead to significant improvements. However, there is no certainty that all Member States will ratify the Convention in the near future due to lengthy national procedures and lack of a timescale for ratification. A vigorous monitoring mechanism to ensure appropriate implementation is not provided for either.

For these reasons, stakeholders argue forcefully for more effective, specific measures.

The general policy objective of the Union in this field, under Article 29 of the Treaty on the European Union, is to prevent and combat offences against children, which includes child sexual abuse and child sexual exploitation. Specific objectives to serve it would be to effectively prosecute the crime; to protect victims' rights; to prevent child sexual exploitation and abuse and to establish effective monitoring systems.

Various policy options are examined as a means to achieve the objective.

- Policy option (1): No new EU action

The EU would take no new action (legislation, non-policy instruments, financial support) to combat child sexual abuse and exploitation, while Member States may continue the process of signature and ratification of Council of Europe Convention CETS No. 201.

- Policy option (2): Complement existing legislation with non-legislative measures

Existing EU legislation, in particular Framework Decision 68/2004/JHA would not be amended. Instead, non-legislative measures could be put in place to support coordinated implementation of national legislation. This would include exchanging information and experience in prosecution, protection or prevention, awareness raising, cooperation with private sector and encouragement of self regulation, or the setting up of mechanisms for data collection

- Policy option (3): New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offences

A new Framework Decision would be adopted, incorporating the provisions of the existing Framework Decision, including certain provisions of the Convention CETS No. 201, and also additional elements which are not contained in either of them. It would cover for instance criminalisation of serious forms of child sexual abuse and exploitation that are currently not included such as, new criminal offences in the IT environment. Provisions would be introduced to assist with investigating offences and bringing charges, rules to extend national jurisdiction, provisions to protect and support victims in criminal proceedings, and measures to prevent recidivism and to disrupt access to child pornography

- Policy option (4): New comprehensive legislation to enhance prosecution of offenders, protection of victims and prevention of offences (as in Option 3) plus non-legislative measures (as in Option 2)

The existing provisions of Framework Decision 68/2004/JHA would be supplemented by EU action introducing legislative amendments to substantive criminal law and procedure, protection of the victims, and prevention of offences mentioned under Option 3. In addition, action would be undertaken through non-legislative measures identified under Option 2 to address a number of elements to improve implementation of national legislation in criminal matters resulting from the amendments, and to provide for tools of investigation, prosecution, protection as well as prevention in sectors outside criminal law.

Option 1 (status quo) may provide substantial improvement if Member States sign, ratify and implement Convention CETS No. 201, as they seem willing to do. However, the lengthy national ratification procedures in the absence of an EU legally binding framework and the lack of a vigorous monitoring mechanism make uncertain when and to what extent the

benefits of that Convention will put into practice. Option 2 would enhance the effectiveness in the implementation of the existing legal framework, but it would be insufficient to improve prosecution in a number of areas where a specific legal basis is required.

Option 3 would improve matters in comparison to the current situation. It would strengthen legislation in the areas covered by the current EU legislation on prosecution of the offenders and protection of child victims. It would also address preventive measures, thus improving the protection of children in general. The financial cost is expected to be outweighed by the social and economic benefit of more efficient action against this crime. Fundamental rights improvements would also outweigh the risks for interferences of certain measures.

Option 4 would multiply the effectiveness of the measures in option 2 and 3 by combining them and encouraging Member States to cooperate on setting up tools and acting to improve the implementation of the more comprehensive legal framework been put in place.

Following the analysis of economic impact, social impacts, and impacts on fundamental rights, Options 3 and 4 represent the best approach to the problems and achieve the objectives of the proposal. The preferred option would be option 4, followed by option 3.

1. PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES

1.1. Background and policy context

1.1.1. Policy context

The Commission's Work Programme for 2009¹ includes a proposal to raise the level of protection for children granted by Council Framework Decision 2004/68/JHA² against sexual abuse, in particular sexual exploitation and child pornography. Together with a proposal to revise Framework Decision 2002/629/JHA on combating trafficking in human beings, this will be part of an organised crime package.

The main underlying problems addressed by Framework Decision 2004/68/JHA were the serious criminal offences of sexual exploitation of children and child pornography. On 16 November 2007, the Commission adopted a report on its implementation which, in brief, stated that Member States appeared largely to have met the requirements set out in the Decision, but that there was still a need for more action in certain areas, in particular on IT-related developments such as 'grooming' through the Internet, and for new methods to detect these crimes (see section 2.5 for more details).

EU Member States have an international obligation, mainly under the UN Convention on the Rights of the Child, to protect children from all forms of sexual exploitation and sexual abuse. The recent Council of Europe Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse CETS No. 201³ (referred to as 'the CoE Convention' or 'the

¹ COM(2008) 712.

² Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography, OJ L 13, 20.1.2004, p.44.

³ Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, CETS No 201, opened for signature on 25 October 2007.

Convention') is regarded by experts as the highest international standard to date. The importance of further action on child protection was underlined in the Hague Programme⁴.

1.1.2. Organisation and timing

The IA was drafted in the second half of 2008, but is also based on previous informal consultations with, in particular, Member States' experts. An Inter-service Steering Group was set up, including DG EAC, EMPL, RELEX, INFSO, DEV and AIDCO, in addition to the SG and LS. The Steering Group met on 26 September and 1 December 2008.

1.1.3. Consultation and expertise

Three formal consultative meetings were carried out. The Group of Experts on trafficking in human beings met on 2-3 October 2008,⁵ and after extensive discussion issued a written opinion on trafficking also covering certain aspects of the fight against child exploitation and child pornography. A consultative meeting with experts from different background including governments, law enforcement agencies, NGOs, international organisations and universities invited in a personal capacity was held on 7 October 2008. Following the meeting, several experts submitted written comments. A meeting with Member States' representatives was held on 17 October 2008.

The Commission's general principles on consultations were broadly followed. A wide range of stakeholders took part in detailed discussions on the legislative plans well before these plans were finalised.

A summary of the views of stakeholders is presented in Section 2 below.

In spite of the wide consultation, data collection has proved to be highly problematic, for reasons explained in section 2.3.

1.2 The impact assessment board (IAB)

The Commission's IAB was consulted on 12 December 2008 and delivered its Opinion on 14 January 2009. The IAB considered that the report provided good background information on the issue and how it has developed in recent years. The IAB recommended that the report be significantly improved in a number of areas: the baseline scenario needed to be strengthened, measures listed in the policy options should be further developed, and the report should clarify how costly these measures would be for national authorities.

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice, 10.5.2005, COM (2005) 184 final

⁵ Commission Decision of 17 October 2007 setting up the Group of Experts on Trafficking in Human Beings (2007/675/EC), OJ L 277, 20.10.2007; Commission Decision of 22 July 2008 on the appointment of members of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings (2008/604/EC), OJ L 194, 23.7.2008.

2. PROBLEM DEFINITION

2.1. What is the problem?

Whereas a ‘child’ is consistently defined in international instruments as any person below the age of 18 years⁶, ‘sexual exploitation’ and ‘sexual abuse of children’ are terms used to designate different forms of behaviour⁷ related to sexual relations with a child in the absence of free will or under a certain age, child prostitution, child pornography, corruption of children or solicitation for sexual purposes. These phenomena may be interlinked to different degrees. For instance, ‘child pornography’ is in reality images of child sexual abuse; the term plays down the seriousness of the offence. Furthermore, a recent study showed that 40% of arrested persons in possession of child pornography sexually victimised children too.⁸ All behaviours described above as sexual exploitation and sexual abuse of children are particularly serious forms of crime as they are directed against children, who have the right to special protection and care.

2.2. Who is affected and how?

First of all, child victims of sexual abuse and exploitation. They suffer not only specific short- and long-term physical and psychological health consequences but the social consequences of the crime to which they have been subjected, depending on their age and resilience and the environment in which they have been brought up.⁹

Officials and professionals likely to come in contact with potential and presumed victims, and with offenders, are also affected. Child sexual abuse and exploitation involves significant intervention and corresponding costs for the health sector (treating victims for short- and long-term medical harm), for social support structures and services, and for the judiciary and law enforcement system (dealing with investigation, prosecution and sanctions against offences).

The issue also affects society at large: unpunished sexual abuse against children undermines the core values of a modern society relating to special protection of children. Furthermore, it breeds a sense of insecurity and fear, undermining trust in relevant state institutions, as shown by the fall-out from the Dutroux affair in the 1990s.

2.3. The size of the problem

While there is no doubt that the sexual abuse and exploitation of children is a serious problem, there is a lack of accurate and reliable statistics on the nature of the phenomenon and the numbers of children involved, because of differences in national definitions of various child sexual abuse and exploitation offences, very significant underreporting by victims, and

⁶ CETS 201, Article 3; Convention on the Rights of the Child, Article 1; FD 2004/68/JHA, Article 1.

⁷ CETS 201, Article 18 to 23.

⁸ Wolak, J., et al., *Child pornography possessors arrested in Internet-related crimes*, 2005, quoted in *Child Pornography: Model legislation and global review*, International Centre for Missing and Exploited Children, 2007.

⁹ This includes post-traumatic stress disorder, depression or anxiety, engaging in sexual and health risk behaviour, sexually transmitted disease, intimate partner violence and poor academic performance. See May-Chahal, C., and Herczog, M., *Child sexual abuse in Europe*, 2003; Johnson, R.J., ‘Advances in understanding and treating childhood sexual abuse: Implications for research and policy’, *Family & Community Health*, supplement to Vol. 31, (1S), S24-S31.

inadequate data collection mechanisms. Studies suggest that a significant minority of children in Europe, between 10% and 20% as an informed scientific estimate, will be sexually assaulted during their childhood¹⁰.

Research also suggests that this phenomenon is not decreasing over time, rather that certain forms of sexual violence (such as abuse of teenagers) are on the rise. Child victims portrayed in pornography are getting younger, and the images are becoming more graphic and more violent.¹¹

2.4. The underlying drivers of the problem

On the side of the child victims, the main driver is vulnerability resulting from a variety of factors.

Major factors are **gender** (the risk is three times higher for girls than boys); **age** (pre-adolescent children are at higher risk) and **disability** (disabled children face additional risks of sexual abuse)¹². In turn, different causes appear to be at the root of that situation.

Poverty and social exclusion may also set children at risk of falling prey to sexual exploitation. The danger is even more important given the high profits that sexual exploitation, including child pornography, can generate.

Lack of a properly-functioning **social support network** plays an important role. This also covers the family situation. Children in an environment of family violence are also at higher risk of suffering social violence.

There is no clear profile of the **offender**. Although the percentage of former victims among offenders is higher than in the general population, the majority of victims do not go on to become offenders, and most of the offenders have not been victims. Preconditions for committing child sexual abuse are emotional congruence, sexual arousal, overcoming internal and external inhibitions, and overcoming the resistance of the child. Factors such as the nature of previous offending, sexual preferences and a failure to complete treatment have been identified as increasing the risk of reoffending.

Insufficient response by law enforcement mechanisms contributes to the prevalence of these phenomena; difficulties are exacerbated by the transnational dimension of certain forms of offences.

Victims are **reluctant to report abuse** for shame or fear of the consequences, particularly where the abuse happens within the family, and professionals in contact with them do not always have the tools to identify victims. As a result, three out of four incidents of sexual abuse are estimated to go unreported.¹³

Certain behaviours are not considered a criminal offence everywhere, and variations in criminal law and procedure may give rise to **differences in investigation and prosecution in**

¹⁰ May-Chahal & Herczog, op. cit.

¹¹ International Centre for Missing and Exploited Children, op. cit.

¹² Bolen, RM (1998) "Predicting the risk of being sexually abused"; Sullivan and Knutson (2002) "Maltreatment and disabilities: a population-based epidemiological study". Studies referenced in May-Chahal and Herczog, op. cit.

¹³ Johnson, op. cit.

different countries. For example, undercover operations where the police infiltrate criminal circles are forbidden by law in some Member States, or are subject to different conditions. In some jurisdictions, viewing child pornography without storing files does not amount to 'possession' and no prosecution is possible. Some Member States require a victim of child abuse committed abroad to file a complaint with the home authorities. The conditions for granting child offenders access to intervention programmes also vary, with some Member States providing for it only in cases where the penalties are below a certain threshold or where the offender's capacity is affected by cognitive or intellectual disorders. Aggravating circumstances may apply only to certain crimes whose definition varies from country to country and cover different behaviours. Taking into account the principle of strict interpretation of criminal law, and as outlined in the Explanatory Report to the CoE Convention regarding the advantages of harmonising criminal offences, this situation may favour certain acts in Member States where the law is more lenient, make the collection of comparable data and experience more difficult, and obstruct international cooperation (in particular extradition and mutual legal assistance).¹⁴

Convicted offenders may continue to be **dangerous after serving their sentences.** It is estimated that some 20% of sex offenders on average (with big differences between different profiles of offenders)¹⁵ go on to commit new offences after conviction. Additional measures to reduce the risk of their reoffending (such as exclusion from certain activities involving contact with children, or monitoring) are not always taken, and are difficult to implement if they leave the country.¹⁶

Developments in and the spread of **information technology** have made these problems more acute. Images of child abuse can be easily produced and distributed, sold and accessed widely at virtually no cost, giving new economic incentives to abusers. Cyberspace also provides offenders with new opportunities to find, approach and manipulate children under the cover of anonymity. At the same time, national legal systems find it difficult to respond because of the number of actors (users, publishers of websites, internet service providers, and telecom companies) involved in producing and disseminating the information, with different degrees of responsibility and operating in different jurisdictions. According to some stakeholders, the number of such websites located in the EU seems to have fallen following law enforcement action in cooperation with Internet providers and hotlines to report abuse. However, access to and the distribution and sale of child pornography continues in the EU through websites located outside Europe, in countries where the cooperation of national authorities is difficult to obtain.

Ease of travel and income differences fuel so-called **child sex tourism.** The application of certain rules on criminal jurisdiction often results in child sex offenders committing offences abroad and enjoying impunity in practice.

¹⁴ See the Explanatory Report to CETS 201, para. 112.

¹⁵ Redondo, S., 'Sirve el tratamiento para rehabilitar a los delincuentes sexuales?' in *Revista Española de Investigación Criminológica*, No 4, 2006.

¹⁶ This is illustrated by a number of tragic cases in recent years, an in particular by that of Mr Fourniret in 2004. A French citizen, he had previous convictions for a series of murders and sexual assaults against children before moving to Belgium. As the Belgian authorities were not aware of these previous convictions, he was able to start working in a school. He was then able to use this position to commit further murders and sexual assaults against children (source: NSPCC (2007) "Protecting children from sexual abuse in Europe: safer recruitment of workers in a border-free Europe").

Beyond the prosecution difficulties referred to above, **considerable profits can be made with little risk** by organised crime groups involved in the trade in child pornography or even in children to be abused. Stakeholders estimate that child pornography is a multimillion-dollar business worldwide.

2.5. Weaknesses in the current legal framework and policy

National legislation covers some of these problems to varying degrees. However, it is not strong or consistent enough to provide a vigorous social response to this disturbing phenomenon.

The European Union's most relevant response¹⁷, Council Framework Decision 2004/68/JHA, introduces a minimum of approximation of Member States' legislation to criminalise the most serious forms of child sexual abuse and exploitation, to extend domestic jurisdiction, and to provide for a minimum of assistance to victims.

This legal framework is in the early stages of development, and a number of shortcomings have been identified:

- it approximates legislation on only a limited number of offences;
- it does not address new forms of child sexual abuse and exploitation predominantly using information technology, such as grooming or viewing child pornography on the web without downloading it;
- rules on jurisdiction do not completely remove obstacles to prosecuting offences outside national territory, as in the case of child sex tourism;
- the specific needs of child victims of sexual abuse and exploitation have not been met;
- measures to prevent offences are inadequate.

The 2007 Commission report on the implementation of the Framework Decision concluded that, while information from Member States was incomplete, the requirements set had generally been met. However, the Commission stressed the importance of strengthening social protection and ensuring full respect for the rights of child victims, and suggested updating and further strengthening the Framework Decision, in particular regarding offences committed using IT.

Other EU initiatives in force or under way partially address some problems which also affect child sexual offences. The Framework Decision on the European arrest warrant¹⁸ eliminates the double criminality requirement for sexual exploitation of children and child pornography, but does so only between Member States, above a certain penalty threshold, and only for the purpose of surrendering offenders, not to establish jurisdiction for offences committed outside

¹⁷ Other instruments include Council Joint Action 97/154/JHA of 24 February 1997 concerning action to combat trafficking in human beings and sexual exploitation of children, OJ L 63, 4.3.1997, p. 2; Council Decision 2000/375/JHA of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet, OJ L 138, 9.6.2000, p. 1.

¹⁸ Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States.

the country. The future Framework Decision on exchanging information extracted from criminal records¹⁹ and the ECRIS Decision²⁰ will facilitate electronic interconnection of criminal records, where information on convictions is exchanged between Member States speedily, in a uniform and easily computer-transferable way. However, the Framework Decisions makes it possible to limit the exchange of information for purposes other than criminal proceedings (for example, for controlling access to professions involving contacts with children) and contains no obligation on Member States to include in their national systems information on prohibitions on offenders from certain activities or to recognize such prohibitions imposed by other Member States. The Council Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to alternative sanctions²¹ is a first step in this direction; however, it does not cover professional disqualifications either, in particular disqualification arising from criminal convictions and prohibition from working or activity with minors. The Framework Decision 2005/222/JHA²² on attacks against information systems addresses certain forms of cybercrime, such as illegal access to information systems, illegal system interference and illegal data interference, but does not deal with illegal web content. The Safer Internet programme²³ contains a number of far-reaching actions, which are also very relevant in the fight against child pornography. However, these measures are of non-legislative nature.

The recent Council of Europe Convention CETS No. 201 against child sexual abuse (see section 1.1.1) arguably constitutes the highest international standard for protection of children against sexual abuse and exploitation to date. It provides a comprehensive and coherent framework covering prevention, coordination of different actors, protection and assistance to victims, comprehensive criminalisation of various forms of abuse and exploitation, rules and instruments to facilitate investigation, prosecution, and procedural law. Implementing such measures would lead to significant improvements. However, Member States may decide not to sign or ratify the Convention; even if they do, ratification may take a very long time; and even if they ratify, the traditional intergovernmental monitoring mechanism would not ensure appropriate implementation.

On a global scale, the main international standard is set by the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography of 2000. However, not all Member States have yet acceded to this Treaty.

2.6. Main issues to be addressed

Given the current extent of this crime, and the general view among stakeholders that the legal framework is inadequate to tackle it, the specific problems to be addressed can be summarised as follows.

¹⁹ COM(2005)690; general approach agreed by the JHA Council of 12-13 June 2007, expected to be adopted early in 2009.

²⁰ COM(2008)332; politically agreed by the JHA Council on 24 October 2008, expected to be adopted at the beginning of 2009.

²¹ The Council Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition of judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions which was adopted in November 2008. [Ref? OJ?]

²² Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems, OJ L 69, 16.3.2005, p. 67.

²³ See section 3.2 of the Impact Assessment

1. *Failure to convict criminals*
 - a. Insufficient approximation of relevant criminal law provisions in Member States
 - b. Child victims are reluctant to report the abuse because of trauma or their young age, a sense of shame or fear of the repercussions.
 - c. Insufficient international cooperation and poor use of effective investigation tools.
2. *Insufficient protection and assistance to victims*
 - a. Assistance measures responding to the special needs of child victims are not in place or are insufficient in many Member States;
 - b. It may be difficult in practice for child victims to participate in legal proceedings because of the risk of secondary trauma (reviving the abuse experience), or economic or legal constraints.
 - c. Child victims of sexual exploitation may face sanctions for violations of legal provisions (such as immigration law or laws on prostitution) because of the situation in which they were exploited.²⁴
3. *Insufficient measures to prevent child sexual abuse and exploitation*
 - a. Some convicted offenders may continue to be **dangerous after serving their sentences**, and recidivism is a reality. Additional measures to reduce the risk of their reoffending are not always taken, and are difficult to implement if they leave the country.
 - b. Preventing access to and dissemination of child pornography is difficult where the websites are hosted in a third country.
4. *Lack of data on and knowledge of the magnitude of the crime and the effectiveness of policy measures to fight child sexual abuse and exploitation in Member States*

2.7. How would the problem evolve, all things being equal?

Due to the current magnitude of the crime, the difficulties in fighting it, the high profitability of such criminal activities, and the highlighted weaknesses of existing policies, an increase in the crime rate can be expected despite the efforts made in recent years, including the 2004 Framework Decision. In fact, swift and constant development and accessibility of new IT techniques and Internet make it likely that the phenomenon will grow in the future.

²⁴ Sexually exploited children are often victims of trafficking, although this may be difficult to prove. According to UNICEF (Child Trafficking in Europe, 2008, p.25) '*many trafficked children are not identified as victims, especially in those countries that adopt a narrow definition of trafficking. Even when children are identified as victims of trafficking, their cases are still not always recognised as such. Cases that are brought to court may be tried under other, related legislation, such as laws on sexual exploitation and abuse, migration and asylum, or labour regulations. [...] In consequence, and far too often, victims of trafficking, both children and adults, are treated as illegal migrants, or as individuals who are criminally complicit in their own exploitation.*'

Ongoing initiatives in police and judicial cooperation (such as those outlined above) may have some effect in tackling such crime. Implementing the provisions of Council of Europe Convention CETS No. 201 would also lead to significant improvements.

However, there is no certainty that all Member States will ratify the Convention in the near future. There is neither timescale for ratification, nor a vigorous monitoring mechanism to ensure appropriate implementation.

For these reasons, stakeholders argue forcefully for more effective, specific measures.

2.8. Right to act, subsidiarity and fundamental rights

Under Article 29 of the Treaty on the European Union, the Union's objective is to provide citizens with a high level of safety. This objective is to be achieved, in particular, by preventing and combating offences against children.

The EU should take action in this field only if and in so far as this objective cannot be sufficiently achieved by the Member States and can be better achieved by the Union. As stated above, child sexual exploitation and abuse has a considerable cross-border dimension, which is most evident in child pornography and child sex tourism, but also appears in the need to ensure that children in all Member States should be protected from offenders from all Member States, who can travel easily. This requires EU action, notably to follow up on Council Framework Decision 2004/68/JHA and Council Decision 2000/375/JHA,²⁵ as the objective of effectively protecting children by preventing and combating offences against them cannot be sufficiently achieved by Member States alone.

Any such EU action must respect fundamental rights and observe the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU Charter) and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), notably human dignity, the rights of the child, the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, the right to liberty and security, respect for private and family life, protection of personal data, non-discrimination, and the special procedural rights set out in Articles 47 to 50 of the EU Charter (Articles 6, 7 and 13 of the ECHR). Member States, when implementing EU law, must do so in accordance with these rights and principles.

The EU Charter is of particular relevance to this Impact Assessment. Article 24 lays down a positive obligation to act with the aim of ensuring the necessary protection of children. It states that children shall have the right to such protection and care as is necessary for their wellbeing. In addition, it requires that in all actions relating to children, whether taken by public authorities or private institutions, the child's best interests must be a primary consideration. In addition, as regards Articles 1 and 3 of the ECHR, the European Court of Human Rights has held that Contracting States are required to take measures to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to ill-treatment, including ill-treatment by private individuals.²⁶

²⁵ Council Decision of 29 May 2000 to combat child pornography on the Internet, OJ L 138, 9.6.2000, p. 1.

²⁶ ECtHR, M.C. v. Bulgaria, para. 149.

2.9. Views of consulted stakeholders

A broad range of experts in the field were consulted in three different meetings dealing both with child sexual abuse and sexual exploitation, and trafficking in human beings. This included, in particular, the following categories of stakeholders were invited to the consultation:

- Representatives of Member States' Governments.
- Members of the Commission's Group of Experts on Trafficking in Human beings, selected from Government bodies, NGOs and academia.
- International organisations: Council of Europe, ICMPD, ILO, IOM, ODIHR, UNICEF, UNHCR, UNOCD.
- NGOs: Amnesty International, CATW, CCME, Centre pour l'égalité des chances, ECPAT, Fondation Roi Baudoin, La Strada, Missing Children, NSPCC, On the Road, Pag-asa, Save the Children, TAMPEP, Terre des Hommes, Women Lobby.
- Academia and research centres: Brottsförebyggande rådet, Innocenti Center of UNICEF, Transcrime, University of Kiel.
- Public institutions: Carabinieri, CEOP, Dutch National Rapporteur on Trafficking, Europol, Eurojust.
- A number of experts and organisations have subsequently sent in submissions and provided information: NSPCC, INHOPE, Missing Children Europe, Save the Children, EuroISPA, and UNICEF.

The consultation revealed widespread agreement on the need to substantially improve the level of protection to children granted by the EU framework, to take account of technical developments and trends, and to align it with the highest international standards. This is also necessary to ensure that Member States will be in a position to comply with their international obligations, in particular with regard to Council of Europe Convention CETS No. 201, which sets a high and advanced level of protection.

Key messages resulting from the consultation are:

- the need to incorporate improvements of the Council of Europe Convention;
- the need to criminalise forms of abuse not included in the current FD, in particular offences using IT;
- the need to eliminate obstacles to investigation and prosecution in cross-border cases;
- the need to ensure comprehensive protection of victims, in particular in investigation and criminal proceedings;
- the need to prevent offences through intervention programmes and treatment;
- the need to ensure that convictions and security measures imposed on dangerous offenders in one country are effective in all Member States.

The input received during the consultation has been taken into account in the Impact Assessment. Some of the proposals made by different stakeholders in the consultation process have not been included in the policy options, for the reasons explained in section 4.3 (policy Option 3).

3. OBJECTIVES

3.1. General, specific and operational objectives

The **general policy objective** of the Union in this field, under Article 29 of the Treaty on the European Union, is to *prevent and combat offences against children*, which includes child sexual abuse and child sexual exploitation. This should be done by building a more coherent framework for combating these crimes within the third pillar and by increasing its effectiveness.

In view of the problems described, this general objective could be served by action aimed at achieving the following **specific and operational objectives**.

A. Specific objective: to effectively prosecute the crime

Operational objectives:

A.1 **To impose effective, proportionate and dissuasive criminal penalties** on offenders who commit child sexual abuse or exploitation. This is especially important with regard to activities which currently are not criminalised at all, or are not criminalised consistently throughout the EU, including new forms of child sexual abuse or exploitation committed using information technology.

A.2 **To facilitate the investigation of offences and the initiation of criminal proceedings**, especially in the absence of reporting or a complaint by the child victim at the time of the abuse.

A.3 **To effectively prosecute abuse or exploitation committed abroad**, thus ensuring that international travel is not an obstacle to fighting child sexual abuse and exploitation.

A.4 **To remove obstacles to international cooperation** and to foster the use of investigative tools which are effective in organised crime and transnational cases.

B. Specific objective: to protect victims' rights

Operational objectives:

B.1 **To facilitate access by victims** to legal remedies and appropriate specialist protection measures.

B.2 **To ensure that victims** of child sexual abuse and exploitation **suffer no harm** from participating in criminal investigations and proceedings.

C Specific objective: to prevent child sexual exploitation and abuse

Operational objectives:

C.1 To promote **access to intervention programmes and measures** as a means to prevent repeated and first-time offences against children.

C.2 To ensure that appropriate **security measures** are taken with regard to child sex offenders who continue to be dangerous after their release, and that they are **effectively implemented** throughout the EU.

C.3 To technically **prevent or make it more difficult to access and disseminate child pornography, especially on the internet.**

D. Specific objective: to establish effective monitoring systems

Operational objective:

D.1 To create harmonised national mechanisms to **measure the extent of such crime** and to **monitor the effectiveness of policy** to fight child sexual abuse and exploitation.

3.2. Consistency of the objectives with other EU policies and horizontal objectives

The objectives are fully consistent with the EU policy of promotion, protection and fulfilment of children's rights in the internal and external policies of the EU. The EU explicitly recognised protection of children's rights in the European Charter of Fundamental Rights, specifically in Article 24. Furthermore, in its communication *Towards an EU Strategy on the Rights of the Child*, the Commission set itself the objective of maximising the use of its existing policies and instruments partly with a view to protecting children from violence and sexual exploitation inside and outside the EU.

They are also consistent with the Safer Internet Programme²⁷ set up to promote safer use of the Internet and new online technologies, particularly for children, and to fight against illegal content. They complement the forthcoming Safer Internet Programme 2009–2013,²⁸ which will include action: (1) to reduce the amount of illegal content circulating online and deal adequately with harmful conduct online, mainly online distribution of child sexual abuse material, (2) to promote a safer online environment by bringing stakeholders together and enhancing both cooperation between them and action by them, (3) to ensure and increase awareness, in particular among children, parents, carers and educators, of opportunities and risks relating to the use of online technologies and means of staying safe online, (4) to establish a knowledge base for dealing adequately with existing and emerging uses of the online environment and relevant risks and consequences, and (5) to enhance international cooperation.

²⁷ Decision No 854/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005, OJ L 149, 11.06.2005, p.1.

²⁸ Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing a multiannual Community programme on protecting children using the Internet and other communication technologies, 27.2.2008, COM(2008)106 final.

4. POLICY OPTIONS

4.1. Policy option (1) No new EU action

The EU would take no new action (legislation, non-policy instruments, financial support) to combat child sexual abuse and exploitation.

Under this policy option, Member States may continue the process of signature and ratification of Council of Europe Convention CETS No. 201. Shortly over one year after being adopted, the Convention has been signed by 32 Parties, including 20 EU Member States²⁹, and it can be expected that others will follow. The Commission would encourage Member States to ratify, as it currently does in different contexts.

Ratification by Member States would lead to significant improvements. They would derive from the Convention's innovative content and its broad extent of measures covering prevention, coordination of different actors, protection and assistance to victims, comprehensive criminalisation of various forms of abuse and exploitation, rules and instruments to facilitate investigation, prosecution, and procedural law.

It should be noted, though, that ratification of the Convention requires Parties to have already put in place all necessary measures so that they may implement its obligations from the moment they ratify. This includes introducing the necessary legislation and setting up the administrative mechanisms required. As a result, the ratification of the Convention by EU Member States is a process that may go on for a long and uncertain period of time, depending on how long it takes each of the individual Member States to adopt those measures. It has to be noted also that the degree of what is considered sufficient implementation required for ratification may vary in practice from one signatory State to another one.

The Convention is in principle open to signature by the European Community. However, at the current stage of development of community law, the matters covered by the Convention fall primarily outside of the competences of the European Community, as matters under the EU's third pillar (Title VI of the Treaty on the European Union). Therefore, ratification by the European Community is at present not possible. Should this be possible in the future (for instance because the European Union acquires legal personality), this would still require adoption of EU legislation to comply with the international obligations arising from the Convention. As this would mean positive EU action, for methodological reasons it cannot be considered in the baseline scenario under Option 1 ("no new EU action").

4.2. Policy option (2) Complement existing legislation with non-legislative measures

Existing EU legislation, in particular Framework Decision 68/2004/JHA would not be amended, so Member States would not be obliged to amend their criminal law on child sexual abuse and exploitation. Instead, non-legislative measures could be put in place to support coordinated implementation of national legislation. The EU would not prescribe how to carry out this, in recognition of the fact that each MS would need to select the most appropriate approach to implementation for its own particular situation. However the EU would provide

²⁹ Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Lithuania, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovenia, Sweden, United Kingdom.

examples of what Member States have done by way of best practice. The following measures would be included:

- exchanging information on and experience of prosecuting offences: on forms of abuse which are difficult to combat, new forms of abuse involving cyberspace and IT; the fight against sexual abuse and exploitation occurring outside Member States but involving their nationals or permanent residents as offenders;
- setting up joint investigative teams and judicial coordination to investigate and prosecute child pornography cases involving a number of Member States;
- exchanging experience among authorities on the implementation of Council Decision 2008/615/JHA³⁰ to DNA files opened and kept for the investigation of child sexual abuse offences
- exchanging information and experience relating to protection of the victims, in particular to avoid re-victimisation through their participation in investigations and judicial proceedings;
- ensuring coordination between different actors involved in child protection (education and health, social services, law enforcement and the judiciary) and setting up independent institutions to promote and protect children's rights
- exchanging information and experience on measures other than criminal sentences to protect victims in the best interests of the child, to protect their privacy, and to ensure short-, medium- and long-term support for victims, including through special funds using the proceeds of these offences.
- exchanging information on and experience of preventing offences, in particular intervention programmes and measures, and security measures against offenders (such as disqualification arising from criminal convictions, prohibition from working or activity with minors).
- training and awareness raising for children and those in regular contact with them, so that they know enough to recognise and report sexual abuse, and for public officials to conduct proceedings in a child-friendly way.
- cooperating with the private sector (in particular the information and communication technology, tourism and travel, banking and finance industries) and with civil society to develop and implement policies to prevent sexual exploitation and sexual abuse of children.
- encouraging self-regulation of Internet Service Providers to cooperate with public authorities and block access to webpages containing or disseminating child pornography.
- setting up mechanisms for data collection or focal points to observe and evaluate the phenomenon of child sexual abuse and exploitation.

These non-legislative measures have been identified in consultation with stakeholders. Some of them seek, through exchange of information and experience, to explore new ways for more effective action on the triple front of prosecution, protection and prevention, and focus on

³⁰ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p.1.

especially difficult areas identified in national practice, such as IT offences, cross-border crimes, secondary victimisation or recidivism of convicted offenders.

Others have been identified by Member States as useful elements for the effective implementation of legislation, and as such have been introduced in Council of Europe Convention CETS No. 201, in particular concerning collection and exchange of data, training and cooperation with the private sector. The EU would thus serve as a facilitator to promote cooperation, exchange of best practices, and policy coordination among Member States, to promote ratification of the Convention, and contribute to compliance with the international obligations resulting from it in a consistent way. The EU would even go beyond the Convention by providing a consolidated legal framework (Council Decision 2008/615/JHA) for the collection and exchange of personal data of convicted persons, as envisaged in Article 37 of the Convention.

- In the case of blocking of Internet pages through self-regulation by Internet Service Providers, this is a measure that is already in place in certain Member States (United Kingdom, Sweden). EU action would seek to encourage generalisation of voluntary agreements of Internet Providers drawing on that experience.

4.3. Policy option (3) New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offences

The 3rd policy option would be for a new Framework Decision, which at once repeals and incorporates the existing Framework Decision, includes certain provisions of the Convention CETS No. 201 and also additional provisions which are not contained in either the existing Framework Decision or the Convention to address the objectives to a greater extent than the equivalent provisions of the Convention.

Comparison of the policy option with the current Framework Decision 2004/68/JHA

The new elements to be included in the new Framework Decision, compared to the current Framework Decision, would be the following ones:

On substantive criminal law in general

Serious forms of child sexual abuse and exploitation are currently not covered by EU legislation. To ensure prosecution and to facilitate international cooperation in trans-border cases, they should be explicitly included as criminal offences in a Framework Decision. The conducts described in Convention CETS No. 201 would be criminalised also in the EU legislative instrument, and the level of penalties would be increased to reflect the seriousness of offences. The following conduct would be criminalised, and other elements would also be included:

- engaging in sexual activities with a child under the age of sexual consent
- engaging in sexual activities with a child where abuse is made of the child's particularly vulnerable situation
- coercing a child into sexual relations with a third party
- intentionally causing children to witness sexual abuse or activities
- new aggravating circumstances: particularly vulnerable victim, abuse of authority or influence; gang offence; recidivism

- amendment of the definition of ‘child pornography’ to better align it with international instruments (in particular the CoE Convention) and to cover child sexual abuse or exploitation more widely
- inclusion of all cases of child pornography offences, even where adults pose as children, or where it involves realistic images of a non-existent child
- knowingly attending pornographic performances involving children
- attempting to commit child sexual abuse or exploitation offences; aiding and abetting by means of advertising child pornography, facilitating travel or arrangements for child sex tourism, or promoting child sexual abuse or exploitation, for example, through internet fora
- The level of penalties would be increased and the legislation would be consistent with the rules on child trafficking, so that criminal sanctions are proportionate, effective and dissuasive, and that investigation and prosecution of these offences is given appropriate attention by national authorities.

Some elements suggested by stakeholders during the consultation have been taken into account, but for different reasons would not be included in this proposal. They are the following:

- The proposal to approximate legislation harmonising the age of sexual consent

The age under which engaging in consensual sexual relations with a child is considered a criminal offence varies considerably throughout the EU, with ages ranging from 13 to 17 years. Setting a uniform age of sexual consent would have the advantage of granting a uniform level of protection for children across Europe and would avoid any inconsistency arising from the abolition of double criminality (an element which is essential to fight child sex tourism). However, it has been considered that the regulation of such delicate matter as the discovery of sexuality by adolescents results from a set of cultural and moral norms particular for each Member State on. Attempts to harmonise that age, even within certain brackets would have triggered difficult and possibly emotional debates in Member States and would unlikely lead to a consensus. Therefore, it has been considered not to include this element in a proposal.

- The proposal to change the term "child pornography" to "child sexual abuse images/materials."

The proposed change would properly reflect the gravity of the offence. The current term "child pornography" is indeed misleading and suggests that this is just one special kind of pornography, as such a legitimate activity. However, the term "child pornography" is used in international instruments and legislation. Changing the term in an EU Framework Decision would have created problems of consistency for the national legislator, who would have been confronted with the need to use different wording deriving from different international obligations. For that reason, the term "child pornography" has been maintained.

On new criminal offences in the IT environment

New forms of sexual abuse and exploitation are being facilitated by the use of IT. This is mainly due to the possibilities for offenders to act with a certain degree of anonymity. In other cases, webcams allow to be virtually present in the abuse of children, even over a physical distance. And access to child pornography which is not technically stored in the offender's

equipment does not amount to possession in certain jurisdiction. If these new forms of behaviours are not explicitly included in criminal law, prosecutions and sanctions are legally not possible. Therefore, new criminal offences should be included in the FD to take account of them, building on the work done in the context of the recent Convention CETS No. 201. The new forms of criminal offences would include, in particular:

- grooming (soliciting children for sexual purposes)
- online sexual abuse and exploitation by means of images, without physical contact
- intentionally viewing child pornography without downloading or storing files.

On criminal investigation and initiation of proceedings

A number of provisions would be introduced to assist with investigating offences and bringing charges. Especially on child pornography, sex offender circles are difficult to investigate by law enforcement authorities, as they often require newcomers to provide child abuse images as a way of vetting them, something that traditional rules regulating enquiry activities by the police may forbid. Additionally, it is important that charges can be brought by the victim once he or she has recovered from the trauma of suffering the abuse, which can take years after it happens, particularly given the vulnerable situation of children. On the other hand, other persons who become aware of the abuse should be able to report it without having to fear sanctions for breaches of professional rules on confidentiality, as for the reasons mentioned before, the child itself may not be in a position to denounce the crime. The Framework Decision would include, in particular, the following elements:

- explicitly recognising the possibility to use, where appropriate, special investigative techniques for investigating child sexual abuse and exploitation offences, subject to conditions laid down by national legislation and taking into account, *inter alia*, the principle of proportionality in relation to the rules of evidence and regarding the nature and seriousness of the offences
- extending the statute of limitations for the victim in all child sexual abuse and exploitation offences
- protecting professionals who may come into contact with children and report suspicion of abuse from liability

On prosecution of offences committed abroad

Rules on jurisdiction would be amended to ensure that child sexual abusers or exploiters from the EU face prosecution even if they commit their crimes in a third country, via so-called sex tourism. For that, traditional rules on criminal jurisdiction should be amended to cover extraterritorial cases and to eliminate requirements of intervention by authorities in the third country, which may not be able or willing to take a firm stand against child sexual exploitation. In this way offenders abusing abroad face sanctions when they come back. The following elements would be included:

- to establish Member States' jurisdiction in all cases where the offender, the person for whose benefit the offence is committed or the victim is a national or a permanent resident, regardless of where the abuse takes place
- to abolish the prosecution requirement in some national legislation that the acts must be criminal offences in the country where they are performed ('dual criminality')

- to abolish the requirement in some national legislation that the victim file a complaint or that the State where the offence took place bring charges

On protection of victims

Victims should have easy access to legal remedies. When abuse occurs in the family, it would be necessary to tackle conflicts of interest, and the vulnerable situation of the child, also in financial terms, advocate free legal counselling and representation. Additionally, children who are sexually exploited should not be in a position to fear sanctions from authorities derived from bringing their case to their attention, for example as a result of national legislation on immigration or on prostitution. Furthermore, their participation in criminal proceedings should ensure that reviving the experience and facing offenders does not lead to new trauma. The new provisions would include:

- adoption of protection measures for child victims following a multidisciplinary assessment of their needs, taking into account the best interests of the child in the first place
- to free legal counselling and free legal representation for victims of exploitation who are party to criminal proceedings on these offences
- appointment of a special representative of the child victim in criminal proceedings in the event of a conflict of interest with the legal guardian
- specific provisions on the participation of child victims in investigations and criminal proceedings to prevent trauma and re-victimisation
- non-punishment and non-detention provisions for victims of offences related to their exploitation

On prevention of offences

Amendments would be introduced to help prevent child sexual abuse and exploitation offences, through a number of actions. Some would concentrate on previous offenders. To prevent re-offending, the dangerousness of each particular offender should be assessed. Intervention programmes and different types of treatment are proving effective in curbing down re-offending, and this good practice should be generalized, taking care of respecting the fundamental rights of offenders. Additionally, it should be possible to ensure that prohibitions to exercise activities involving contact with children can be implemented even if the offender crosses borders within the EU. On child pornography, reducing the possibilities of dissemination reduces also economic incentive for abusers to commit their crimes. Where removing the pages at the origin is not possible, technical tools to restrict access at the destination should be considered. The following measures should be included:

- Individual risk assessment of each convicted child sex offender
- Obligation for Member States to offer intervention programmes or measures accessible to convicted child sex offenders on a voluntary basis
- Adoption of measures focused on offenders, such as disqualification arising from criminal convictions and prohibition from working or activity with minors, as appropriate for offenders whose risk assessment indicates that they are still dangerous.
- Mechanisms to ensure recognition and effective implementation of such measures throughout the EU. These would require efficient information exchange between the Member States on child sex offenders' criminal records, to include information on

disqualification arising from criminal convictions and prohibition from working or activity with minors, and to ensure their mutual recognition. This would entail making some additions to the rules envisaged in the future EU instruments on exchange of criminal records, namely to include such prohibitions in the criminal records, and to allow processing of that personal data for the purpose of implementing the prohibitions.

- An obligation on Member States to put in place a mechanism to block access by Internet users to Internet pages containing or disseminating child pornography, through, for instance, legally binding measures or voluntary agreements with Internet Service Providers.³¹
- Some elements suggested by stakeholders during the consultation have been taken into account, but for the reason mentioned below would not be included in this proposal. They are the following:
- The proposal to include a system of mandatory checking of criminal records by employers.

This proposal aimed at ensuring that child sexual offenders who are prevented from exercising professional activities involving regular contact with children would effectively be barred from gaining access to those positions. However, such measure would involve regulating the conditions for access to employment in Member States, which would go beyond the scope of a Framework Decision and of any EU instrument in criminal matters. Therefore, this matter has been left to Member States. However, where Member States' legislation does require such mandatory checking, the proposal would provide the added value of ensuring that the criminal records to be checked provide an accurate picture of prohibitions arising from conviction issued anywhere in the EU.

In this way, the new Framework Decision would lay down a comprehensive legal framework, within the limits set by the Treaty, respecting the principles of necessity and proportionality.

The individual elements of this option have been identified through a broad stakeholder's consultation and, for the vast majority of measures, taking into account information on best national practices and the improvements in international standards recently introduced in the Convention CETS No. 201. The consultation meetings have contributed to the update of the list of problems and solutions.

Even though international action in criminal law is relatively recent, a broad consensus has been built on the need for a holistic approach covering prosecution of the offenders, protection of the victims, and prevention of the phenomenon. The three aspects are interdependent, and combining them is a condition for success of an effective policy. To fight crime, criminal sanctions are necessary, and the rule of law requires legislation for that. Protection of victims is a humanitarian duty and a condition for successful prosecution, as victims are the main witnesses. And penalties are necessary, but only intervene after the crime has been committed and the victim has been harmed, making it necessary to adopt additional measures to reduce the risks of offending.

The current Framework Decision already addresses prosecution and protection. Legislation to go beyond the baseline scenario would therefore need to introduce substantive improvements in those two fields and additionally incorporate provisions on prevention.

³¹ This specific measure may require a separate EU legal instrument.

Comparison of the policy option with the Convention CETS No. 201

With respect to Convention CETS No. 201, this policy option would allow for the EU to provide added value in a number of areas that are described in detail below.

Firstly, in general terms, even though Member States may be willing to ratify Convention CETS No. 201, incorporating some of its provisions into the new Framework Decision would provide a number of advantages linked to the stronger bond created by the EU legal order. The added value of an EU instrument is related to the advantages of the more integrated institutional framework of the European Union concerning third pillar instruments, in particular Framework Decisions, vis-à-vis international treaties and conventions. In particular:

- In contrast with the lengthy procedures to sign and ratify international conventions that can last for many years, Framework Decisions enter into force exactly as first pillar instruments do and set out a restricted period for implementation.
- Member States must notify the national measures implementing Framework Decisions to the Council and Commission. The correct and full implementation of Member States is evaluated in an implementation report from the Commission, later assessed by the Council. In addition, the European Court of Justice is entitled to interpret Framework Decisions via preliminary rulings. Sixteen Member States have accepted so far the authority of the European Court of Justice to deliver preliminary rulings as regards instruments of the third pillar.

Secondly, a number of substantial provisions which are not contained in Convention CETS No. 201 have been identified in consultations with stakeholders as necessary to go beyond the level of detail of the Convention and to improve protection of children beyond the Council of Europe standard:

- The establishment of mechanisms to ensure that exclusions from exercising certain activities involving regular contact with children, to reduce the risk of reoffending, are applied consistently EU-wide.

This measure would build upon work already achieved at EU level, such as the general scheme for exchange of information on criminal records, and on the implementation of alternative sanctions, and would introduce specific elements necessary to ensure the effectiveness of those prohibitions across the EU, such as the need to include them in national criminal records, and the possibility to use the personal data for the purpose of implementing the prohibition, for example to grant access to employment involving regular contact with children.

- Member States should put in place mechanisms to block access to Internet pages containing or disseminating child pornography.

This is considered by stakeholders as a necessary element in the fight against child pornography, in particular where the websites are located outside the EU, as it usually happens, and removing its content from the original source requires cooperation by third country authorities, which is not easy to obtain.

The obligation on Member States to put in place a mechanism to block access does not exclude self-regulation by Internet Service Providers. Only in the absence of effective self-

regulatory measures putting in place a blocking mechanism should Member States look into taking additional measures, which may include regulations.

The solution on blocking access limited to encouraging self-regulation is dealt with under option 2.

- criminalising coercing a child into sexual relations with a third party

In the current Framework Decision, coercing a child into sexual relations with a third party is only a criminal offence if money is received in exchange, that is, in the context of child prostitution. However, the harm for the child arises arguably from the fact of being forced to sexual relations, regardless of whether payment (usually to the exploiter) has taken place or not. This provision would cover this lacuna of the current legal framework.

- eliminating possibilities for Member States to make exceptions in the current Framework Decision on child pornography offences

The current Framework decision contains the possibility for Member States to exempt themselves from criminalising certain forms of child pornography. These exemptions, however, blur the clear message that child pornography is in reality child sexual abuse images and that it should be combated. It also conveys the message that certain forms of child pornography can be considered as acceptable. For the sake of coherence and to clarify the legal provisions, they should be eliminated.

- addressing activities facilitating child pornography and child sex tourism

The sexual exploitation of children through child pornography or child sex tourism usually takes place in the context of complex organisations and involving a number of actors. It is important that attention is drawn to the need examine activities which are necessary for these forms of abuse to take place (like the organisation of sex trips or the advertisement of child pornography) as instigation, or aiding and abetting under national law.

- adapt the level of penalties to the severity of the offences

The levels of penalties should be increased to reflect the seriousness of the offence and the harm they cause on child victims. It is also necessary to ensure consistency with the penalties set out in the Framework Decision on Trafficking for traffickers exploiting children for prostitution.

- child sexual abuse online (webcam abuse)

The use of information technologies make possible new forms of sexual abuse and this includes those situations where children are abused and their images are transmitted live online (usually via a webcam) to an audience, which sometimes dictates in real time how the abuse should be performed. To avoid the difficulties in applying existing criminal provisions to this new phenomenon, a new criminal offence should be introduced.

- non-punishment clause

Sexually exploited children are often victims of trafficking, although this may be difficult to prove in particular cases, due to the different elements necessary to qualify as trafficking in human beings, or where legislation adopts a narrow definition of trafficking. As a result, cases

that are brought to court may be tried under other, related legislation, such as laws on sexual exploitation and abuse, migration and asylum, or labour regulations. In consequence, and far too often, victims of trafficking, including children, are treated as illegal migrants, or as individuals who are criminally complicit in their own exploitation. To prevent this, legislation should explicitly state that children victims of sexual exploitation should not be prosecuted, detained or punished for unlawful activities they have been involved in as a direct consequence of being subjected to sexual exploitation.

- free legal counselling for child victims

Effective access to court may necessitate the free assistance of a lawyer. This is particularly the case for children victims of sexual abuse and sexual exploitation, where special circumstances are often present: the complexity of proceedings, the psychological vulnerability of children, or the risk of insufficient capacity of social services or conflict of interest with legal guardians. All this suggest that free legal counselling should be provided for children victims of sexual abuse and exploitation in all cases.

4.4. Policy option (4) New comprehensive legislation to enhance prosecution of offenders, protection of victims and prevention of offences (as in Option 3) plus non-legislative measures (as in Option 2)

Under this policy option, the existing provisions of Framework Decision 68/2004/JHA would be supplemented by EU action introducing legislative amendments to substantive criminal law and procedure, protection of the victims, and prevention of offences mentioned under Option 3. In addition, action would be undertaken through non-legislative measures in different forms (Council conclusions, voluntary benchmarks, exchange of information and experience, coordination of national policies) identified under Option 2, to address a number of elements to improve implementation of national legislation in criminal matters resulting from the amendments, and to provide for tools of investigation, prosecution, protection and prevention in sectors outside criminal law.

5. ANALYSIS OF IMPACTS

As a general remark, no environmental impacts will be considered, as they do not seem relevant to the action undertaken.

Social impacts

Any measure which is inefficient in fighting crime is likely to produce a series of negative social impacts linked to the crime itself. This includes damage to values which matter to society, undermining trust in public institutions and the authority of the State, trauma for victims, and widespread fear. In the case of child sexual abuse, these impacts are even more intense. Sexual abuse and exploitation of children causes deep and long-lasting physical, psychological and social damage for the victim and people close to him or her. In the analysis that follows, we will refer to these impacts as '*the negative social impact of child sexual abuse and exploitation in general*'

On the other hand, measures which improve efficiency in fighting crime are likely to produce positive social impacts, such as an increase in security and trust in authorities and interpersonal relations, as well as a lesser need for self-protecting measures. In the case of

fighting child sexual abuse and exploitation, this includes more harmonious child development, and more stable family and social life. In the analysis that follows, we will refer to these impacts as ‘*the positive social impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*’.

Economic impact

In the same way, measures that are inefficient in fighting crime will produce a general pattern of negative economic impact. In the long term, this includes inefficient State intervention due to lack of trust in public authorities, inefficient use of resources due to individuals adopting self-protecting measures, decreased productivity linked to trauma suffered by victims, and unfair distribution of wealth as criminals profit from their activities. In the case of child sexual exploitation and abuse, this is exacerbated by the economic cost of the psychological distress of victims and their increased health risks, and the cost of processing offenders through the criminal system. Scientific estimates of the economic cost of child sexual abuse crimes range between EUR 100 000 and EUR 250 000³² per offence. In the analysis that follows, we will refer to these impacts as ‘*the negative economic impact of child sexual abuse and exploitation in general*’.

By contrast, measures which improve efficiency in fighting crime are likely to produce a general pattern of net positive economic impact. In the short term, there may be a moderate increase in administrative costs due to greater demands on the public system of criminal law (because a more efficient system to fight crime catches and processes more criminals), accompanied by a corresponding effect on the wider economy that must pay those costs. However, in the medium and long term, there should be a substantial reduction in such costs (because a more efficient system to fight and prevent crime deters more criminals and their rehabilitation leads to fewer offences, so that fewer criminals are ‘processed’), bearing in mind that a baseline level of crime is probably unavoidable. At any rate, and especially in the case of crimes as serious as child sexual offences, any possible short-term increase in administrative expenditure is largely compensated by the economic benefits of avoiding the economic costs of such offences listed above. In the analysis that follows, we will refer to these impacts as ‘*the positive economic impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*’.

Table of symbols (distinguishes ‘-’ for costs and ‘+’ benefits)	
Small magnitude	- / +
Medium magnitude	-- / ++
Significant magnitude	--- / +++
No impact	0

³² Calculations made on the basis of 1998 estimates based on the situation in Australia for reoffending in child sexual abuse crime, taking account of victim-related costs (tangible: direct cost per victim / intangible: economic value of pain and suffering) and offender-related costs (incarceration); taken from Shanahan, M., and Donato, R., ‘Counting the cost: estimating the economic benefit of pedophile treatment programs’, in *Child Abuse and Neglect*, Vol. 25, Issue 4, 2001.

5.1. Policy option 1: no new EU action

As stated above, all things being equal, under this option the current level of child sexual abuse and exploitation is likely to remain unchanged, or at any rate there is no radical decrease in the number of crimes committed.

Member States can be expected to ratify the recent Council of Europe Convention CETS No. 201 and implement its provisions; this would lead to significant improvements in all three areas of prosecution of offenders, protection of the victims and prevention of offences. In principle, Member States should introduce extensive legislative improvements in criminal law, but also in other areas of the legal system; and they would put in place the necessary administrative capacity to implement it, involving different actors involved in child services.

However, due to the length of ratification periods in the absence of an EU legally binding framework, benefits arising from individual ratification by Member States would be fragmented over time, and less vigorous enforcement mechanisms would raise doubts about the quality of implementation, which is why its possible impacts are very difficult to assess.

5.1.1. Economic impact: 0

Until all Member States have signed the Convention, put in place the necessary legislation and administrative capacity to implement it, and ratified the Convention, current levels of offences against children could be expected to persist. This would result in a *negative economic impact of child sexual abuse and exploitation in general*, representing an economic cost in itself, without any specific benefit.

5.1.2. Social impact: 0

Until all Member States have signed the Convention, put in place the necessary legislation and administrative capacity to implement it, and ratified the Convention, current levels of offences against children could be expected to persist. This would result in a *negative social impact of child sexual abuse and exploitation in general*, representing a social cost in itself, without any specific benefit.

5.1.3. Fundamental rights impact: 0

Until all Member States have signed the Convention, put in place the necessary legislation and administrative capacity to implement it, and ratified the Convention, there would be no new measures which could raise concerns as to their compatibility with fundamental rights. At the same time, however, no higher level of child protection would be achieved. In the light of Article 24 of the EU Charter and children's right to protection, this situation could be considered as having a negative impact on fundamental rights.

5.2. Policy option (2): Complement existing legislation with non-legislative measures

Under this option, existing EU legislation, in particular Framework Decision 68/2004/JHA would not be amended, and Member States would not be obliged to modify their criminal legislation in the field of fight against child sexual abuse and exploitation. Instead, non-legislative mechanisms would be used to coordinate implementation of national legislation through exchange of best practice mainly.

As stated above, the EU would deliberately not prescribe how to implement this, since each Member State would need to select the most appropriate and proportionate approach to implementation for its own particular situation. However the EU would provide examples of what Member States have done by way of best practice, in prosecuting certain crimes, protecting victims or preventing offences (see section 4).

For this reason, it is not possible to assess the impact of implementing these measures with any accuracy, although some benefits and potential costs can be broadly estimated (see table below).

This option would improve the situation in certain areas where implementation is crucial and where a specific legal basis at national level is not essential. This is the case for measures aimed at improving national coordination of different actors involved in child protection, interaction with the private sector, or awareness raising activities. In other sectors, though, the existing legal basis should at national level would determine the extent to which cooperation is possible, e.g. conducting enquiries involving more than one Member State (as is often the case in child pornography offences), improving protocols on the participation of child victims in proceedings, or sharing best practice in designing and implementing intervention programmes for offenders to curb reoffending. However, in other areas where new legislation is essential, the benefits would be modest. This applies to criminal prosecution and conviction for conduct involving various forms of child abuse and exploitation that would have to be explicitly covered by law (*nulla poena sine lege*, Article 7 of the ECHR, Article 49 of the EU Charter), and certain measures involving interference in fundamental rights, which also need to be taken ‘in accordance with the law’ (Articles 8 and 10 of the ECHR, and Article 52(1) of the EU Charter).

As a result, the following impacts can be expected

5.2.1. *Economic impact:*

- *financial cost:* -
- *economic benefit:* +

Improving national measures in place would bring about a certain *positive economic impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*. These measures may lead to an improvement in the use of resources currently allocated by Member States, but not necessarily to allocating more resources to those activities. Where they decide to invest more resources (for example, setting up new intervention programmes for offenders), the investment could be expected to be rather limited without an external obligation (e.g. deriving from EU legislation). The financial burden would therefore be moderate. Some EU funding for certain activities may also be available under the existing financial programmes³³.

In particular, blocking access to websites containing child abuse material would involve economic costs. The economic impact of a similar measure to restrict access to material inciting terrorism was assessed in revising the Council Framework Decision on Combating

³³ Council Decision (2007/125/JHA) of 12 February 2007 establishing for the period 2007 to 2013, as part of General Programme on Security and Safeguarding Liberties, the Specific Programme ‘Prevention of and Fight against Crime’, OJ L 58, 24.2.2007, p. 7.

Terrorism.³⁴ As the impact assessment accompanying the Commission proposal stated, the cost of imposing any of the different filtering methods to all internet service providers based in the EU is impossible to calculate. An upper limit of EUR 10 per computer is given on the basis of a specific example of implementing filtering in a network of 100 000 computers at 4 000 schools in Ireland. The cost of running a blacklist of illegal content may be borne by those in charge of it, whether law enforcement authorities or specific NGOs. This can be estimated at about EUR 110 000 to build the database and EUR 90 000 per year for maintenance. However, EU funding may be available for managing blacklists and exchanging information on illegal content³⁵.

These costs are mainly linked to the technology involved. The fact that the mechanisms is put in place on the basis of self-regulation by ISP encouraged by the Commission may not lead to a significant reduction of the costs compared to a system where putting in place such mechanisms at national level is brought about by a EU obligation on Member States to do so. The only difference in global cost may derive from the fact that in a self regulatory scheme only if costs are limited will ISP be ready to bear them on a voluntary basis. If they go beyond a certain threshold, ISP will not implement the system. There will be savings in the same proportion as there will be a decrease in effectiveness.

5.2.2. *Social impact:*

- *social costs:* 0
- *social benefits:* +

There would be a modest improvement in the *positive social impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*, in particular due to less traumatic treatment of victims in proceedings and more effective intervention programmes, together with improvement in cross-border prosecution as a result of coordination.

No significant social costs have been identified.

5.2.3. *Fundamental rights impact:*

- *risk of interference in fundamental rights:* -
- *improvement in the fundamental rights situation:* +

This policy option would mostly not entail new measures which could raise concerns as to their compatibility with fundamental rights, only improve existing measures through peer pressure and exchange of best practice. This policy option would include only two specific measures which may raise concerns as to their compatibility with fundamental rights.

³⁴ Impact Assessment, footnote 32.

³⁵ In order to fight offences on the internet, including child pornography, the Commission has responded to the initiative of the French Presidency of the Council of the EU, and made available EUR 300 000 under the ISEC programme for Europol to set up an alert platform where reports on illicit web content and other Internet-related crime committed in EU member states would be pooled for cross-checking. EU funding for hotlines to receive reports on illegal content is also available under the Safer Internet Programme.

One is the exchange of experience among authorities on the implementation of Council Decision 2008/615/JHA for DNA files opened and kept for the investigation of child sexual abuse offences, which includes storing and exchange of personal data for the purpose of facilitating criminal investigation. To be legitimate, the specific mechanism would need to comply with the requirements of Article 8 ECHR (Articles 7 and 8 of the EU Charter), namely to be set up in accordance with the law, and be a necessary measure in a democratic society for the prevention of important public interests, such as combating child sexual abuse. In so far as the creation of the DNA files and the exchange of information would be subject to the conditions set by Framework Decision 2008/615/JHA, which includes strong data protection guarantees, and also to Member States' national data protection legislation, appropriate safeguards are provided to ensure that the potential restrictions of fundamental rights could be justified. However, to take account of the risk that any of these conditions may not be respected in practice, and given the sensitive nature of such data, we consider this option to have a higher negative impact on fundamental rights.

The other is encouragement of self regulation by ISPs to block access to Internet pages containing child pornography would involve interference in the right to freedom of expression in Article 10 ECHR (Article 11 of the EU Charter). In accordance with the ECHR, again, as interpreted by the European Court of Human Rights in Strasbourg, to respect fundamental rights such interference needs to be prescribed by law and be necessary in a democratic society for important interests, such as the prevention of crime. The proportionality of the measure would be ensured, as the blocking would only apply to specific websites identified by public authorities as containing such material. There is also a risk, depending on the technology used, that the systems in place may occasionally block legitimate content too. More problematic may be the compliance with the requirement that the interference in this fundamental right must be "prescribed by law", which implies that a valid legal basis in domestic law must exist. This may not always be present in a system based exclusively on self-regulation, and therefore this measure risks to amount to a non legitimate interference with fundamental rights.

In general terms, through the elements included in this option, the level of child protection would improve.

5.2.4. *Relevance of the measures*

<i>Measure</i>	<i>Link to specific objective</i>	<i>Cost</i>
Exchange of information and experience relating to prosecution of offences on: <ul style="list-style-type: none"> – forms of abuse which are difficult to prosecute; – new forms of abuse involving cyberspace and IT; – tackling sexual abuse and exploitation taking place outside Member States and involving nationals or permanent residents as offenders. 	A1, A2, A3, A4	Unable to quantify As an example, the costs of projects on exchange of information and experiences trafficking in human beings and child sexual exploitation under the AGIS programme are around EUR 200 000 on average, ranging

		from EUR 50 000 to EUR 500 000
Setting up joint investigative teams and judicial coordination to investigate and prosecute child pornography cases involving a number of Member States.	A4	Unable to quantify As an example, the costs of joint investigative teams having received EU funding range between around EUR 200 000 and EUR 1 500 000 depending on the length of the operation, complexity and number of countries involved
Exchange of experience among authorities on the implementation of Council Decision 2008/615/JHA for DNA files opened and kept for the investigation of child sexual abuse offences	A4	No significant additional costs for Member States
Exchange of information and experience relating to protection of the victims, in particular to avoid re-victimisation through their participation in investigations and judicial proceedings.	B2	Unable to quantify As an example, the costs of projects on exchange of information and experiences on trafficking in human beings and child sexual exploitation under the AGIS programme are around EUR 200 000 on average, ranging from EUR 50 000 to EUR 500 000
Ensuring coordination between different actors involved in child protection (education and health, social services, law enforcement and the judiciary) and setting up independent institutions to promote and protect children's rights	B1	Unable to quantify
Exchanging information and experience	B1, B2	Unable to quantify

on measures other than criminal sanctions to protect victims in the best interests of the child, to protect their privacy, and to ensure short-, medium- and long-term support for victims, including through special funds using the proceeds of these offences		
Exchange of information and experience on preventing offences, in particular on intervention programmes and measures and alternative sanctions like exclusion from activities involving contact with children.	C1, C2	Unable to quantify As an example, the costs of projects on exchange of information and experiences on trafficking in human beings and child sexual exploitation under the AGIS programme are around EUR 200 000 on average, ranging from EUR 50 000 to EUR 500 000
Training and awareness raising for children and persons having regular contact with them, so that they know enough to recognise and to report sexual abuse, and for public officials to conduct proceedings in a child-friendly way.	A2, B2	Depends on implementation. As a reference, CEPOL training course for 20 law enforcement officials on trafficking in human beings costs EUR 30 000-35 000
Cooperating with the private sector, in particular the information and communication technology, tourism and travel, banking and finance industries, and with civil society, to develop and implement policies to prevent sexual exploitation and sexual abuse of children	A2, A3, C3	Unable to quantify
Encouraging self-regulation of Internet Service Providers to cooperate with public authorities and block access to webpages containing or disseminating child pornography	C3	Unable to quantify
Setting up mechanisms for data collection or focal points to observe and evaluate the phenomenon of child sexual	D1	Unable to quantify As an example, the

abuse and exploitation		<p>costs of the equivalent mechanisms in the field of fight against trafficking in human beings, where they exist, is as follows:</p> <p>Annual budget of the Dutch National Rapporteur:</p> <p>EUR 560 000;</p> <p>Annual budget of the 'Centre pour l'égalité des chances' (BE):</p> <p>EUR 236 000s</p>
------------------------	--	--

5.3. Policy option (3) New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offences

Under this policy option, Framework Decision 68/2004/JHA would be replaced by new EU legislation amending substantive criminal law and procedure with the same scope (prosecution and protection) but substantially better. In addition, legislative amendments would be introduced to help prevent child sexual abuse and exploitation offences.

Regarding prosecution, this option would approximate national criminal law to cover serious forms of child sexual abuse and exploitation currently not covered by EU legislation and divergently regulated in Member States. It would also include conduct which has proliferated recently through the expansion of IT and the Internet, such as child grooming, webcam abuse and web viewing of child abuse images. It would also introduce amendments to criminal procedure to remove legal obstacles which enquiries and prosecutions face when the victim does not report the abuse, or when offenders travel abroad to profit from the vulnerability of children in other countries; and to ensure that legal proceedings are not a new source of harm for children.

Regarding protection, this option would facilitate participation of victims in legal proceedings and reduce or eliminate the harm that they may suffer from participating in legal proceedings, whether trauma or punishment for offences they may be charged with as a result of their exploitation.

To prevent offences, this option would incorporate a series of measures focusing on child sex offenders. Risk assessments should be conducted for offenders, and they should be offered to participate on a voluntary basis in intervention programmes or measures. These may include various kinds of treatment, e.g. psychological, medical and social. They should be suited to the risks and circumstances of the offender, and give special consideration to children who are abusers. They should be voluntary, and open to people who fear that they may commit offences in future. Under these conditions, such programmes, where they exist, are known to

effectively reduce the rates of recidivism. Various studies give different figures measuring the effectiveness of these programmes.³⁶

These measures would seek to effectively harmonise criminal law as CETS No. 201 aims to do. As stated in the explanatory report to the Convention³⁷, harmonisation helps combat crime at national and international level for several reasons. Firstly, harmonising domestic law is a way of excluding a criminal preference for committing acts in a State which previously had more lenient rules. Secondly, it becomes possible to promote the exchange of useful common data and experience. Shared definitions can also assist research and promote data comparability at national and regional level, thus making it easier to gain an overview. Lastly, international cooperation (in particular extradition and mutual legal assistance) is facilitated.

Additional measures not contained in the Convention would further improve the level of protection beyond the Council of Europe standard.

Setting up mechanisms to ensure that measures focusing on offenders and adopted to reduce the risk of reoffending (such as exclusion from certain activities) are applied consistently throughout the EU would make tragedies like the Fourniret case more difficult or even impossible.

Furthermore, Member States would ensure that websites containing child pornography are not accessible from the EU establishing national mechanisms through, for instance, legally binding measures or voluntary agreement with ISPs. It is recognised that different methods of filtering do not constitute a perfectly solid barrier, that dissemination of illegal content could only be hindered, not eliminated, and that distribution through other electronic means would persist.³⁸ This tool may therefore not be appropriate in fighting material inciting terrorism as its effectiveness depends more on quality (reaching the right people) than quantity (reaching many people). However, in the case of child sex pornography, much of the dissemination is profit-driven³⁹, and making access more difficult also makes it a less profitable business. Filtering and blocking was therefore identified by various stakeholders as a necessary component of the fight against child sexual abuse and exploitation⁴⁰. The difference with the encouragement of self-regulation under Option 2 would be that under the present Option Member States should ensure a broad coverage of the system. This would not exclude self-regulation at national level, but does not exclude that Member States adopt legally binding measures where it may be necessary, thus ensuring a greater effectiveness of the mechanism.

³⁶ A study reviewing the results of 32 studies on the effectiveness of programmes for offenders in all sorts of crime gives an overall reduction of 14% in recidivism for programme participants compared to those not participating (Joy Tong, L.S. and Farrington, D., 'Effectiveness of 'reasoning and rehabilitation' in reducing re-offending', *Psychothema* 2008, Vol. 20, No 1). More specifically on sexual offences, in some Spanish prisons offering psychological treatment, the recidivism rate was 18.2% in the control group compared with 4.1% among offenders participating in the programme (Redondo Illescas, op. cit.).

³⁷ CETS 201, para. 112.

³⁸ Impact Assessment on the Commission Proposal for a revision of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, 6.11.2007, SEC(2007) 1424.

³⁹ EUROPOL: Trafficking in Human Beings and Child Sexual Exploitation Intelligence Bulletin, No 2, April 2008, pg. 15 ff.

⁴⁰ Council Decision 2000/375/JHA, Article 3(b); Europe and Central Asia Regional Preparatory Meeting for the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents, September 2008; information available at http://www.ecpat.net/WorldCongressIII/PDF/RegionalMTGs/EU_PR.pdf; Proposal for a European Parliament Recommendation to the Council on combating the sexual exploitation of children and child pornography, 2008/2144(INI).

Other provisions to be introduced were identified in consultations with stakeholders as necessary to go beyond the level of protection or detail contained in the Convention, e.g. criminalising coercing a child into sexual relations with a third party, not allowing Member States to make exceptions to the current Framework Decision on child pornography offences, addressing activities facilitating child pornography and child sex tourism, matching the level of penalties to the severity of the offences, criminalising child sexual abuse online (webcam abuse), a non-punishment clause for child victims, and to free legal counselling and free legal representation for child victims.

Following these measures, a significant improvement is likely to take place in the fight against child sexual abuse and exploitation. As a result, the following impacts can be expected.

5.3.1. *Economic impact*

- *financial cost*: - -
- *economic benefit*: + +

The significant improvement in prosecuting and protecting victims and, indirectly, preventing offences through deterrence may lead to a significant *positive economic impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*.

In general terms, the measures envisaged here would lead to a more effective criminal law system. This means more police operations, more detentions, more judicial proceedings and more prison sentences. This would undoubtedly imply a higher financial burden for Member States. These costs, however, are very difficult to estimate. On the other hand, economic benefits would derive from higher levels of security and less damage to victims and society. As it is normally preferable to live in a secure society than in a crime-ridden one, it can well be assumed that the economic benefits outweigh the costs.

Based on these considerations, we will focus the analysis only on some of the measures envisaged which may have financial costs for Member States. Based on fragmentary information collected from similar, existing mechanisms, these can be estimated as follows:

- Granting to free legal counselling and free legal representation to child victims: it has been particularly difficult to obtain information from by Member States to quantify the cost of this measure. Conditions for access to legal aid vary considerably, sometimes covering only victims up to 16 years, or not distinguishing adults/children. Where data on fees exist, it may be dependent on other factors: the time consumed by a lawyer on this type of cases vary depending on the difficulty (within/outside the family; with/without witnesses or forensic evidence; with/without need to prove additional circumstances; only in first instance, or also in appeal), or the amount of compensation for damage awarded. Equally, the number of victims per year is not known. There is lack of reliable mechanisms for collecting data, definitions of crimes vary (e.g. "rape" may cover both child and adult victims), and there is no disaggregated data depending on the offence and the victim. We are therefore unable to quantify this cost. It is clear, though, that these costs would be borne by Member States' general system of free legal aid.
- Individual risk assessment for offenders: EUR 52 million for the whole EU per year, with Member States' costs varying according to the level of prices and size, ranging from about

EUR 9 million in the UK to EUR 32 000 in Malta.⁴¹ These costs would be borne by Member State administrations (usually prison services) taking care of convicted offenders. Details on these estimates are included in the Annex.

- Offering intervention programmes for offenders or potential offenders: about EUR 190 million for the whole EU per year, with costs per Member States varying according to the level of prices and size, and ranging from EUR 32 million in the UK to EUR 125 000 in Malta.⁴² Scientific literature suggests, however, that the economic benefits of preventing reoffending largely override the costs of carrying out such programmes.⁴³ These costs would be borne by Member State administrations (usually prison services) taking care of convicted offenders. Details on these estimates are included in the Annex.
- Blocking access to websites containing child abuse material: as explained before when speaking about this measure on a self-regulation basis, the cost of imposing any of the different filtering methods to all internet service providers based in the EU is impossible to calculate, with an upper limit of EUR 10 per computer is given on the basis of specific experience, and cost of running a blacklist of illegal content at about EUR 110 000 to build the database and EUR 90 000 per year for maintenance, to be borne by law enforcement authorities or specific NGOs. These unit costs, linked to putting in place the technology and organisation to run the system, are substantially the same for self-regulation exclusively or for an option which does not exclude regulation. The difference may be in global costs, deriving from the fact that under the current option Member States would be obliged to establish a national mechanism to block access (through self-regulation or through binding measures where necessary), and a larger extent of ISP involved and content blocked may be ensured, with higher costs corresponding to higher efficiency. As with the self-regulatory model in option 2, EU funding may be available for managing blacklists and exchanging information on illegal content.

5.3.2. *Social impact*

- *social costs:* -
- *social benefits:* + +

There would be a significant improvement in the *positive social impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*, as more cases of abuse would be punished in a more efficient way. Better protection of the victims would reduce their fear of reporting crimes and that would in turn make prosecution more effective. Indirectly, a more effective response by the criminal law system would be a stronger deterrent for certain offenders and prevent new abuse. For those not deterred, intervention programmes matching their risk would reduce cases of reoffending, and measures focusing on offenders, such as prohibition from activity involving contact with children would limit opportunities for further abuse.

⁴¹ Calculations on the basis of 1) cost estimates for risk assessment and intervention programmes in some countries (UK, Sweden, Australia); 2) price level index weighing (source: European Commission); 3) mean rate of persons convicted of rape (European Sourcebook of Crime and Criminal Justice, 2006); and 4) general and child population in Europe (Eurostat).

⁴² See footnote 30.

⁴³ Shanahan and Donato, op. cit.

Limited social costs would derive from excluding dangerous offenders from work or activity in areas involving regular contact with children.

5.3.3. *Fundamental rights impact:*

- *risk of interference in fundamental rights:* -
- *improvement in the fundamental rights situation:* + +

This policy option would entail measures which could raise concerns as to their compatibility with fundamental rights.

Concerning the right to respect for private and family life (Article 8 ECHR, Articles 7 and 8 of the EU Charter), criminalising new forms of internet abuse and recognising special investigative techniques would lead to more enquiries into electronic communications, involving disclosure of traffic data and other categories of personal data. Prohibition from certain activities, or monitoring, and the exchange of information to ensure implementation throughout the EU could also amount to interference with this right. As for freedom of expression (Article 10 ECHR, Article 11 of the EU Charter), more intense law enforcement against publishing and disseminating child abuse material, advertising child pornography or encouraging child sexual abuse, as well as mechanisms to block access to Internet pages containing child pornography would involve interference in this right.

In accordance with the ECHR, as interpreted by the European Court of Human Rights in Strasbourg, to respect fundamental rights such interference needs to be in accordance with the law and constitute a necessary measure in a democratic society for important interests, such as the prevention of crime.

Such measures must indeed be subject to law, or they are illegal. Their proportionality is guaranteed by a series of safeguards, according to the measure:

- For new criminal offences and special investigation techniques, existing law on criminal procedure should ensure that action is targeted and only taken upon well-founded suspicion of crime, through procedures involving the intervention of the judiciary, and subject to domestic data protection legislation.
- Prohibition from certain activities and further measures focusing on offenders who continue to be dangerous after their sentences would affect only those offenders individually assessed as posing risks after release, and would be limited to restrictions considered essential.
- Ensuring that ISPs block access to websites would apply where the specific website has been identified by public authorities as containing such material. However, there is also a risk, depending on the technology used, that the systems in place may occasionally block legitimate content too.

Although intervention programmes may be perceived as particularly intrusive for offenders' rights, access to intervention programmes would not entail a risk of interference in fundamental rights, since as a matter of principle, participating in these programmes should be voluntary for the offender, who must be provided with full information and may refuse them. They should be designed to take account of the circumstances of offenders and their specific risk of re-offending, as determined by the risk assessment they should be subject to.

These measures would contribute to preventing and combating child sexual abuse and its adverse consequences. Subject to the principles of necessity and proportionality and the conditions outlined above, these are legitimate and important objectives which could justify limitations on the right to private and family life and freedom of expression. At the same time, this policy option has a positive impact on fundamental rights, as it aims to promote and advance the right to protection of children as laid down in Article 24 of the EU Charter.

5.3.4. *Relevance of the measures*

The following table lists the specific measures proposed, their relevance to the specific objectives and, where possible, the likely costs entailed. Unfortunately in some cases, details of costs of these provisions where they are already in force in some Member States have not been provided.

<i>Measure</i>	<i>Link to specific objective</i>	<i>Cost</i>
<u>On substantive criminal law in general</u>		
Criminalising engaging in sexual activities with a child under the age of sexual consent	A1	No direct cost
Criminalising engaging in sexual activities with a child where abuse is made of the child's particularly vulnerable situation	A1	No direct cost
Criminalising coercing a child into sexual relations with a third party	A1	No direct cost
Criminalising intentionally causing children to witness sexual abuse or activities	A1	No direct cost
Criminalising new aggravating circumstances: particularly vulnerable victim, abuse of authority or influence; gang offence; recidivism	A1	No direct cost
Amending the definition of 'child pornography' to better align it with international instruments (in particular the CoE Convention) and to cover child sexual abuse or exploitation more widely	A1	No direct cost
Criminalising all cases of child pornography offences, even where adults pose as children, or where it involves realistic images of a non-existent child	A1	No direct cost

Criminalising knowingly attending pornographic performances involving children	A1	No direct cost
Criminalising the attempt to commit child sexual abuse or exploitation offences; inclusion of certain activities as aiding and abetting, such as advertising child pornography, facilitating travel or arrangements for child sex tourism, or promoting child sexual abuse or exploitation, for example through internet fora;	A1	No direct cost
Increasing the level of penalties and ensuring consistency with the rules on child trafficking, so that criminal sanctions are proportionate, effective and dissuasive, and that investigation and prosecution of these offences is given appropriate attention by national authorities.	A1	No direct cost
<u>On new criminal offences in the IT environment</u>		
Criminalising grooming (soliciting children for sexual purposes)	A1	No direct cost
Criminalising online sexual abuse and exploitation by means of images without physical contact	A1	No direct cost
Criminalising intentionally viewing child pornography without downloading or storing files	A1	No direct cost
<u>On criminal investigation and initiation of proceedings</u>		
Explicitly recognising special investigative techniques for investigating child sexual abuse and exploitation offences	A2	No direct cost
Extending the statute of limitations for the victim in all child sexual abuse and exploitation offences	A2	No direct cost
Ensuring protection from liability for professionals who may come into contact	A2	No direct cost

with children and report suspicion of abuse		
<u>On prosecution of offences committed abroad</u>		
Establishing Member States' jurisdiction in all cases where the offender, the person for whose benefit the offence is committed, or the victim is a national or a permanent resident, regardless of where the abuse takes place	A3	No direct cost
Explicitly excluding the prosecution requirement in some national legislation that the acts must be criminal offences in the country where they are performed ('dual criminality')	A3	No direct cost
Explicitly excluding the requirement in some national legislation that the victim file a complaint or that the State where the offence took place bring charges	A3	No direct cost
<u>On protection of victims</u>		
Adoption of protection measures for child victims following a multidisciplinary assessment of their needs, taking into account the best interests of the child in the first place	B1	Unable to quantify
To free legal counselling and free legal representation for victims of exploitation who are party to criminal proceedings on these offences	B1	Unable to quantify
Appointment of a special representative of the child victim in criminal proceedings in the event of a conflict of interest with the legal guardian	B1	Unable to quantify
Specific provisions on the participation of child victims in investigations and criminal proceedings to prevent trauma and re-victimisation	B2	Unable to quantify
Non-punishment and non-detention provision for victims, for offences related to their exploitation	B2	No direct cost

<u>On prevention of offences</u>		
Individual risk assessment of each convicted child sex offender;; and	C1, C2	52 Million euro per year for the whole EU for risk assessments
Obligation to offer intervention programmes or measures accessible to offenders on a voluntary basis		190 Million euro for the whole EU per year for intervention programmes or measures
Measures focusing on offenders (such as disqualification arising from criminal convictions, prohibition from working or activity with minors) as appropriate for offenders whose risk assessment indicates that they are still dangerous		No direct costs
Mechanisms to ensure recognition and effective implementation of such measures throughout the EU. These would require efficient information exchange between the Member State on the child sex offenders' criminal records, including information on disqualification arising from criminal convictions and prohibition from working or activity with minors, and mutual recognition. In addition to the future EU instruments on exchange of criminal records, this would entail making certain additions to those rules.	C2	Not significant additional cost for Member States The costs for the general system of exchange of information on criminal records was already considered already in the Commission Proposals for a Framework Decision (2005) and ECRIS Decision (2008) on exchange of criminal records, and would not be altered by the measures proposed under this policy option.
Obligation on Member States to ensure that domestic Internet service providers block access from the Member State's territory to internet pages which national authorities identify as containing or disseminating child pornography.	C3	Unable to quantify

5.4. Policy option (4) New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offenders (as in Option 3) plus non-legislative measures (as in Option 2)

Under this policy option, FD 68/2004 would be replaced by EU legislation introducing changes to substantive criminal law and procedure, victim protection, and prevention of offences as under Option 3. In addition, ‘soft law’ measures listed under Option 2 would be taken to improve implementation of the resulting national criminal law and to provide tools for investigation, prosecution, protection and prevention.

In addition to the benefits of option 3, this option could be expected to bring about an improvement in the implementation and effectiveness of Member States’ legislation deriving from the measures identified under Option 2, and consistent compliance with their obligation under both EU and international law. The blocking of internet pages would be carried out in accordance with the system mentioned under Option 3, allowing for both for self regulation or a regulatory framework to be determined at national level.

As a result, the following impacts can be expected.

5.4.1. Economic impact:

- *financial cost:* - -
- *economic benefit:* + + +

There would be a very substantial improvement in the *positive economic impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*, as, on top of the improvements set out in option 3, better implementation of legislation and additional tools would mean less crime, fewer victims, and better prosecution of existing cases.

The financial costs for Member States and other actors, like Internet Service Providers, would be those analysed under Options 2 and 3. The main items would be the blocking access to internet pages, free legal counselling and free legal representation for victims, individual risk assessments for offenders and intervention programmes for offenders.

5.4.2. Social impact:

- *social costs:* -
- *social benefits:* + + +

There would be a very substantial improvement in the *positive social impact of fighting child sexual abuse and exploitation in general*, as, on top of the improvement set out in option 3, better implementation and additional tools would make prosecution, victim protection, and prevention of this crime more effective.

No additional social costs are identified compared with option 3.

5.4.3. Fundamental rights impact:

- *risk of interference in fundamental rights:* - -

- *improvement in the fundamental rights situation: + + +*

Risk of interferences in fundamental rights would be involved in the exchange of DNA files, blocking access to child pornography on the internet, prohibitions on offenders to exercise certain activities, or intervention programmes for offenders. Their impact has been assessed under Options 2 and 3.

In general, legislation complemented by non legislative measures would contribute to better protection of children's rights, and would therefore result in a significant positive impact on fundamental rights.

5.4.4. *Relevance of the measures*

The relevance of the different measures is reflected in the tables included under options 2 and 3.

6. COMPARING THE OPTIONS

6.1. Summary table: costs and benefits

Policy option	Costs (-) / Benefits (+)		
	Economic impact	Social impact	Fundamental rights impact
Policy option (1): No new EU action	0	0	0
Policy option (2): Complement existing legislation with non-legislative measures	- / +	0 / +	- / +
Policy option (3): New comprehensive legislation on prosecuting offenders, protecting victims and preventing offences	-- / +++	- / +++	- / +++
Policy option (4) New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offences (as in Option 3) plus non-legislative measures	-- / ++++	- / ++++	-- / ++++

6.2. Advantages and drawbacks of the policy options

Policy options	Advantages	Drawbacks
Policy option (1): No new EU action	Problem may be addressed if Member States ratify the Convention within a limited period and implement it consistently	Weaknesses of current legal framework and implementation persist Uncertainty about the extent and timing of ratification of the Convention EU legislation continues to be outdated in relation to the Council of Europe
Policy option (2): Complement existing legislation with non-legislative measures	Improved implementation of national legislation Involvement of civil society Improved national coordination Limited costs for EU and Member States	Weaknesses of current EU legal framework persist EU legislation continues to be outdated in relation to the Convention Risk of interference in privacy concerning storing data on offenders and blocking without a legal basis
Policy option (3): New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offences	Legally binding rules covering prosecution, protection and prevention, mutually reinforcing their effectiveness National action and international cooperation facilitated in cross-border cases Ratification of the Convention facilitated	Economic cost of some measures Higher risk of interference in fundamental rights
Policy option (4) New legislation on prosecuting offenders, protecting victims, and preventing offences (as in Option 3) plus non-legislative measures	Those of policy options (2) plus (3)	Those of policy options (2) plus (3)

6.3. Comparison of the options

Option 1 (status quo) may provide substantial improvement if Member States sign, ratify and implement Convention CETS No. 201, as they seem willing to do. However, the lengthy national ratification procedures in the absence of an EU legally binding framework and the lack of a vigorous monitoring mechanism make uncertain when and to what extent the benefits of that Convention will put into practice. Option 2 would enhance the effectiveness in the implementation of the existing legal framework, but it would be insufficient to improve prosecution in a number of areas where a specific legal basis is required.

Option 3 would improve matters in comparison to the current situation. It would strengthen legislation in the areas covered by the current EU legislation on prosecution of the offenders and protection of child victims. It would also address preventive measures, thus improving the protection of children in general. The financial cost is expected to be outweighed by the social and economic benefit of more efficient action against this crime.

Option 4 would multiply the effectiveness of the measures in option 2 and 3 by combining them and encouraging Member States to cooperate on setting up tools and acting to improve the implementation of the more comprehensive legal framework been put in place.

Options 3 and 4 represent the best approach to the problems and achieve the objectives of the proposal. The preferred option would be option 4, followed by option 3.

6.4. Added value of Option (4)

6.4.1. Compared with the current Framework Decision

Option 4 shows the added value of a broader approach including criminal law and procedure on prosecution of offenders, victim support, and monitoring. In addition, the combination of legislative and non-legislative instruments enables Member States to better achieve the objectives, since the obligation to establish a legal framework for certain measures is complemented by guidance based on best practice and other tools to improve its implementation. In particular, the following new provision would be made in the act or in a non-legislative measure:

6.4.2. Prosecution of offenders

- criminalising serious forms of child sexual abuse and exploitation currently not covered by EU legislation, including new forms of sexual abuse and exploitation facilitated by the use of IT (legislation)
- introducing new provisions to facilitate investigation of offences and initiations of proceedings (legislation)
- training and awareness raising for children and persons in regular contact with them, so that they know enough to recognise and to report sexual abuse, and for public officials to conduct proceedings in a child-friendly way (non-legislative)
- more effective prosecution of child sexual abusers or exploiters from the EU committing their crimes in a third country ('sex tourism'). (legislation)
- Exchanging experience among authorities on the implementation of Council Decision 2008/615/JHA for DNA files opened and kept for the investigation of child sexual abuse offences (non legislative).
- exchange of information and experience with prosecuting offences: on forms of abuse which are difficult to combat, new forms of abuse involving cyberspace and IT; combating sexual abuse and exploitation taking place outside Member States and involving nationals or permanent residents as offenders (non-legislative)

- setting up joint investigative teams and judicial coordination to investigate and prosecute child pornography cases involving a number of Member States (non-legislative)

6.4.3. *Protection of victims*

- improvement of access to a legal remedy (legislation)
- protection from negative consequences of involvement in proceedings, such as trauma or punishment (legislation)
- exchange of information and experience on measures other than criminal sanctions to protect victims in the best interests of the child, to protect their privacy, and to ensure short-, medium- and long-term support for victims, including through special funds using the proceeds of these offences. (non-legislative)
- exchange of information and experience on protecting victims, in particular to avoid re-victimisation through their participation in investigations and judicial proceedings (non-legislative)

6.4.4. *Prevention of offences*

- individual risk assessment of the child sex offenders
- obligation to offer intervention programmes or measures accessible to child sex offenders on a voluntary basis
- measures focusing on dangerous offenders adopted to diminish the risk of reoffending after serving the sentence (such as exclusion from certain activities) (legislation)
- the establishment of mechanisms to ensure that measures adopted to diminish the risk of reoffending after serving the sentence (such as exclusion from certain activities) are applied consistently throughout the EU (legislation)
- blocking by domestic Internet providers of access from the Member State's territory to internet pages identified as containing or disseminating child pornography (legislation)
- cooperation with the private sector, in particular the information and communication technology, tourism and travel, banking and finance industries, and with civil society, to develop and implement policies to prevent sexual exploitation and sexual abuse of children. (non-legislative)
- ensuring coordination between different actors involved in child protection (education and health, social services, law enforcement and the judiciary) and setting up independent institutions to promote and protect children's rights (non-legislative)
- exchange of information and experience on preventing offences, in particular on intervention programmes and measures and measures focusing on offenders (such

as disqualification arising from criminal convictions, prohibition from working or activity with minors) (non-legislative)

6.4.5. *Monitoring of the phenomenon*

- setting up mechanisms for data collection or focal points to observe and evaluate the phenomenon of child sexual abuse and exploitation (non-legislative)

6.4.6. *Compared to Council of Europe Convention CETS No 201*

Option (4) shows the following added value:

- the establishment of mechanisms to ensure that measures focusing on offenders adopted to diminish the risk of reoffending after serving the sentence (such as exclusion from certain activities) are applied consistently throughout the EU
- blocking by domestic Internet providers of access from the Member State’s territory to internet pages identified as containing or disseminating child pornography (legislation)
- other provisions identified in consultations with stakeholders as necessary to go beyond the level of protection or detail contained in the Convention: criminalising coercing a child into sexual relations with a third party, removing the scope for Member States to make exceptions in the current Framework Decision on child pornography offences, addressing activities facilitating child pornography and child sex tourism, matching the level of penalties to the severity of the offences, criminalising child sexual abuse online (webcam abuse), and introducing a non-punishment clause and to free legal counselling and free legal representation for child victims.

7. MONITORING AND EVALUATION

The core indicators of progress towards meeting the objectives of the proposal could be listed as follows:

Objective	Indicator
General Objective: To prevent and combat offences against children, including child sexual abuse and child exploitation	Number of child victims of sexual exploitation and abuse
A.1 To impose effective, proportionate and dissuasive criminal penalties on offenders	Number of offenders being sentenced for different forms of child sexual abuse and exploitation crimes
	Severity of the penalties imposed
	List of behaviours constituting child sexual abuse and exploitation where no sanctions are imposed

A.2 To facilitate the investigation of offences and the conduction of criminal proceedings	Number of investigations opened and closed
	Number of criminal proceedings brought and concluded with convictions
A.3 To effectively prosecute abuse or exploitation committed abroad	Estimated number of persons travelling abroad who commit child sexual abuse and exploitation and are identified/tracked
	Number of offenders being sentenced for different forms of child sexual abuse and exploitation crimes committed abroad
	Severity of the penalties imposed for child sexual abuse and exploitation committed abroad
B.1 To facilitate access by victims to legal remedies and protection measures	Number of children reporting sexual abuse or exploitation
	Number of children participating in legal proceedings
B.2 To ensure that victims of child sexual abuse and exploitation suffer no harm from participating in criminal investigations and proceedings	Number of child victims of sexual abuse or exploitation being subject to sanctions for violations relating to their exploitation
	Qualitative assessment of the trauma suffered by children participating in legal proceedings
C.1 To promote access to intervention programmes and measures as a means of preventing repeat and first-time offences against children	Number of persons without a criminal record of child sexual abuse having followed an intervention programme
	Recidivism rate for child sex offenders
C.2 To ensure that appropriate measures are taken with regard to child sex offenders who continue to be dangerous after their release, and that they are effectively implemented throughout the EU.	% of offenders having undergone a risk assessment before release
	Number of offenders being subject to special measures to reduce risks of re-offending (exclusion from activities, monitoring, etc) after release
	Qualitative auditing of mechanisms to exchange information on security measures among Member States' authorities, and to ensure effective implementation throughout the EU
C.3 To technically prevent or make more difficult to access and disseminate child pornography, especially on the internet	Number of requests to access websites containing child sexual abuse materials blocked by ISP
	Number of websites containing child sexual abuse materials

	Number of files on the internet (video, audio, photo) containing child sexual abuse material
D.1 To create harmonised national mechanisms to measure the extent of such crime and to monitor the effectiveness of policy to fight child sexual abuse and exploitation	Availability of the indicators above Availability of other information

The evaluation arrangements will rely on the willingness of stakeholders and Member States to collect and share this data. If the preferred option 4 is chosen, systematic data could be collected at Member State level and coordinated by the mechanisms for data collection and focal points.

ANNEX

**TABLE 1. ESTIMATION OF COSTS OF RISK ASSESSMENTS ON CONVICTED OFFENDERS
(CFR SECTION 5.3.1)**

Country	Population (1)	average number of offenders for sexual crimes (rape) per year (No./100.000 inhabitants) (2)	estimated number of offenders / year (3)	Cost of risk assessment t per offender (4)	Price index (5)	Costs weighted	Average cost per offender	Equivalent average cost per offender in each country (weighted)	Total costs of risk assessment for estimated offenders in each country
EU 27	497.481.657	5,8	28.854				1.709 €		52.321.276 €
BE	10.666.866		619		100	0 €	1.709 €	1.709 €	1.057.570 €
BU	7.640.238		443		69,7	0 €	1.709 €	1.191 €	527.973 €
CZ	10.381.130		602		81,2	0 €	1.709 €	1.388 €	835.743 €
DK	5.475.791		318		139,4	0 €	1.709 €	2.383 €	756.801 €
DE	82.221.808		4.769		99,3	0 €	1.709 €	1.697 €	8.094.842 €
EE	1.340.935		78		83,6	0 €	1.709 €	1.429 €	111.144 €
GR	11.214.992		650		95,3	0 €	1.709 €	1.629 €	1.059.654 €
ES	45.283.259		2.626		100,4	0 €	1.709 €	1.716 €	4.507.581 €
FR	63.753.140		3.698		117,4	0 €	1.709 €	2.007 €	7.420.648 €
IE	4.419.859		256		121,8	0 €	1.709 €	2.082 €	533.738 €
IT	59.618.114		3.458		110,6	0 €	1.709 €	1.891 €	6.537.406 €
CY	794.580		46		89,9	0 €	1.709 €	1.537 €	70.822 €
LV	2.270.894		132		83,6	0 €	1.709 €	1.429 €	188.224 €
LT	3.366.357		195		77,4	0 €	1.709 €	1.323 €	258.329 €
LU	483.799		28		100	0 €	1.709 €	1.709 €	47.966 €
HU	10.045.000		583		89,8	0 €	1.709 €	1.535 €	894.331 €
MT	410.584		24		84,8	0 €	1.709 €	1.450 €	34.520 €
NL	16.404.282		951		111,5	0 €	1.709 €	1.906 €	1.813.444 €
AT	8.331.930		483		107,8	0 €	1.709 €	1.843 €	890.505 €
PL	38.115.641		2.211		80,7	0 €	1.709 €	1.379 €	3.049.642 €
PT	10.617.575		616		92,2	0 €	1.709 €	1.576 €	970.573 €

RO	21.528.627		1.249		78,8	0 €	1.709 €	1.347 €	1.681.956 €
SI	2.025.866		118		88,3	0 €	1.709 €	1.509 €	177.355 €
SK	5.400.998		313		81,3	0 €	1.709 €	1.390 €	435.348 €
FI	5.300.484		307		117,8	0 €	1.709 €	2.014 €	619.060 €
SE	9.182.927		533	2.000 €	117	1.709 €	1.709 €	2.000 €	1.065.220 €
UK	61.185.981		3.549		143,1	0 €	1.709 €	2.446 €	8.680.879 €

Notes:

(1) Source: Eurostat

(2) Source: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006. Table 1.2.2.6 – Police statistics: Offenders per 100.000 population for rape (no distinction about sexual offences against children and no information on other sexual offences is available), 2003 (latest year available), mean of European countries considered. The figure from police statistics (5,8) refers to information on offences recorded by the police. This figure has been preferred to the lower one on persons convicted (2,2; table 3.2.1.6), since the resulting estimated number of offenders per country appears more commensurate to fragmentary data on convicted child sexual abuse offenders provided by different Member States for recent years (575 for Belgium, 132 for Cyprus, 203 for Slovenia, 386 for Sweden; but less commensurate for Cyprus: 12-13). Available at:

http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf

(3) Results from multiplying (1)*(2)/100.000

(4) Source: Response by the Swedish Government to the Commission

(5) Source: European Commission

TABLE 2. ESTIMATION OF COSTS OF INTERVENTION PROGRAMMES FOR OFFENDERS (CFR SECTION 5.3.1)

Country	Population (1)	average number of offenders for sexual crimes (rape) per year (No./100.000 inhabitants) (2)	estimated number of offenders / year (3)	Cost of intervention programmes per offender (4)	Price index weighting (5)	Costs weighted	Average cost per offender	Equivalent average cost per offender in each country (weighted)	Total costs of intervention programmes for estimated offenders in each country
EU 27	497.481.657	5,8	28.854				6.213 €		190.162.384 €
BE	10.666.866		619		100	0 €	6.213 €	6.213 €	3.843.751 €

BU	7.640.238		443		69,7	0 €	6.213 €	4.330 €	1.918.925 €
CZ	10.381.130		602		81,2	0 €	6.213 €	5.045 €	3.037.520 €
DK	5.475.791		318		139,4	0 €	6.213 €	8.661 €	2.750.604 €
DE	82.221.808		4.769		99,3	0 €	6.213 €	6.169 €	29.420.814 €
EE	1.340.935		78		83,6	0 €	6.213 €	5.194 €	403.954 €
GR	11.214.992		650		95,3	0 €	6.213 €	5.921 €	3.851.326 €
ES	45.283.259		2.626		100,4	0 €	6.213 €	6.238 €	16.382.863 €
FR	63.753.140		3.698		117,4	0 €	6.213 €	7.294 €	26.970.444 €
IE	4.419.859		256		121,8	0 €	6.213 €	7.567 €	1.939.877 €
IT	59.618.114		3.458		110,6	0 €	6.213 €	6.871 €	23.760.292 €
CY	794.580		46		89,9	0 €	6.213 €	5.585 €	257.404 €
LV	2.270.894		132		83,6	0 €	6.213 €	5.194 €	684.103 €
LT	3.366.357		195		77,4	0 €	6.213 €	4.809 €	938.900 €
LU	483.799		28		100	0 €	6.213 €	6.213 €	174.335 €
HU	10.045.000		583		89,8	0 €	6.213 €	5.579 €	3.250.459 €
MT	410.584		24		84,8	0 €	6.213 €	5.268 €	125.463 €
NL	16.404.282		951		111,5	0 €	6.213 €	6.927 €	6.590.988 €
AT	8.331.930		483		107,8	0 €	6.213 €	6.697 €	3.236.554 €
PL	38.115.641		2.211		80,7	0 €	6.213 €	5.014 €	11.083.966 €
PT	10.617.575		616		92,2	0 €	6.213 €	5.728 €	3.527.562 €
RO	21.528.627		1.249		78,8	0 €	6.213 €	4.896 €	6.113.093 €
SI	2.025.866		118		88,3	0 €	6.213 €	5.486 €	644.599 €
SK	5.400.998		313		81,3	0 €	6.213 €	5.051 €	1.582.279 €
FI	5.300.484		307		117,8	0 €	6.213 €	7.319 €	2.249.983 €
SE	9.182.927		533	8.350 €	117	7.137 €	6.213 €	7.269 €	3.871.555 €
UK	61.185.981		3.549	7.749 €	143,1	5.415 €	6.213 €	8.891 €	31.550.771 €
AUS				6.829 €	112,2	6.087 €			

Notes:

(1) Source: Eurostat

(2) Source: European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006. Table 1.2.2.6 – Police statistics: Offenders per 100.000 population for rape (no distinction about sexual offences against children and no information on other sexual offences is available), 2003 (latest year available), mean of European countries considered. The figure from police statistics (5,8) refers to information on offences recorded by the police. This figure has been preferred to the lower one on persons convicted (2,2; table 3.2.1.6), since the resulting estimated number of offenders per country appears more commensurate to fragmentary data on convicted child sexual abuse offenders provided by different Member States for recent years (575 for Belgium, 132 for Cyprus, 203 for Slovenia, 386 for Sweden; but less commensurate for Cyprus: 12-13). Available at:

http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf

(3) Results from multiplying (1)*(2)/100.000

(4) Source:

- Response by the Swedish Government to the Commission;

- Information relating to the Sex Offender Treatment Programmes (SOTP) in the UK, available at:

<http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/freedom-of-information/released-information/foi-archive-offender-management/3400-sex-treatment-programme?view=Binary>

- Cost per treated offender in Australia in 1998 Australian Dollars, updated to 2008 prices in Euro. Source: Shanahan, M., and Donato, R., 'Counting the cost: estimating the economic benefit of pedophile treatment programs', in Child Abuse and Neglect, Vol. 25, Issue 4, 2001.

(5) Source: European Commission



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.3.2009
SEC(2009) 356

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento che accompagna la

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

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

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. IL PROBLEMA

L'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori sono tipologie di reato particolarmente gravi perché colpiscono bambini ed adolescenti, che hanno diritto a protezione e cure particolari. Queste violenze causano alle vittime danni fisici, psicologici e sociali duraturi che nel tempo minano i valori fondamentali di protezione speciale dei minori e fiducia nelle istituzioni pubbliche propri di una società moderna. Malgrado la mancanza di statistiche precise ed affidabili, gli studi rivelano che in Europa una minoranza significativa di minori è esposta nell'infanzia al rischio di subire violenza sessuale e altre ricerche indicano che il fenomeno non è in regressione, ma che anzi alcune forme di violenza sessuale sono in aumento.

La causa principale del fenomeno è la vulnerabilità delle giovani vittime, che a sua volta dipende da numerosi fattori. La risposta insufficiente dei meccanismi di contrasto contribuisce alla diffusione del fenomeno e la situazione si fa più complessa perché alcuni tipi di reato trascendono i confini nazionali. Le vittime sono restie a denunciare l'abuso per vergogna o timore delle conseguenze; le differenze a livello di diritto penale e procedura tra i vari paesi danno luogo a indagini e procedimenti giudiziari diversi e gli autori del reato continuano talvolta ad essere pericolosi anche dopo aver scontato la condanna. Gli sviluppi delle tecnologie informatiche hanno esacerbato questi problemi perché hanno reso più semplice produrre e diffondere materiale pedopornografico garantendo nel contempo l'anonimato agli autori del reato. Tra l'altro, gli ordinamenti giuridici nazionali devono trattare con un gran numero di persone, con livelli diversi di responsabilità, che agiscono in contesti giuridici diversi. La facilità degli spostamenti e le differenze di reddito alimentano il cosiddetto turismo sessuale a danno di minori; ne consegue che spesso i pedofili commettono il fatto all'estero dove restano impuniti. Già è difficile promuovere l'azione penale contro questi reati, in più la criminalità organizzata può ottenere profitti consistenti con rischi minimi.

2. MOTIVAZIONE DELL'AZIONE UE

Le leggi nazionali contemplano, in varia misura, alcuni di questi problemi ma non sono abbastanza rigorose o coerenti da dare una risposta sociale vigorosa a questo preoccupante fenomeno. A livello UE, la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio costituisce un primo tentativo di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri affinché siano qualificate come reato le forme più gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori, sia esteso l'ambito di giurisdizione nazionale e assicurato un livello minimo di assistenza alle vittime. Anche se in generale le sue prescrizioni sono state attuate, la decisione quadro presenta diversi limiti: ravvicina le normative soltanto per quanto riguarda un numero limitato di reati, non si occupa di nuove forme di abuso e sfruttamento che si avvalgono delle tecnologie informatiche, non elimina gli ostacoli all'azione penale al di fuori del territorio nazionale, non risponde alle esigenze specifiche delle vittime né prevede misure adeguate per prevenire i reati.

Alcune iniziative in corso nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia possono avere effetti positivi nella lotta contro questi reati. Inoltre, nel 2007 è stata adottata la Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201 per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali che allo stato attuale è verosimilmente lo strumento che assicura la massima protezione dei minori sul piano internazionale. Se fosse attuata da tutti gli Stati membri, si compirebbero notevoli passi avanti. Tuttavia, tenuto conto delle laboriose procedure nazionali

e della mancanza di un calendario per la ratifica, non esiste alcuna garanzia che tutti gli Stati membri ratifichino la Convenzione in un prossimo futuro, né che la Convenzione possa offrire un solido meccanismo di monitoraggio per garantire un'attuazione appropriata.

Per queste ragioni, le parti interessate sostengono con forza l'adozione di misure più efficaci e specifiche.

3. OBIETTIVI

Ai sensi dell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea, l'obiettivo generale dell'Unione in questo settore è prevenire e combattere i reati contro i minori, compresi l'abuso e lo sfruttamento sessuale.

Questo obiettivo generale potrebbe essere realizzato con interventi volti ad ottenere i seguenti **obiettivi specifici e operativi**:

A. Obiettivo specifico: perseguire efficacemente i reati

Obiettivi operativi:

A.1 **disporre sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive** contro chi commette reati di abuso o sfruttamento sessuale di minori

A.2 **facilitare le indagini sui reati e l'avvio dei procedimenti penali**

A.3 **perseguire efficacemente i reati di abuso o sfruttamento sessuale commessi all'estero**

A.4 **eliminare gli ostacoli alla cooperazione internazionale** e favorire l'uso di strumenti investigativi efficaci in materia di criminalità organizzata e di casi transnazionali

B. Obiettivo specifico: tutelare i diritti delle vittime

Obiettivi operativi:

B.1 **assicurare alle vittime un accesso più agevole** ai mezzi di impugnazione e ad adeguate misure speciali di protezione

B.2 **garantire che le giovani vittime non subiscano le conseguenze** della loro partecipazione alle indagini e ai procedimenti penali

C. Obiettivo specifico: impedire l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori

Obiettivi operativi:

C.1 **promuovere l'accesso a programmi e misure d'intervento** per impedire i reati contro i minori e la loro reiterazione

C.2 **assicurare che siano prese ed attuate efficacemente** in tutta l'UE adeguate **misure di sicurezza** nei confronti degli autori di reati sessuali a danno di minori che continuano ad essere pericolosi dopo il rilascio

C.3 impedire o rendere più complessi sul piano tecnico l'accesso e la diffusione di materiale pedopornografico, soprattutto su Internet

D. Obiettivo specifico: creare sistemi di monitoraggio efficaci

Obiettivo operativo:

D.1 creare meccanismi nazionali armonizzati per **valutare la diffusione dei reati di abuso e sfruttamento sessuale a danno di minori e monitorare l'efficacia delle strategie** di lotta contro questi reati

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per raggiungere l'obiettivo sono esaminate varie opzioni strategiche.

- Opzione strategica 1: nessuna nuova azione dell'UE

L'UE non prenderebbe alcuna iniziativa (normativa, strumenti non politici, sostegno finanziario) per combattere l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori e gli Stati membri potrebbero proseguire con la firma e la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201.

- Opzione strategica 2: integrare la normativa vigente con misure non legislative

La normativa UE vigente, in particolare la decisione quadro 2004/68/GAI, non sarebbe modificata. Potrebbero invece essere introdotte misure non legislative a sostegno dell'attuazione coordinata della normativa nazionale, che comprenderebbero lo scambio di informazioni e di esperienze per quanto riguarda l'azione penale, la protezione o la prevenzione, la sensibilizzazione, la cooperazione con il settore privato e la promozione dell'autoregolamentazione, oppure l'istituzione di meccanismi per la raccolta dei dati.

- Opzione strategica 3: una nuova normativa per perseguire gli autori del reato, proteggere le vittime e prevenire i reati

Sarebbe adottata una nuova decisione quadro, che integrerebbe la decisione quadro vigente, alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa STCE n. 201 e nuovi elementi non presenti né nell'uno né nell'altro strumento. Per esempio, sarebbe contemplato il perseguimento di forme gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori attualmente non incluse, come i nuovi reati penali in ambiente IT. Sarebbero poi introdotte disposizioni per agevolare lo svolgimento delle indagini e l'azione penale, nonché norme per estendere l'ambito di giurisdizione nazionale, disposizioni per la protezione e il sostegno delle vittime nei procedimenti penali e misure per prevenire i casi di recidiva e impedire l'accesso al materiale pedopornografico.

- Opzione strategica 4: nuova normativa generale per migliorare l'azione penale contro gli autori del reato, la protezione delle vittime e la prevenzione del fenomeno (come l'opzione 3) più misure non legislative (come l'opzione 2)

Le disposizioni vigenti della decisione quadro 2004/68/GAI sarebbero integrate dall'intervento dell'UE volto a modificare il diritto penale sostanziale e le procedure, a proteggere le vittime e a prevenire i reati come indicato nell'opzione 3, nonché dalle misure

non legislative indicate nell'opzione 2 per migliorare l'attuazione della normativa nazionale in materia penale derivante dalle modifiche summenzionate e fornire strumenti per le indagini, il perseguimento, la protezione e la prevenzione al di fuori del contesto del diritto penale.

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI STRATEGICHE

Se gli Stati membri firmeranno, ratificheranno e attueranno la Convenzione STCE n. 201, come sembra vogliano fare, l'opzione 1 (status quo) potrà garantire miglioramenti sostanziali. Tuttavia, tenuto conto delle laboriose procedure nazionali di ratifica in assenza di un quadro UE giuridicamente vincolante e della mancanza di un solido meccanismo di monitoraggio, è difficile prevedere quando e in quale misura i vantaggi della Convenzione diventeranno effettivi. L'opzione 2 consentirebbe un'attuazione più efficace del quadro giuridico vigente, ma non sarebbe sufficiente a migliorare l'azione penale in una serie di settori in cui è necessaria una base giuridica specifica.

L'opzione 3 apporterebbe dei miglioramenti rispetto alla situazione attuale rafforzando la normativa in settori attualmente coperti dalle disposizioni UE sul perseguimento degli autori di reato e sulla protezione delle giovani vittime. Sarebbero previste anche misure di prevenzione per migliorare il livello di protezione dei minori in generale. Il costo finanziario dovrebbe essere compensato dal vantaggio sociale ed economico rappresentato da un'azione più efficace contro questi reati. I passi avanti nel settore dei diritti fondamentali dovrebbero poi controbilanciare il rischio di ingerenza connesso ad alcune misure.

L'opzione 4 intensificherebbe l'efficacia delle misure previste dalle opzioni 2 e 3, associandole e incoraggiando gli Stati membri a cooperare per creare strumenti e migliorare l'attuazione del quadro giuridico più completo previsto.

Sulla base dell'analisi dell'impatto economico, dell'impatto sociale e dell'incidenza sui diritti fondamentali, le opzioni 3 e 4 si rivelano il modo migliore per affrontare il problema e realizzare gli obiettivi della proposta. L'opzione privilegiata è la 4, seguita dalla 3.



Council of Europe Treaty Series - No. 201

Council of Europe Convention
on the Protection of Children
against Sexual Exploitation
and Sexual Abuse

Lanzarote, 25.X.2007

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto;

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Considering that every child has the right to such measures of protection as are required by his or her status as a minor, on the part of his or her family, society and the State;

Observing that the sexual exploitation of children, in particular child pornography and prostitution, and all forms of sexual abuse of children, including acts which are committed abroad, are destructive to children's health and psycho-social development;

Observing that the sexual exploitation and sexual abuse of children have grown to worrying proportions at both national and international level, in particular as regards the increased use by both children and perpetrators of information and communication technologies (ICTs), and that preventing and combating such sexual exploitation and sexual abuse of children require international co-operation;

Considering that the well-being and best interests of children are fundamental values shared by all member States and must be promoted without any discrimination;

Recalling the Action Plan adopted at the 3rd Summit of Heads of State and Governments of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005), calling for the elaboration of measures to stop sexual exploitation of children;

Recalling in particular the Committee of Ministers Recommendation No. R (91)11 concerning sexual exploitation, pornography and prostitution of, and trafficking in, children and young adults, Recommendation Rec(2001)16 on the protection of children against sexual exploitation, and the Convention on Cybercrime (ETS No. 185), especially Article 9 thereof, as well as the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197);

Bearing in mind the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950, ETS No. 5), the revised European Social Charter (1996, ETS No. 163), and the European Convention on the Exercise of Children's Rights (1996, ETS No. 160);

Also bearing in mind the United Nations Convention on the Rights of the Child, especially Article 34 thereof, the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography, the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, as well as the International Labour Organization Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour;

Bearing in mind the Council of the European Union Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography (2004/68/JHA), the Council of the European Union Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings (2001/220/JHA), and the Council of the European Union Framework Decision on combating trafficking in human beings (2002/629/JHA);

Taking due account of other relevant international instruments and programmes in this field, in particular the Stockholm Declaration and Agenda for Action, adopted at the 1st World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children (27-31 August 1996), the Yokohama Global Commitment adopted at the 2nd World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children (17-20 December 2001), the Budapest Commitment and Plan of Action, adopted at the preparatory Conference for the 2nd World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children (20-21 November 2001), the United Nations General Assembly Resolution S-27/2 “A world fit for children” and the three-year programme “Building a Europe for and with children”, adopted following the 3rd Summit and launched by the Monaco Conference (4-5 April 2006);

Determined to contribute effectively to the common goal of protecting children against sexual exploitation and sexual abuse, whoever the perpetrator may be, and of providing assistance to victims;

Taking into account the need to prepare a comprehensive international instrument focusing on the preventive, protective and criminal law aspects of the fight against all forms of sexual exploitation and sexual abuse of children and setting up a specific monitoring mechanism,

Have agreed as follows:

Chapter I – Purposes, non-discrimination principle and definitions

Article 1 – Purposes

- 1 The purposes of this Convention are to:
 - a prevent and combat sexual exploitation and sexual abuse of children;
 - b protect the rights of child victims of sexual exploitation and sexual abuse;
 - c promote national and international co-operation against sexual exploitation and sexual abuse of children.
- 2 In order to ensure effective implementation of its provisions by the Parties, this Convention sets up a specific monitoring mechanism.

Article 2 – Non-discrimination principle

The implementation of the provisions of this Convention by the Parties, in particular the enjoyment of measures to protect the rights of victims, shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth, sexual orientation, state of health, disability or other status.

Article 3 – Definitions

For the purposes of this Convention:

- a “child” shall mean any person under the age of 18 years;
- b “sexual exploitation and sexual abuse of children” shall include the behaviour as referred to in Articles 18 to 23 of this Convention;
- c “victim” shall mean any child subject to sexual exploitation or sexual abuse.

Chapter II – Preventive measures**Article 4 – Principles**

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to prevent all forms of sexual exploitation and sexual abuse of children and to protect children.

Article 5 – Recruitment, training and awareness raising of persons working in contact with children

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to encourage awareness of the protection and rights of children among persons who have regular contacts with children in the education, health, social protection, judicial and law-enforcement sectors and in areas relating to sport, culture and leisure activities.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the persons referred to in paragraph 1 have an adequate knowledge of sexual exploitation and sexual abuse of children, of the means to identify them and of the possibility mentioned in Article 12, paragraph 1.
- 3 Each Party shall take the necessary legislative or other measures, in conformity with its internal law, to ensure that the conditions to accede to those professions whose exercise implies regular contacts with children ensure that the candidates to these professions have not been convicted of acts of sexual exploitation or sexual abuse of children.

Article 6 – Education for children

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that children, during primary and secondary education, receive information on the risks of sexual exploitation and sexual abuse, as well as on the means to protect themselves, adapted to their evolving capacity. This information, provided in collaboration with parents, where appropriate, shall be given within a more general context of information on sexuality and shall pay special attention to situations of risk, especially those involving the use of new information and communication technologies.

Article 7 – Preventive intervention programmes or measures

Each Party shall ensure that persons who fear that they might commit any of the offences established in accordance with this Convention may have access, where appropriate, to effective intervention programmes or measures designed to evaluate and prevent the risk of offences being committed.

Article 8 – Measures for the general public

- 1 Each Party shall promote or conduct awareness raising campaigns addressed to the general public providing information on the phenomenon of sexual exploitation and sexual abuse of children and on the preventive measures which can be taken.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to prevent or prohibit the dissemination of materials advertising the offences established in accordance with this Convention.

Article 9 – Participation of children, the private sector, the media and civil society

- 1 Each Party shall encourage the participation of children, according to their evolving capacity, in the development and the implementation of state policies, programmes or others initiatives concerning the fight against sexual exploitation and sexual abuse of children.
- 2 Each Party shall encourage the private sector, in particular the information and communication technology sector, the tourism and travel industry and the banking and finance sectors, as well as civil society, to participate in the elaboration and implementation of policies to prevent sexual exploitation and sexual abuse of children and to implement internal norms through self-regulation or co-regulation.
- 3 Each Party shall encourage the media to provide appropriate information concerning all aspects of sexual exploitation and sexual abuse of children, with due respect for the independence of the media and freedom of the press.
- 4 Each Party shall encourage the financing, including, where appropriate, by the creation of funds, of the projects and programmes carried out by civil society aiming at preventing and protecting children from sexual exploitation and sexual abuse.

Chapter III – Specialised authorities and co-ordinating bodies

Article 10 – National measures of co-ordination and collaboration

- 1 Each Party shall take the necessary measures to ensure the co-ordination on a national or local level between the different agencies in charge of the protection from, the prevention of and the fight against sexual exploitation and sexual abuse of children, notably the education sector, the health sector, the social services and the law-enforcement and judicial authorities.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to set up or designate:
 - a independent competent national or local institutions for the promotion and protection of the rights of the child, ensuring that they are provided with specific resources and responsibilities;
 - b mechanisms for data collection or focal points, at the national or local levels and in collaboration with civil society, for the purpose of observing and evaluating the phenomenon of sexual exploitation and sexual abuse of children, with due respect for the requirements of personal data protection.
- 3 Each Party shall encourage co-operation between the competent state authorities, civil society and the private sector, in order to better prevent and combat sexual exploitation and sexual abuse of children.

Chapter IV – Protective measures and assistance to victims

Article 11 – Principles

- 1 Each Party shall establish effective social programmes and set up multidisciplinary structures to provide the necessary support for victims, their close relatives and for any person who is responsible for their care.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that when the age of the victim is uncertain and there are reasons to believe that the victim is a child, the protection and assistance measures provided for children shall be accorded to him or her pending verification of his or her age.

Article 12 – Reporting suspicion of sexual exploitation or sexual abuse

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the confidentiality rules imposed by internal law on certain professionals called upon to work in contact with children do not constitute an obstacle to the possibility, for those professionals, of their reporting to the services responsible for child protection any situation where they have reasonable grounds for believing that a child is the victim of sexual exploitation or sexual abuse.

- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to encourage any person who knows about or suspects, in good faith, sexual exploitation or sexual abuse of children to report these facts to the competent services.

Article 13 – Helplines

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to encourage and support the setting up of information services, such as telephone or Internet helplines, to provide advice to callers, even confidentially or with due regard for their anonymity.

Article 14 – Assistance to victims

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to assist victims, in the short and long term, in their physical and psycho-social recovery. Measures taken pursuant to this paragraph shall take due account of the child's views, needs and concerns.
- 2 Each Party shall take measures, under the conditions provided for by its internal law, to co-operate with non-governmental organisations, other relevant organisations or other elements of civil society engaged in assistance to victims.
- 3 When the parents or persons who have care of the child are involved in his or her sexual exploitation or sexual abuse, the intervention procedures taken in application of Article 11, paragraph 1, shall include:
 - the possibility of removing the alleged perpetrator;
 - the possibility of removing the victim from his or her family environment. The conditions and duration of such removal shall be determined in accordance with the best interests of the child.
- 4 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the persons who are close to the victim may benefit, where appropriate, from therapeutic assistance, notably emergency psychological care.

Chapter V – Intervention programmes or measures

Article 15 – General principles

- 1 Each Party shall ensure or promote, in accordance with its internal law, effective intervention programmes or measures for the persons referred to in Article 16, paragraphs 1 and 2, with a view to preventing and minimising the risks of repeated offences of a sexual nature against children. Such programmes or measures shall be accessible at any time during the proceedings, inside and outside prison, according to the conditions laid down in internal law.
- 2 Each Party shall ensure or promote, in accordance with its internal law, the development of partnerships or other forms of co-operation between the competent authorities, in particular health-care services and the social services, and the judicial authorities and other bodies responsible for following the persons referred to in Article 16, paragraphs 1 and 2.

- 3 Each Party shall provide, in accordance with its internal law, for an assessment of the dangerousness and possible risks of repetition of the offences established in accordance with this Convention, by the persons referred to in Article 16, paragraphs 1 and 2, with the aim of identifying appropriate programmes or measures.
- 4 Each Party shall provide, in accordance with its internal law, for an assessment of the effectiveness of the programmes and measures implemented.

Article 16 – Recipients of intervention programmes and measures

- 1 Each Party shall ensure, in accordance with its internal law, that persons subject to criminal proceedings for any of the offences established in accordance with this Convention may have access to the programmes or measures mentioned in Article 15, paragraph 1, under conditions which are neither detrimental nor contrary to the rights of the defence and to the requirements of a fair and impartial trial, and particularly with due respect for the rules governing the principle of the presumption of innocence.
- 2 Each Party shall ensure, in accordance with its internal law, that persons convicted of any of the offences established in accordance with this Convention may have access to the programmes or measures mentioned in Article 15, paragraph 1.
- 3 Each Party shall ensure, in accordance with its internal law, that intervention programmes or measures are developed or adapted to meet the developmental needs of children who sexually offend, including those who are below the age of criminal responsibility, with the aim of addressing their sexual behavioural problems.

Article 17 – Information and consent

- 1 Each Party shall ensure, in accordance with its internal law, that the persons referred to in Article 16 to whom intervention programmes or measures have been proposed are fully informed of the reasons for the proposal and consent to the programme or measure in full knowledge of the facts.
- 2 Each Party shall ensure, in accordance with its internal law, that persons to whom intervention programmes or measures have been proposed may refuse them and, in the case of convicted persons, that they are made aware of the possible consequences a refusal might have.

Chapter VI – Substantive criminal law

Article 18 – Sexual abuse

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conduct is criminalised:
 - a engaging in sexual activities with a child who, according to the relevant provisions of national law, has not reached the legal age for sexual activities;

- b engaging in sexual activities with a child where:
 - use is made of coercion, force or threats; or
 - abuse is made of a recognised position of trust, authority or influence over the child, including within the family; or
 - abuse is made of a particularly vulnerable situation of the child, notably because of a mental or physical disability or a situation of dependence.
- 2 For the purpose of paragraph 1 above, each Party shall decide the age below which it is prohibited to engage in sexual activities with a child.
- 3 The provisions of paragraph 1.a are not intended to govern consensual sexual activities between minors.

Article 19 – Offences concerning child prostitution

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conduct is criminalised:
 - a recruiting a child into prostitution or causing a child to participate in prostitution;
 - b coercing a child into prostitution or profiting from or otherwise exploiting a child for such purposes;
 - c having recourse to child prostitution.
- 2 For the purpose of the present article, the term “child prostitution” shall mean the fact of using a child for sexual activities where money or any other form of remuneration or consideration is given or promised as payment, regardless if this payment, promise or consideration is made to the child or to a third person.

Article 20 – Offences concerning child pornography

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conduct, when committed without right, is criminalised:
 - a producing child pornography;
 - b offering or making available child pornography;
 - c distributing or transmitting child pornography;
 - d procuring child pornography for oneself or for another person;
 - e possessing child pornography;

- f knowingly obtaining access, through information and communication technologies, to child pornography.
- 2 For the purpose of the present article, the term “child pornography” shall mean any material that visually depicts a child engaged in real or simulated sexually explicit conduct or any depiction of a child’s sexual organs for primarily sexual purposes.
 - 3 Each Party may reserve the right not to apply, in whole or in part, paragraph 1.a and e to the production and possession of pornographic material:
 - consisting exclusively of simulated representations or realistic images of a non-existent child;
 - involving children who have reached the age set in application of Article 18, paragraph 2, where these images are produced and possessed by them with their consent and solely for their own private use.
 - 4 Each Party may reserve the right not to apply, in whole or in part, paragraph 1.f.

Article 21 – Offences concerning the participation of a child in pornographic performances

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conduct is criminalised:
 - a recruiting a child into participating in pornographic performances or causing a child to participate in such performances;
 - b coercing a child into participating in pornographic performances or profiting from or otherwise exploiting a child for such purposes;
 - c knowingly attending pornographic performances involving the participation of children.
- 2 Each Party may reserve the right to limit the application of paragraph 1.c to cases where children have been recruited or coerced in conformity with paragraph 1.a or b.

Article 22 – Corruption of children

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to criminalise the intentional causing, for sexual purposes, of a child who has not reached the age set in application of Article 18, paragraph 2, to witness sexual abuse or sexual activities, even without having to participate.

Article 23 – Solicitation of children for sexual purposes

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to criminalise the intentional proposal, through information and communication technologies, of an adult to meet a child who has not reached the age set in application of Article 18, paragraph 2, for the purpose of committing any of the offences established in accordance with Article 18, paragraph 1.a, or Article 20, paragraph 1.a, against him or her, where this proposal has been followed by material acts leading to such a meeting.

Article 24 – Aiding or abetting and attempt

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to establish as criminal offences, when committed intentionally, aiding or abetting the commission of any of the offences established in accordance with this Convention.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to establish as criminal offences, when committed intentionally, attempts to commit the offences established in accordance with this Convention.
- 3 Each Party may reserve the right not to apply, in whole or in part, paragraph 2 to offences established in accordance with Article 20, paragraph 1.b, d, e and f, Article 21, paragraph 1.c, Article 22 and Article 23.

Article 25 – Jurisdiction

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over any offence established in accordance with this Convention, when the offence is committed:
 - a in its territory; or
 - b on board a ship flying the flag of that Party; or
 - c on board an aircraft registered under the laws of that Party; or
 - d by one of its nationals; or
 - e by a person who has his or her habitual residence in its territory.
- 2 Each Party shall endeavour to take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over any offence established in accordance with this Convention where the offence is committed against one of its nationals or a person who has his or her habitual residence in its territory.
- 3 Each Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right not to apply or to apply only in specific cases or conditions the jurisdiction rules laid down in paragraph 1.e of this article.

- 4 For the prosecution of the offences established in accordance with Articles 18, 19, 20, paragraph 1.a, and 21, paragraph 1.a and b, of this Convention, each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that its jurisdiction as regards paragraph 1.d is not subordinated to the condition that the acts are criminalised at the place where they were performed.
- 5 Each Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, declare that it reserves the right to limit the application of paragraph 4 of this article, with regard to offences established in accordance with Article 18, paragraph 1.b, second and third indents, to cases where its national has his or her habitual residence in its territory.
- 6 For the prosecution of the offences established in accordance with Articles 18, 19, 20, paragraph 1.a, and 21 of this Convention, each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that its jurisdiction as regards paragraphs 1.d and e is not subordinated to the condition that the prosecution can only be initiated following a report from the victim or a denunciation from the State of the place where the offence was committed.
- 7 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to establish jurisdiction over the offences established in accordance with this Convention, in cases where an alleged offender is present on its territory and it does not extradite him or her to another Party, solely on the basis of his or her nationality.
- 8 When more than one Party claims jurisdiction over an alleged offence established in accordance with this Convention, the Parties involved shall, where appropriate, consult with a view to determining the most appropriate jurisdiction for prosecution.
- 9 Without prejudice to the general rules of international law, this Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised by a Party in accordance with its internal law.

Article 26 – Corporate liability

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that a legal person can be held liable for an offence established in accordance with this Convention, committed for its benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, who has a leading position within the legal person, based on:
 - a power of representation of the legal person;
 - b an authority to take decisions on behalf of the legal person;
 - c an authority to exercise control within the legal person.
- 2 Apart from the cases already provided for in paragraph 1, each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that a legal person can be held liable where the lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of an offence established in accordance with this Convention for the benefit of that legal person by a natural person acting under its authority.

- 3 Subject to the legal principles of the Party, the liability of a legal person may be criminal, civil or administrative.
- 4 Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offence.

Article 27 – Sanctions and measures

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the offences established in accordance with this Convention are punishable by effective, proportionate and dissuasive sanctions, taking into account their seriousness. These sanctions shall include penalties involving deprivation of liberty which can give rise to extradition.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that legal persons held liable in accordance with Article 26 shall be subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions which shall include monetary criminal or non-criminal fines and may include other measures, in particular:
 - a exclusion from entitlement to public benefits or aid;
 - b temporary or permanent disqualification from the practice of commercial activities;
 - c placing under judicial supervision;
 - d judicial winding-up order.
- 3 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to:
 - a provide for the seizure and confiscation of:
 - goods, documents and other instrumentalities used to commit the offences established in accordance with this Convention or to facilitate their commission;
 - proceeds derived from such offences or property the value of which corresponds to such proceeds;
 - b enable the temporary or permanent closure of any establishment used to carry out any of the offences established in accordance with this Convention, without prejudice to the rights of *bona fide* third parties, or to deny the perpetrator, temporarily or permanently, the exercise of the professional or voluntary activity involving contact with children in the course of which the offence was committed.
- 4 Each Party may adopt other measures in relation to perpetrators, such as withdrawal of parental rights or monitoring or supervision of convicted persons.

- 5 Each Party may establish that the proceeds of crime or property confiscated in accordance with this article can be allocated to a special fund in order to finance prevention and assistance programmes for victims of any of the offences established in accordance with this Convention.

Article 28 – Aggravating circumstances

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following circumstances, in so far as they do not already form part of the constituent elements of the offence, may, in conformity with the relevant provisions of internal law, be taken into consideration as aggravating circumstances in the determination of the sanctions in relation to the offences established in accordance with this Convention:

- a the offence seriously damaged the physical or mental health of the victim;
- b the offence was preceded or accompanied by acts of torture or serious violence;
- c the offence was committed against a particularly vulnerable victim;
- d the offence was committed by a member of the family, a person cohabiting with the child or a person having abused his or her authority;
- e the offence was committed by several people acting together;
- f the offence was committed within the framework of a criminal organisation;
- g the perpetrator has previously been convicted of offences of the same nature.

Article 29 – Previous convictions

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to provide for the possibility to take into account final sentences passed by another Party in relation to the offences established in accordance with this Convention when determining the sanctions.

Chapter VII – Investigation, prosecution and procedural law

Article 30 – Principles

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that investigations and criminal proceedings are carried out in the best interests and respecting the rights of the child.
- 2 Each Party shall adopt a protective approach towards victims, ensuring that the investigations and criminal proceedings do not aggravate the trauma experienced by the child and that the criminal justice response is followed by assistance, where appropriate.
- 3 Each Party shall ensure that the investigations and criminal proceedings are treated as priority and carried out without any unjustified delay.

- 4 Each Party shall ensure that the measures applicable under the current chapter are not prejudicial to the rights of the defence and the requirements of a fair and impartial trial, in conformity with Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
- 5 Each Party shall take the necessary legislative or other measures, in conformity with the fundamental principles of its internal law:
 - to ensure an effective investigation and prosecution of offences established in accordance with this Convention, allowing, where appropriate, for the possibility of covert operations;
 - to enable units or investigative services to identify the victims of the offences established in accordance with Article 20, in particular by analysing child pornography material, such as photographs and audiovisual recordings transmitted or made available through the use of information and communication technologies.

Article 31 – General measures of protection

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to protect the rights and interests of victims, including their special needs as witnesses, at all stages of investigations and criminal proceedings, in particular by:
 - a informing them of their rights and the services at their disposal and, unless they do not wish to receive such information, the follow-up given to their complaint, the charges, the general progress of the investigation or proceedings, and their role therein as well as the outcome of their cases;
 - b ensuring, at least in cases where the victims and their families might be in danger, that they may be informed, if necessary, when the person prosecuted or convicted is released temporarily or definitively;
 - c enabling them, in a manner consistent with the procedural rules of internal law, to be heard, to supply evidence and to choose the means of having their views, needs and concerns presented, directly or through an intermediary, and considered;
 - d providing them with appropriate support services so that their rights and interests are duly presented and taken into account;
 - e protecting their privacy, their identity and their image and by taking measures in accordance with internal law to prevent the public dissemination of any information that could lead to their identification;
 - f providing for their safety, as well as that of their families and witnesses on their behalf, from intimidation, retaliation and repeat victimisation;

- g ensuring that contact between victims and perpetrators within court and law enforcement agency premises is avoided, unless the competent authorities establish otherwise in the best interests of the child or when the investigations or proceedings require such contact.
- 2 Each Party shall ensure that victims have access, as from their first contact with the competent authorities, to information on relevant judicial and administrative proceedings.
 - 3 Each Party shall ensure that victims have access, provided free of charge where warranted, to legal aid when it is possible for them to have the status of parties to criminal proceedings.
 - 4 Each Party shall provide for the possibility for the judicial authorities to appoint a special representative for the victim when, by internal law, he or she may have the status of a party to the criminal proceedings and where the holders of parental responsibility are precluded from representing the child in such proceedings as a result of a conflict of interest between them and the victim.
 - 5 Each Party shall provide, by means of legislative or other measures, in accordance with the conditions provided for by its internal law, the possibility for groups, foundations, associations or governmental or non-governmental organisations, to assist and/or support the victims with their consent during criminal proceedings concerning the offences established in accordance with this Convention.
 - 6 Each Party shall ensure that the information given to victims in conformity with the provisions of this article is provided in a manner adapted to their age and maturity and in a language that they can understand.

Article 32 – Initiation of proceedings

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that investigations or prosecution of offences established in accordance with this Convention shall not be dependent upon the report or accusation made by a victim, and that the proceedings may continue even if the victim has withdrawn his or her statements.

Article 33 – Statute of limitation

Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the statute of limitation for initiating proceedings with regard to the offences established in accordance with Articles 18, 19, paragraph 1.a and b, and 21, paragraph 1.a and b, shall continue for a period of time sufficient to allow the efficient starting of proceedings after the victim has reached the age of majority and which is commensurate with the gravity of the crime in question.

Article 34 – Investigations

- 1 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to ensure that persons, units or services in charge of investigations are specialised in the field of combating sexual exploitation and sexual abuse of children or that persons are trained for this purpose. Such units or services shall have adequate financial resources.

- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that uncertainty as to the actual age of the victim shall not prevent the initiation of criminal investigations.

Article 35 – Interviews with the child

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that:
 - a interviews with the child take place without unjustified delay after the facts have been reported to the competent authorities;
 - b interviews with the child take place, where necessary, in premises designed or adapted for this purpose;
 - c interviews with the child are carried out by professionals trained for this purpose;
 - d the same persons, if possible and where appropriate, conduct all interviews with the child;
 - e the number of interviews is as limited as possible and in so far as strictly necessary for the purpose of criminal proceedings;
 - f the child may be accompanied by his or her legal representative or, where appropriate, an adult of his or her choice, unless a reasoned decision has been made to the contrary in respect of that person.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that all interviews with the victim or, where appropriate, those with a child witness, may be videotaped and that these videotaped interviews may be accepted as evidence during the court proceedings, according to the rules provided by its internal law.
- 3 When the age of the victim is uncertain and there are reasons to believe that the victim is a child, the measures established in paragraphs 1 and 2 shall be applied pending verification of his or her age.

Article 36 – Criminal court proceedings

- 1 Each Party shall take the necessary legislative or other measures, with due respect for the rules governing the autonomy of legal professions, to ensure that training on children's rights and sexual exploitation and sexual abuse of children is available for the benefit of all persons involved in the proceedings, in particular judges, prosecutors and lawyers.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure, according to the rules provided by its internal law, that:
 - a the judge may order the hearing to take place without the presence of the public;
 - b the victim may be heard in the courtroom without being present, notably through the use of appropriate communication technologies.

Chapter VIII – Recording and storing of data**Article 37 – Recording and storing of national data on convicted sexual offenders**

- 1 For the purposes of prevention and prosecution of the offences established in accordance with this Convention, each Party shall take the necessary legislative or other measures to collect and store, in accordance with the relevant provisions on the protection of personal data and other appropriate rules and guarantees as prescribed by domestic law, data relating to the identity and to the genetic profile (DNA) of persons convicted of the offences established in accordance with this Convention.
- 2 Each Party shall, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, communicate to the Secretary General of the Council of Europe the name and address of a single national authority in charge for the purposes of paragraph 1.
- 3 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the information referred to in paragraph 1 can be transmitted to the competent authority of another Party, in conformity with the conditions established in its internal law and the relevant international instruments.

Chapter IX – International co-operation**Article 38 – General principles and measures for international co-operation**

- 1 The Parties shall co-operate with each other, in accordance with the provisions of this Convention, and through the application of relevant applicable international and regional instruments, arrangements agreed on the basis of uniform or reciprocal legislation and internal laws, to the widest extent possible, for the purpose of:
 - a preventing and combating sexual exploitation and sexual abuse of children;
 - b protecting and providing assistance to victims;
 - c investigations or proceedings concerning the offences established in accordance with this Convention.
- 2 Each Party shall take the necessary legislative or other measures to ensure that victims of an offence established in accordance with this Convention in the territory of a Party other than the one where they reside may make a complaint before the competent authorities of their State of residence.
- 3 If a Party that makes mutual legal assistance in criminal matters or extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for legal assistance or extradition from a Party with which it has not concluded such a treaty, it may consider this Convention the legal basis for mutual legal assistance in criminal matters or extradition in respect of the offences established in accordance with this Convention.

- 4 Each Party shall endeavour to integrate, where appropriate, prevention and the fight against sexual exploitation and sexual abuse of children in assistance programmes for development provided for the benefit of third states.

Chapter X – Monitoring mechanism

Article 39 – Committee of the Parties

- 1 The Committee of the Parties shall be composed of representatives of the Parties to the Convention.
- 2 The Committee of the Parties shall be convened by the Secretary General of the Council of Europe. Its first meeting shall be held within a period of one year following the entry into force of this Convention for the tenth signatory having ratified it. It shall subsequently meet whenever at least one third of the Parties or the Secretary General so requests.
- 3 The Committee of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

Article 40 – Other representatives

- 1 The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, the Commissioner for Human Rights, the European Committee on Crime Problems (CDPC), as well as other relevant Council of Europe intergovernmental committees, shall each appoint a representative to the Committee of the Parties.
- 2 The Committee of Ministers may invite other Council of Europe bodies to appoint a representative to the Committee of the Parties after consulting the latter.
- 3 Representatives of civil society, and in particular non-governmental organisations, may be admitted as observers to the Committee of the Parties following the procedure established by the relevant rules of the Council of Europe.
- 4 Representatives appointed under paragraphs 1 to 3 above shall participate in meetings of the Committee of the Parties without the right to vote.

Article 41 – Functions of the Committee of the Parties

- 1 The Committee of the Parties shall monitor the implementation of this Convention. The rules of procedure of the Committee of the Parties shall determine the procedure for evaluating the implementation of this Convention.
- 2 The Committee of the Parties shall facilitate the collection, analysis and exchange of information, experience and good practice between States to improve their capacity to prevent and combat sexual exploitation and sexual abuse of children.
- 3 The Committee of the Parties shall also, where appropriate:
 - a facilitate the effective use and implementation of this Convention, including the identification of any problems and the effects of any declaration or reservation made under this Convention;

- b express an opinion on any question concerning the application of this Convention and facilitate the exchange of information on significant legal, policy or technological developments.
- 4 The Committee of the Parties shall be assisted by the Secretariat of the Council of Europe in carrying out its functions pursuant to this article.
- 5 The European Committee on Crime Problems (CDPC) shall be kept periodically informed regarding the activities mentioned in paragraphs 1, 2 and 3 of this article.

Chapter XI – Relationship with other international instruments

Article 42 – Relationship with the United Nations Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography

This Convention shall not affect the rights and obligations arising from the provisions of the United Nations Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography, and is intended to enhance the protection afforded by them and develop and complement the standards contained therein.

Article 43 – Relationship with other international instruments

- 1 This Convention shall not affect the rights and obligations arising from the provisions of other international instruments to which Parties to the present Convention are Parties or shall become Parties and which contain provisions on matters governed by this Convention and which ensure greater protection and assistance for child victims of sexual exploitation or sexual abuse.
- 2 The Parties to the Convention may conclude bilateral or multilateral agreements with one another on the matters dealt with in this Convention, for purposes of supplementing or strengthening its provisions or facilitating the application of the principles embodied in it.
- 3 Parties which are members of the European Union shall, in their mutual relations, apply Community and European Union rules in so far as there are Community or European Union rules governing the particular subject concerned and applicable to the specific case, without prejudice to the object and purpose of the present Convention and without prejudice to its full application with other Parties.

Chapter XII – Amendments to the Convention**Article 44 – Amendments**

- 1 Any proposal for an amendment to this Convention presented by a Party shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by him or her to the member States of the Council of Europe, any signatory, any State Party, the European Community, any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 45, paragraph 1, and any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 46, paragraph 1.
- 2 Any amendment proposed by a Party shall be communicated to the European Committee on Crime Problems (CDPC), which shall submit to the Committee of Ministers its opinion on that proposed amendment.
- 3 The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and the opinion submitted by the CDPC and, following consultation with the non-member States Parties to this Convention, may adopt the amendment.
- 4 The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 3 of this article shall be forwarded to the Parties for acceptance.
- 5 Any amendment adopted in accordance with paragraph 3 of this article shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

Chapter XIII – Final clauses**Article 45 – Signature and entry into force**

- 1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration as well as the European Community.
- 2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
- 3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which 5 signatories, including at least 3 member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.
- 4 In respect of any State referred to in paragraph 1 or the European Community, which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 46 – Accession to the Convention

- 1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consultation of the Parties to this Convention and obtaining their unanimous consent, invite any non-member State of the Council of Europe, which has not participated in the elaboration of the Convention, to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe, and by unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers.
- 2 In respect of any acceding State, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 47 – Territorial application

- 1 Any State or the European Community may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
- 2 Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 48 – Reservations

No reservation may be made in respect of any provision of this Convention, with the exception of the reservations expressly established. Any reservation may be withdrawn at any time.

Article 49 – Denunciation

- 1 Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 50 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, any State signatory, any State Party, the European Community, any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 45 and any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 46 of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 45 and 46;
- d any amendment adopted in accordance with Article 44 and the date on which such an amendment enters into force;
- e any reservation made under Article 48;
- f any denunciation made in pursuance of the provisions of Article 49;
- g any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Lanzarote, this 25th day of October 2007, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community and to any State invited to accede to this Convention.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 maggio 2002 (06.06)
(OR. EN)**

9141/02

DROIPEN 33

RISULTATI DEI LAVORI

del: Consiglio

in data: 24-25 aprile 2002

n. doc. prec.: 7266/4/02 DROIPEN 14 REV 4

Oggetto: Conclusioni del Consiglio sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene

Nella sessione del 24 e 25 aprile 2002 il Consiglio ha adottato le conclusioni che figurano in allegato.

Conclusioni del Consiglio sull'approccio da adottare per l'armonizzazione delle pene

1. Il Consiglio, in base al trattato sull'Unione europea, ha adottato numerosi strumenti riguardanti il ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri. Gli strumenti adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam si prefiggevano principalmente di definire gli elementi costitutivi minimi di taluni illeciti penali e di stabilire una base idonea per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri riguardo a detti illeciti. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam il Consiglio, in base agli articoli 31 e 34 del TUE, ha adottato alcuni strumenti che stabiliscono altresì i requisiti minimi in ordine alle pene massime che le legislazioni nazionali devono prevedere per determinati reati.
2. Nel corso dei negoziati per l'adozione dei più recenti strumenti di cui sopra è emersa l'esigenza di delineare un approccio generale all'armonizzazione delle pene. Nella sessione del 28 e 29 maggio 2001, il Consiglio GAI ha discusso approfonditamente la questione e ha incaricato gli organi competenti del Consiglio di proseguire le discussioni sull'armonizzazione del diritto penale. Il Consiglio ha ripreso il tema nella sessione del 27 e 28 settembre 2001 e, in seguito, la Presidenza belga ha presentato nel novembre 2001 un documento basato sulle proposte di vari Stati membri e contenente alcune opzioni tecniche per l'armonizzazione delle pene. Sulla scorta delle osservazioni su questo documento e di alcune idee formulate dalla Presidenza spagnola, la questione è stata nuovamente esaminata nella riunione informale dei Ministri GAI a Santiago di Compostela, il 14 e 15 febbraio 2002. Alla luce dei risultati di questa riunione il Comitato dell'articolo 36 e il Coreper hanno proceduto a un ulteriore esame della questione.

3. Tenuto conto di quanto precede il Consiglio stabilisce le conclusioni in appresso.

Nell'intento di promuovere la cooperazione contro la criminalità e conformemente alla conclusione n. 48 del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, "gli sforzi intesi a concordare definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni dovrebbero incentrarsi in primo luogo su un numero limitato di settori di particolare importanza".

Di fatto tra i vari Stati membri esistono talune differenze nel livello di pena. Esse sono mutate nel tempo e sono l'espressione del modo in cui gli Stati membri hanno deciso di affrontare i problemi basilari che riguardano la criminalità e le pene.

Nel valutare come armonizzare le sanzioni penali in taluni settori, occorre tenere presente la diversità delle tradizioni giuridiche degli Stati membri. Pertanto, nell'armonizzare le sanzioni penali, è necessaria una certa flessibilità al fine di consentire agli Stati membri di preservare la coerenza dei propri regimi penali.

Se le proposte relative a strumenti giuridici da adottare ai sensi del titolo VI del TUE contengono disposizioni che stabiliscono gli elementi costitutivi minimi di illeciti penali, sarà presa in considerazione l'esigenza eventuale di fissare il livello minimo delle pene massime per gli illeciti in questione nelle legislazioni nazionali.

In alcuni casi può essere sufficiente stabilire che gli Stati membri prevedano che i reati in questione sono punibili con pene efficaci, proporzionate e dissuasive lasciando a ciascuno di essi la facoltà di determinarne il livello.

In altri casi può essere necessario andare oltre, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. Il Consiglio conviene di stabilire un regime di livelli di pena da utilizzare in tali casi. Il Consiglio stabilisce che questo sistema sia articolato nei seguenti livelli di pena:

<u>Livello 1:</u>	pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni
<u>Livello 2:</u>	pene detentive della durata massima compresa tra almeno 2 e 5 anni
<u>Livello 3:</u>	pene detentive della durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni
<u>Livello 4:</u>	pene detentive della durata massima di almeno 10 anni (casi in cui occorrono pene particolarmente severe) .

La definizione di quattro livelli non implica che ogni strumento giuridico debba far ricorso a tutti né che tutti gli illeciti penali definiti da ciascuno strumento giuridico particolare debbano essere soggetti all'armonizzazione delle pene. Va osservato che i livelli cui ci si riferisce sono livelli minimi, e che nulla osta a che gli Stati membri vadano oltre tali livelli nella legislazione nazionale.

In base a questo regime occorre che, qualora sia necessario prevedere il livello minimo della pena massima che deve essere comminata per un determinato reato da ciascuno Stato membro ai sensi della legislazione nazionale, detto livello minimo corrisponda a uno dei livelli sopra riportati. Il Consiglio non esclude tuttavia che, in particolari circostanze, possa essere applicata una pena superiore al minimo del livello 4.



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**



10551/09 (Presse 164)

PROVISIONAL VERSION

PRESS RELEASE

2946th Council meeting

Justice and Home Affairs

Luxembourg, 4-5 June 2009

Presidents

Mr Martin PECINA

Minister of Interior of the Czech Republic

Ms Daniela KOVÁŘOVÁ

Minister for Justice of the Czech Republic

(estratto)

P R E S S

Rue de la Loi 175 B – 1048 BRUSSELS Tel.: +32 (0)2 281 6319 / 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026
press.office@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

10551/09 (Presse 164)

Main results of the Council

*The Council adopted conclusions on the further direction of the **Schengen Information System "SIS II"**.*

*The Council and the governments of the member states adopted conclusions on the closure of the **Guantanamo Bay detention centre**.*

*Ministers held discussions on **asylum** as well as on **illegal immigration in the Mediterranean**.*

*The EU's counter-terrorism coordinator, Gilles de Kerchove, presented reports on the implementation of the **EU strategy to combat terrorism**.*

*The Council agreed on **procedures for the negotiation and conclusion of bilateral agreements** between member states and third countries concerning:*

- jurisdiction, recognition and enforcement of judgments and decisions *in matrimonial matters, parental responsibility and maintenance obligations*, and applicable law in matters relating to maintenance; and
- *applicable law in **contractual and non-contractual obligations**.*

The Council adopted guidelines on a common frame of reference for European contract law.

*Ministers for justice took note of the agreement reached with the European Parliament for amending directive 2005/35/EC on **ship-source pollution** and the introduction of penalties for infringements, with a view to the formal adoption of the instrument at later stage.*

SEXUAL EXPLOITATION OF CHILDREN / TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

The Council examined the state of play regarding two proposals aimed at:

- a) improving the fight against sexual abuse and exploitation of children ([8150/09](#)) and
- b) strengthening the fight against trafficking in human beings ([8151/09](#)).

The Council instructed its preparatory bodies to continue the examination of the proposals, pending the opinion of the European Parliament.

A number of outstanding issues have been identified concerning both proposals, including:

- the question of the legal basis;
- the penalties' system, in particular the severity of the penalties and the level of differentiation according to the types and gravity of the offences;
- the question of jurisdiction, in particular the extra territorial one in order to combat such phenomenon as sex tourism;
- the question of protection and assistance to victims.

TRAINING OF JUDGES, PROSECUTORS AND JUDICIAL STAFF

The Council took stock on the follow-up of a resolution¹ on the training of judges, prosecutors and judicial staff in the EU, adopted in October 2008 ([10226/09](#)).

* * *

Over a working lunch, ministers for justice exchange views on the problem of international abductions of children to countries which are not contracting parties to the 1980 Hague Convention on the civil aspects of international child abduction.

The Hague convention on the civil aspects of international child abduction has already proved its significance for resolving cases of international child abductions between the 81 participating countries.

The situation is different when a child has been abducted to state which is not a contracting party to the convention, where it becomes more difficult to get the child returned safely and promptly.

¹ Official Journal C 299 of 22.11.2008.



DICHIARAZIONE FINALE (Roma, 30 maggio 2009)

Nella riunione ministeriale G8 Giustizia e Affari Interni, svoltasi a Roma il 29 e 30 maggio 2009, noi, Ministri della Giustizia e dell'Interno, abbiamo preso in esame un complesso di temi di interesse comune nel settore della giustizia e degli affari interni assieme al Vicepresidente della Commissione Europea. Alla Conferenza hanno partecipato anche i Ministri della Presidenza di turno dell'UE e INTERPOL, UNODC e UNICRI.

Abbiamo concentrato l'attenzione su questioni di rilievo strategico concernenti la lotta contro il terrorismo internazionale e la criminalità organizzata transnazionale e siamo arrivati alla conclusione che uno strumento primario nel combattere il crimine organizzato consiste nel privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti per mezzo della confisca e di altri strumenti orientati a colpirne i patrimoni. Abbiamo anche sottolineato l'importanza della protezione delle infrastrutture critiche in un mondo così interdipendente.

Abbiamo organizzato un evento speciale con lo scopo di ricordare la figura e le idee di Giovanni Falcone, le cui intuizioni hanno profondamente influenzato la Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale.

Abbiamo discusso della recrudescenza del fenomeno della pirateria, soprattutto al largo delle coste della Somalia.

Abbiamo esaminato il fenomeno della tratta degli esseri umani e dell'immigrazione illegale, analizzando le possibili strategie di intervento. Abbiamo anche considerato la questione dell'integrazione degli immigrati riconoscendo i positivi benefici della immigrazione legale.

Abbiamo altresì affrontato le attuali problematiche della criminalità informatica e del contrasto alla pedopornografia,

questione la cui importanza e urgenza abbiamo inteso sottolineare con l'adozione di una Dichiarazione separata dal titolo "The Risk to Children Posed by Child Pornography Offenders".

Abbiamo poi analizzato il tema della sicurezza urbana, quale nuovo "global security issue", con il quale i nostri Paesi sono sempre più chiamati a confrontarsi.

CONCLUSIONI

LOTTA AL TERRORISMO

Noi, Ministri G8 della Giustizia e dell'Interno, riaffermiamo nel modo più deciso la nostra condanna nei confronti di tutti gli atti di terrorismo, indipendentemente dalle loro motivazioni, ovunque e da chiunque essi siano commessi, riaffermando allo stesso tempo il dovere degli Stati a garantire che tutte le misure prese per combattere il terrorismo siano in linea con i loro obblighi di diritto internazionale, in particolare con la normativa sui diritti umani, l'asilo e il diritto umanitario.

Siamo peraltro consapevoli che, nonostante gli sforzi e i successi riportati dalla comunità internazionale, il terrorismo rappresenta tuttora una delle più gravi minacce alla sicurezza internazionale.

L'analisi della minaccia mostra che i gruppi terroristici internazionali mantengono una significativa capacità offensiva ed evidenziano notevole flessibilità organizzativa, adeguando strutture e modelli operativi ai vari contesti.

Desti particolare preoccupazione la capacità costante di radicalizzazione e reclutamento che genera il terrorismo internazionale.

Per contrastare tali fenomeni, la miglior difesa è la prevenzione e a questo scopo dobbiamo ampliare e condividere le nostre conoscenze sui destinatari e sui canali di diffusione dell'estremismo violento.

Ciò richiede attenzione alle attività e alle comunicazioni adoperate dalle organizzazioni terroristiche per la radicalizzazione, il reclutamento e la pianificazione dei loro atti criminali nella misura in cui ciò è consentito dalle legislazioni interne riguardanti tali

attività di controllo. In particolare, dobbiamo continuare a concentrarci su come questi utilizzano Internet.

La cooperazione antiterrorismo tra i Paesi G8 resta essenziale ed è importante continuare a potenziare la cooperazione avviata con strumenti già consolidati quali l'analisi congiunta della minaccia e lo scambio di conoscenze e buone prassi.

Obiettivi centrali della cooperazione internazionale in questo campo sono lo scambio di informazioni operative - secondo quanto consentito dalle normative interne al riguardo - sul blocco dei canali di finanziamento del terrorismo, attuando le raccomandazioni speciali della FATF (GAFI) per la Lotta contro il Finanziamento del Terrorismo. Inoltre è importante studiare le nuove forme di approvvigionamento di risorse finanziarie a fini terroristici, combattendo la mobilità dei terroristi, riducendo al minimo la vulnerabilità delle infrastrutture critiche e di tutti i modi del trasporto aumentandone la resilienza, ostacolando l'utilizzazione del cyberspazio a fini terroristici e prevenendo il terrorismo Chimico, Biologico, Radiologico e Nucleare (CBRN).

In particolare, noi riconosciamo che la nostra crescente interdipendenza richiede una maggiore cooperazione per proteggere le infrastrutture critiche a cui si appoggiano le nostre industrie e le nostre società. I recenti lavori dei nostri esperti in materia di infrastrutture per l'energia e prodotti chimici rappresenta un passo importante nel promuovere una maggiore comprensione e richiediamo agli esperti del Gruppo Roma-Lione di continuare questo lavoro.

Abbiamo sottolineato l'importanza di rendere compatibili le misure antiterrorismo, ivi comprese quelle preventive, col rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e lo stato di diritto.

Abbiamo convenuto sull'importanza di sostenere gli sforzi vigorosi di capacity building, che servono a potenziare le forze dell'ordine e a tutelare i diritti umani nei Paesi terzi nella consapevolezza che la lotta contro il terrorismo si consolida anche attraverso una più ampia adesione agli standard internazionalmente riconosciuti di tutela dei diritti fondamentali.

La prevenzione da sola non è sufficiente per rispondere alle sfide poste dai terroristi alla nostra società. L'esercizio dell'azione penale, nel pieno rispetto dello stato di diritto, dovrebbe portare a sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive nei confronti di persone riconosciute colpevoli. Rinnoviamo il nostro impegno ad attuare le raccomandazioni da noi formulate nel 2004 per la condivisione e la protezione delle informazioni d'intelligence relative alla sicurezza nazionale nell'ambito dell'attività investigativa e giudiziaria nei confronti dei terroristi e di coloro che hanno commesso reati di associazione.

CRIMINALITA' ORGANIZZATA TRANSNAZIONALE

Noi, Ministri G8 della Giustizia e dell'Interno, consideriamo la criminalità organizzata transnazionale una minaccia alla sicurezza nazionale e un pericolo per la stabilità internazionale. La criminalità organizzata transnazionale compromette lo stato di diritto e inquina l'economia.

L'analisi della minaccia posta dal crimine transnazionale fa registrare l'espansione su scala mondiale del narco-traffico, del contrabbando di armi e del traffico di persone, mentre aumenta il riciclaggio di denaro e proliferano i furti per via informatica e le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

Ribadiamo l'esigenza di prestare attenzione alle possibili connessioni tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale.

Abbiamo espresso preoccupazione per la recente recrudescenza della pirateria marittima che i nostri Paesi sono determinati a combattere. Abbiamo esaminato i problemi giuridici connessi con l'attività investigativa e l'esercizio dell'azione penale nei confronti della pirateria. Riconoscendo che questo è un punto che richiede ulteriore approfondimento da parte degli esperti, abbiamo adottato una Dichiarazione separata sulla "lotta contro la pirateria".

Oggi tale minaccia è più ramificata e più complessa che in passato. Di conseguenza è più che mai necessario un ulteriore rafforzamento della cooperazione internazionale quale strumento prioritario per un suo efficace contrasto. In tale contesto abbiamo convenuto di utilizzare il progetto "Valutazione della minaccia G8: la Minaccia posta dal Crimine Organizzato Transnazionale ai Paesi del G8" per

fornire una migliore guida strategica al Gruppo Roma/Lione sul crimine organizzato.

La comunità internazionale ha compiuto un primo importante progresso nella lotta contro il crimine organizzato transnazionale con la Convenzione di Palermo (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) e gli annessi Protocolli, strumenti dei quali va promossa l'ulteriore implementazione. In questo contesto, il G8 ha incoraggiato l'attiva partecipazione alla prossima Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e a lavorare assieme all'UNODC per giungere alla sua piena attuazione.

Come Ministri G8 della Giustizia e dell'Interno, riconosciamo l'importanza del contributo fornito da UNODC, UNICRI e INTERPOL nella prevenzione e contrasto della criminalità organizzata transnazionale e del loro ruolo di sostegno all'azione degli Stati.

Un punto qualificante delle nostre riflessioni è che siamo pervenuti alla conclusione che uno strumento primario nella lotta contro il crimine organizzato è privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti portando avanti un approccio orientato a colpirne i patrimoni.

E' importante che tali proventi del crimine, indipendentemente dalla loro ubicazione o dal loro intestatario formale, possano essere rintracciati, sequestrati e confiscati, negando alle organizzazioni criminali la possibilità di un rifugio sicuro. Al riguardo, un importante ruolo potrebbe essere svolto dalla cooperazione internazionale nel campo della mutua assistenza giuridica, che dovrebbe essere incoraggiata nella più ampia misura possibile.

Evidenziamo il successo della "Operazione Mantis" - un'operazione multilaterale, totalmente innovativa, per individuare e bloccare i trafficanti di denaro - organizzata dal Gruppo Roma/Lione del G8. Come Ministri della Giustizia e dell'Interno ci sentiamo incoraggiati da tale successo e intendiamo continuare sulla scorta di questa esperienza nelle nostre iniziative future.

Sulla base delle positive esperienze nazionali, potrebbe rappresentare una valida possibilità destinare le risorse sottratte alla criminalità organizzata a fini di utilità sociale e, in particolare, per le

esigenze della sicurezza. Ciò fornirebbe ragguardevoli mezzi finanziari agli Stati per contrastare la criminalità e, inoltre, avrebbe un rilevante impatto in termini di cultura della legalità e di ristabilimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Abbiamo deciso di approfondire i profili giuridici, operativi e gestionali della materia. Chiediamo agli esperti di considerare se un ulteriore lavoro potrebbe rafforzare e incrementare la loro capacità di fornire cooperazione internazionale nell'esecuzione di ordini di confisca all'estero, basati su condanne e non, anche in particolare in relazione ai Paesi in via di sviluppo.

LOTTA ALLA PEDOPORNOGRAFIA

Lo sfruttamento sessuale dei minori, prima che un crimine odioso, è una violazione dei diritti dell'infanzia.

Come Ministri della Giustizia e dell'Interno condanniamo fermamente tutte le forme di sfruttamento sessuale dei minori, ivi compreso il "turismo sessuale", e consideriamo la pedopornografia su Internet.

E' importante considerare la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei Bambini contro lo Sfruttamento e l'Abuso Sessuale.

La nostra cooperazione in materia è consolidata e ci permette di combattere efficacemente questo fenomeno ignobile.

Reputiamo importanti le iniziative e i progetti del G8 portati avanti dal Gruppo Roma/Lione in questo settore. Tra questi vi sono: il sito "G8 Wanted Child Sex Offenders", gli sforzi per fermare e perseguire il "turismo sessuale" in danno di minori, nonché il recente Simposio di ricerca internazionale presso l'Università della North Carolina di Chapel Hill sullo sfruttamento sessuale dei minori, tutte iniziative in grado di rafforzare la nostra capacità di prevenzione e contrasto di questa piaga che riteniamo sia importante sviluppare ulteriormente.

I continui progressi della tecnologia offrono ulteriori margini di miglioramento della cooperazione internazionale, a livello normativo ed operativo.

Riteniamo, in particolare, che si debba considerare la possibilità di adottare misure aggressive quali la creazione di una *blacklist* di siti pedopornografici, finalizzata ad ostacolare la navigazione verso siti pedofili, e/o denuncia da parte dei provider dei servizi Internet, in conformità con i diversi sistemi giuridici. Tale *blacklist* potrebbe essere gestita da organizzazioni internazionali ed anche aggiornata e divulgata, quindi adattata, ove necessario, ed implementata dalle competenti organizzazioni a livello nazionale.

Si potrebbe ottenere altresì una cooperazione internazionale efficace attraverso un'adesione a *task force* multilaterali, condividendo software specializzati e coordinando insieme indagini *on line* sotto copertura e altre operazioni internazionali di polizia.

Diamo pertanto incarico agli esperti del Gruppo Roma/Lione di approfondire i vari profili sottesi alla messa in opera dei summenzionati dispositivi di collaborazione internazionale.

Riconoscendo l'importanza di riunire i nostri sforzi per combattere la pedopornografia *on line* e *off line*, abbiamo adottato una Dichiarazione separata sulla pedopornografia, intitolata "The Risk to Children Posed by Child Pornography Offenders" e riaffermiamo il nostro impegno a continuare a lavorare insieme per combattere la pedopornografia, soprattutto in Internet.

CRIMINALITA' INFORMATICA E SICUREZZA INFORMATICA

La pericolosità del cybercrime - che copre una vasta gamma di reati - aumenta di pari passo con il ritmo del progresso tecnologico.

Uno sviluppo allarmante è la crescita a livello mondiale dei "furti di identità", che minaccia la sicurezza finanziaria e personale degli individui e i diritti di proprietà intellettuale e mina gli sforzi per mantenere la sicurezza interna. Accogliamo con favore la guida pratica su questo argomento che i nostri esperti del Gruppo Roma/Lione hanno fornito all'inizio di quest'anno alla

Commissione ONU sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale.

L'uso criminoso dei *social network*, dei servizi criptati, dei servizi VoiP e del Domain Name System e di altri nuovi e sempre più gravi attacchi da parte dei criminali contro i sistemi informatici pongono sfide più impegnative alle capacità di *law enforcement* e sono in rapida ascesa.

Per far fronte a queste insidie noi crediamo che sia essenziale migliorare la collaborazione tra i providers e le Forze di polizia per l'attività di tracciamento on line durante le investigazioni rispettando allo stesso tempo i diritti degli utenti di Internet, inclusi i gruppi più vulnerabili della società e soprattutto i giovani e gli anziani. E' anche essenziale che gli Stati reagiscano con risposte tecnologicamente all'avanguardia e che rafforzino le forme di cooperazione internazionale già esistenti, quali i Punti di Contatto G8 24/7 High Tech Crime.

I Ministri riconoscono l'importanza dell'approfondimento degli strumenti investigativi di settore, quali quello delle "Training Conferences" dei Punti di contatto della Rete 24/7, e accolgono con favore l'intenzione italiana di organizzarne un'ulteriore sessione. Inoltre, incoraggiano un'ampia collaborazione di tutti i Paesi G8 sulla criminalità informatica, compresa la partecipazione al Meridian Process e la Conferenza, istituito durante la Presidenza del Regno Unito del 2005.

Pertanto, chiediamo agli esperti del Gruppo Roma/Lione di individuare le soluzioni necessarie se intendiamo continuare a rafforzare la cooperazione di polizia e promuovere forme di partenariato tra lo Stato e il settore privato, compresi i gestori dei servizi e le Squadre Informatiche di Risposta Rapida.

Inoltre, i Paesi membri del G8 dovranno continuare a migliorare la cooperazione nella sfera dell'organizzazione delle indagini transfrontaliere sulla criminalità informatica. In questo periodo, gli Stati membri del G8 stanno attuando un'iniziativa multi fase denominata "Organization of Cross-Border Cybercrime Investigations", volta a condurre un'analisi e a sintetizzare l'esperienza in questo settore, nonché ad individuare un insieme di

raccomandazioni pratiche da utilizzare in ambito di G8 e, possibilmente, per il G8 *outreach*. La positiva attuazione di tale progetto porterà alla promozione di uno scambio informativo più efficiente e alla facilitazione della cooperazione pratica tra le autorità di polizia che indagano sul *cybercrime*.

TRAFFICO DEGLI ESSERI UMANI, IMMIGRAZIONE CLANDESTINA E INTEGRAZIONE DEI MIGRANTI LEGALI

Come Ministri della Giustizia e dell'Interno, condanniamo decisamente la tratta di esseri umani quale violazione dei diritti fondamentali della persona e siamo determinati a combattere le organizzazioni criminali che la gestiscono con enormi profitti, così come a prevenire i possibili collegamenti con le organizzazioni terroristiche.

Ribadiamo il nostro comune impegno a combattere l'immigrazione illegale e la tratta di migranti, che alimenta le organizzazioni criminali transnazionali e ostacola l'integrazione degli immigrati regolari.

Esprimiamo preoccupazione per l'attuale crisi finanziaria internazionale, che rischia di accrescere la pressione migratoria verso i Paesi maggiormente industrializzati.

Per far fronte a questi due fenomeni è necessario rafforzare la cooperazione internazionale, mettendo a frutto le nostre pregresse riflessioni ed esperienze e migliorando gli strumenti di prevenzione e contrasto.

Attenzione particolare va prestata ai Paesi di origine e di transito dei flussi migratori irregolari.

Identificare e prevenire l'uso fraudolento di documenti di viaggio deve restare una priorità. Riconosciamo l'importante contributo dei passaporti a lettura automatica alla sicurezza globale. Di conseguenza, incoraggiamo tutti gli Stati che fanno parte dell'International Civil Aviation Organization (ICAO) che attualmente non rilasciano passaporti leggibili a macchina, a prendere tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti ICAO approvati nel 2005, vale a dire che a tutti gli Stati membri ICAO

viene imposto di rilasciare passaporti leggibili a macchina e compatibili a partire dal 1° aprile 2010. È prassi raccomandata dall'ICAO che tutti i passaporti non a lettura ottica non siano più in corso di validità al più tardi a partire dal 1° aprile 2015.

Dato che gli *e-Passaport* aggiungono nuove funzionalità di sicurezza, l'interoperabilità sarà di cruciale importanza. Chiediamo dunque a tutti gli Stati di verificare l'autenticità dei dati contenuti nei microchip dei passaporti elettronici e di far riferimento al Public Key Directory (PKD) dell'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO) una volta che le loro legislazioni nazionali lo consentano. Il G8 sostiene pienamente la prassi raccomandata dall'ICAO, vale a dire che i Paesi membri dell'Organizzazione che emettono o emetteranno passaporti elettronici e/o implementeranno controlli automatizzati sui passaporti alle frontiere partecipino alla PKD dell'ICAO.

Il G8 è impegnato a favorire la più ampia ratifica e applicazione degli Accordi internazionali esistenti (Protocolli ONU sul Traffico di Persone e la Trattata di Migranti) e a sostenere con iniziative di assistenza tecnica i Paesi terzi per porli in grado di acquisire le capacità richieste per la piena implementazione di tali strumenti.

L'immigrazione legale va accompagnata da misure atte a favorire l'integrazione degli immigrati e da una maggiore apertura verso le loro comunità, trarrebbero vantaggio sia i Paesi di destinazione che gli immigrati.

Per questo, consideriamo positivo e desideriamo proseguire lo scambio di esperienze e buone prassi sulle politiche di gestione dell'immigrazione legale e dell'integrazione e riaffermiamo il nostro impegno a continuare il lavoro finora portato avanti.

SICUREZZA URBANA

La questione della sicurezza urbana va assumendo una rilevanza crescente nelle politiche nazionali e ha un'incidenza diretta sulla sicurezza interna degli Stati e sulla qualità della vita delle persone.

Si tratta di un problema che accomuna Paesi avanzati e Paesi in via di sviluppo.

L'insicurezza urbana colpisce in modo particolare gli strati sociali più vulnerabili e ostacola l'integrazione degli immigrati.

Il degrado urbano, inoltre, può alimentare collegamenti tra criminalità di strada e criminalità organizzata e fornire un ambiente propizio per lo sviluppo di forme di violenza.

Non va sottovalutato che le città, in quanto gangli vitali della società globalizzata, restano un bersaglio per gli attacchi terroristici.

Per esempio, le nostre città prosperano grazie alla interconnettività che forniscono tutti i tipi di trasporto moderno. Pertanto, dobbiamo continuare a dedicarci allo scambio di migliori prassi e a promuovere standard comuni per proteggere i passeggeri e i cargo dalle minacce già note, soprattutto quelle degli esplosivi, analizzando al contempo le minacce emergenti.

Sul tema della sicurezza urbana abbiamo confrontato le nostre rispettive esperienze e, per la prima volta in ambito G8, abbiamo convenuto sull'utilità di sviluppare la cooperazione internazionale anche in questo settore.

Ribadiamo i positivi effetti che il coinvolgimento della collettività ha nelle politiche di sicurezza, soprattutto in quanto contribuisce a diffondere la cultura della legalità e a promuovere la democrazia avvicinando i cittadini alle istituzioni pubbliche.

Abbiamo anche potuto constatare che il coinvolgimento della collettività nelle politiche di sicurezza produce effetti positivi sul controllo del territorio e contribuisce a diffondere la cultura della legalità e ad avvicinare i cittadini alle istituzioni.

La gestione della sicurezza nelle città richiede uno sforzo congiunto di tutte le istituzioni e, in particolare, delle autorità locali che svolgono un ruolo primario in questo settore.

Chiediamo agli esperti del Gruppo Roma/Lione di approfondire le dinamiche della insicurezza urbana, ivi compresi i suoi possibili collegamenti con forme più gravi di criminalità e di esaminare adeguate modalità di collaborazione internazionale.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009
COM(2009) 262 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

Maggiore libertà in un contesto più sicuro

1. INTRODUZIONE

I cittadini vogliono vivere in un'Unione europea prospera e pacifica, che ne tuteli i diritti e ne garantisca l'incolumità. I cittadini vogliono viaggiare liberamente e poter scegliere di fermarsi per un breve periodo o per tanti anni in un altro paese europeo per studiare, lavorare, fondare una famiglia, creare un'impresa o per trascorrere gli anni della pensione. Li preoccupa però vedere che la stabilità e la sicurezza che hanno regnato in Europa in questi ultimi anni sono minacciate da crisi e fenomeni globali.

Per superare le difficoltà economiche e politiche che si prospettano all'Unione europea e al mondo intero e per rispondere alle complesse sfide del futuro, occorrono soluzioni globali e sostenibili. In un mondo in cui la mobilità assume dimensioni planetarie, i cittadini europei nutrono legittime aspettative che l'Unione intervenga in modo efficace e responsabile in settori che toccano così da vicino la vita quotidiana di tutti.

Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Valori chiave e componenti di base del modello europeo di società, la libertà, la sicurezza e la giustizia sono le pietre angolari del modello europeo di integrazione. L'Unione europea ha fin qui offerto ai cittadini un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di rispondere a sfide politiche e economiche globali. Sono stati poi fatti grandi passi avanti verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La priorità adesso è porre i cittadini al centro di questo progetto.

I grandi progressi realizzati

Con il trattato di Maastricht, le questioni connesse al settore della giustizia e degli affari interni, sviluppate fino ad allora a livello meramente intergovernativo, sono state integrate nell'ambito dell'Unione europea. Dal trattato di Maastricht, il grado di integrazione tra gli Stati membri in queste materie è andato aumentando di pari passo con il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. I programmi di Tampere e dell'Aia hanno dato un forte impulso politico al consolidamento di queste politiche tanto importanti per i cittadini.

Numerosi sono gli esempi dei risultati positivi raggiunti nell'ultimo decennio:

- la soppressione dei controlli alle frontiere interne allo spazio Schengen consente oggi ad oltre 400 milioni di cittadini provenienti da venticinque paesi di viaggiare liberamente dalla penisola iberica agli Stati baltici, dalla Grecia alla Finlandia. La

gestione delle frontiere esterne dell'Unione è più coordinata, grazie soprattutto alla creazione e alla piena operabilità dell'agenzia FRONTEX;

- in materia d'immigrazione sono state gettate le basi di una politica comune, in particolare tramite la definizione di norme intese ad una maggiore equità e prevedibilità dell'immigrazione legale, di un programma comune volto a favorire l'integrazione degli immigrati nelle realtà sociali europee e di un'azione più incisiva contro l'immigrazione irregolare e la tratta degli esseri umani. Sono stati inoltre istituiti partenariati con i paesi terzi intesi ad assicurare una gestione concertata delle questioni migratorie;
- sono state poste le basi di un sistema europeo comune di asilo per coloro che necessitano protezione internazionale, anche sul piano operativo con l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La realizzazione di una politica comune dei visti ha garantito maggior trasparenza e certezza del diritto a beneficio di tutti gli interessati;
- è stato promosso un elevato livello di fiducia tra le autorità nazionali. In materia penale è migliorato soprattutto lo scambio di informazioni. Ad esempio, le autorità di polizia possono oggi ottenere le informazioni di cui dispone un altro Stato membro senza grandi limitazioni;
- il mandato d'arresto europeo, che ha notevolmente ridotto gli sforzi necessari ad ottenere l'extradizione dei criminali, ha consentito di abbreviare i termini procedurali portandoli da un anno a un minimo di 11 giorni e a un massimo di 6 settimane;
- sono stati profusi sforzi per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata, compresa la criminalità informatica, e a proteggere le infrastrutture critiche;
- notevoli sono stati i progressi anche in materia civile e commerciale. Il cittadino dispone oramai di mezzi più semplici e rapidi per la riscossione dei crediti in situazioni transfrontaliere. Sono state stabilite norme comuni sulla legge applicabile in materia di responsabilità civile e di contratti. È stata potenziata la tutela dei minori, finalizzata soprattutto a garantirne i contatti regolari con i genitori in seguito a una separazione e a dissuadere i sequestri all'interno dell'Unione.

Progressi tuttavia più lenti e stentati in alcuni settori

In altri ambiti, soprattutto in materia penale e nel diritto di famiglia, i progressi sono andati più a rilento. Questo relativo ritardo si spiega col fatto che, trattandosi di ambiti politici in cui è necessaria l'unanimità al Consiglio, le discussioni sono state spesso lunghe e poco concludenti e gli strumenti non sempre hanno raggiunto il livello di ambizione desiderato.

Un'altra sfida consiste nel garantire un'applicazione reale della normativa. Specie in materia penale, la Corte di giustizia gode di competenze limitate e la Commissione non può avviare procedimenti d'infrazione. Ne conseguono significativi ritardi nel recepimento della normativa comunitaria a livello nazionale, il che conferisce alla norma europea un carattere in qualche modo "virtuale".

Vincoli procedurali e istituzionali a parte, resta ancora molto da fare. In materia civile e commerciale, sopravvivono tutt'oggi procedure intermedie che intralciano la libera

circolazione delle decisioni in Europa, ad esempio per quanto riguarda i crediti contestati. Rimane carente la tutela dei cittadini e delle imprese nel caso di controversie con parti residenti in paesi terzi. Sussistono ostacoli al riconoscimento degli atti di stato civile dei cittadini al di là delle frontiere nazionali. In tutti gli Stati membri lascia ancora a desiderare l'attuazione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini. Nel settore della giustizia penale differiscono ancora i livelli di tutela del cittadino nell'ambito dei procedimenti giudiziari e non è stato possibile adottare garanzie procedurali minime durante il periodo di riferimento. Lo scambio di informazioni tra autorità nazionali sulle persone condannate non risulta pienamente efficace. Inoltre, a livello operativo, l'azione di polizia oltre le frontiere nazionali si scontra con molti ostacoli.

Le sfide future

L'intento è di garantire ai cittadini il miglior servizio possibile. È opportuno che la crescente diversità di un'Unione formata da 27 Stati membri e oltre si rifletta nel modo di gestire i settori della giustizia, della libertà e della sicurezza. Il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione è oggi riconosciuto a 500 milioni di persone. È pertanto in aumento il numero di situazioni personali e commerciali dalle dimensioni transnazionali. Sono inoltre nettamente aumentate le pressioni migratorie, in particolare alle frontiere meridionali dell'Unione.

Gli esempi che seguono danno un'idea delle molteplici sfide all'orizzonte:

- sono oltre 8 milioni gli europei che esercitano oggi il diritto di vivere nello Stato membro d'elezione, tendenza destinata a aumentare in futuro. Sussistono tuttavia diversi ostacoli all'esercizio di questo diritto, massima espressione della cittadinanza dell'Unione;
- le questioni di diritto civile sono destinate ad acquisire centralità. Già oggi nell'Unione 1 successione su 10 presenta una dimensione internazionale;
- la criminalità informatica è un fenomeno senza frontiere in costante evoluzione. Nel 2008, sono stati individuati 1500 siti internet commerciali e non commerciali, con contenuti di natura pedopornografica;
- il terrorismo rimane una minaccia per l'Unione. Nel 2007, undici Stati membri dell'Unione sono stati mira di circa 600 attentati terroristici (falliti, sventati o condotti a termine);
- sul territorio dell'Unione si contano 1636 punti designati come valichi d'ingresso, e nel 2006 sono stati circa 900 milioni i passaggi. In un mondo aperto, caratterizzato da una mobilità crescente dei cittadini, è una grande sfida garantire una gestione efficace delle frontiere esterne dell'Unione;
- nel 2006, sono stati registrati nell'Unione 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi, ovvero circa il 3,8% della popolazione totale, ed è probabile un aumento delle pressioni migratorie. All'origine di questo fenomeno: la crescita demografica e la povertà in diversi paesi d'origine, ma anche l'invecchiamento della popolazione europea. Tra il 2008 e il 2060, si prevede un calo della popolazione in età lavorativa pari al 15%, ovvero circa 50 milioni di persone;

- secondo stime, sul territorio dell’Unione europea vivono circa 8 milioni di immigrati irregolari, molti dei quali trovano lavoro nel sommerso. Far fronte ai fattori di attrazione dell’immigrazione clandestina e rendere efficaci le politiche volte a combatterla saranno questioni cruciali negli anni a venire;
- malgrado l’esistenza di un sistema europeo comune di asilo, i tassi di riconoscimento variano notevolmente e occorrerà una maggiore omogeneità tra gli Stati membri per quanto riguarda il trattamento delle domande di asilo. Nel 2007 le decisioni di primo grado in favore della protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria) hanno raggiunto il 25%, una media che non rende però conto delle notevoli disparità dovute al fatto che alcuni Stati membri accordano la protezione in pochissimi casi, mentre in altri il tasso di riconoscimento raggiunge il 50%.

Un nuovo programma pluriennale

L’Unione deve dotarsi di un nuovo programma pluriennale che, partendo dai progressi realizzati e traendo insegnamento dalle attuali carenze, si proietti nel futuro con ambizione. Il programma dovrà definire le priorità dei prossimi cinque anni per affrontare le sfide future e rendere più tangibili per i cittadini i benefici dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è concepibile senza una dimensione esterna forte, coerente con la politica estera dell’Unione europea, che contribuisca a diffondere e a promuovere i valori europei, nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Nessuno degli obiettivi inseguiti nell’ambito di questo spazio potrà realizzarsi in assenza di strumenti efficaci di politica estera. Solo sottoscrivendo il proprio impegno nei settori della giustizia e degli affari interni con i paesi terzi nell’ambito di partenariati e con le organizzazioni internazionali, l’Unione potrà dotarsi di una politica estera più efficace.

Le priorità politiche

Il tema centrale del nuovo programma sarà “**costruire l’Europa dei cittadini**”. Tutte le azioni future dovranno incentrarsi sul cittadino e tener conto delle seguenti priorità principali.

1. ***Promuovere i diritti dei cittadini – un’Europa dei diritti:*** lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come spazio unico di tutela dei diritti fondamentali nel cui ambito costituisca un valore essenziale il rispetto della persona, della dignità umana e degli altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali. Gli obiettivi, in particolare, sono preservare il reale godimento di queste libertà e la sfera privata del cittadino oltre le frontiere nazionali proteggendone i dati personali; tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili; garantire il pieno esercizio dei diritti specifici del cittadino, anche nei paesi terzi.
2. ***Facilitare la vita dei cittadini – un’Europa della giustizia:*** per superare l’attuale frammentazione bisogna spingersi oltre nella realizzazione di uno spazio europeo di giustizia. Ciò significa, anzitutto, istituire meccanismi che agevolino l’accesso alla giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell’Unione. In materia contrattuale e commerciale, gli operatori economici disporranno così degli strumenti necessari per sfruttare appieno le opportunità del mercato interno. Sarà poi

necessario intensificare la cooperazione tra gli operatori della giustizia e dotarsi dei mezzi per eliminare gli ostacoli al riconoscimento degli atti giuridici in altri Stati membri.

3. **Tutelare i cittadini – un’Europa della sicurezza:** occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori la sicurezza nell’Unione e protegga la vita e l’incolumità dei cittadini europei. Questa strategia presuppone il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e maggiori controlli alle frontiere europee.
4. **Promuovere una società più integrata per il cittadino – un’Europa della solidarietà:** priorità importante dei prossimi anni sarà consolidare e attuare veramente una politica d’immigrazione e di asilo che garantisca la solidarietà tra gli Stati membri e il partenariato con i paesi terzi, una politica che offra uno status chiaro e comune agli immigrati legali. Bisognerà stabilire un nesso più forte tra immigrazione e esigenze del mercato del lavoro europeo e sviluppare politiche mirate di integrazione e istruzione, e occorrerà utilizzare con maggiore efficacia gli strumenti disponibili per combattere l’immigrazione clandestina. La coerenza con l’azione esterna dell’Unione è un fattore cruciale ai fini della gestione di queste politiche. È importante che l’Unione confermi inoltre la sua tradizione umanitaria offrendo generosamente protezione a quanti ne hanno bisogno.

Gli strumenti

Perché il prossimo programma pluriennale sia realizzato con successo, occorrerà definire un **metodo** articolato su cinque assi principali:

i) giungendo progressivamente a maturità, le politiche nei settori della giustizia e degli affari interni dovranno sostenersi vicendevolmente e acquisire maggior coerenza, **integrandosi armoniosamente**, negli anni a venire, **con le altre politiche dell’Unione**;

ii) per colmare lo scarto notevole tra le norme e le politiche adottate a livello europeo e la loro attuazione a livello nazionale, occorrerà porre **maggiormente l’accento sull’aspetto attuativo**. Oltre al recepimento giuridico, è necessario che l’attuazione sia affiancata da concrete misure di sostegno (ad es. potenziamento delle reti professionali);

iii) **migliorare la qualità della legislazione europea** dovrà rimanere un obiettivo prioritario. L’azione dell’Unione dovrà focalizzarsi sugli aspetti in grado di fornire una risposta adeguata ai problemi dei cittadini. Già dal momento della formulazione delle proposte occorrerà riflettere alle possibili ripercussioni sui cittadini in termini di diritti fondamentali, economia, ambiente. Per quanto recente, l’*acquis* in questo ambito è vasto e i suoi successivi sviluppi istituzionali lo hanno reso vieppiù complesso. È senz’altro questo uno dei motivi delle difficoltà in fase di applicazione;

iv) i cittadini si aspettano di vedere i risultati dell’azione dell’Unione. È pertanto prioritario **potenziare il ricorso alla valutazione** degli strumenti utilizzati e delle agenzie istituite;

v) per permettere la realizzazione delle priorità politiche, occorre stanziare **risorse finanziarie** adeguate e chiaramente destinate a tal fine. In futuro, gli strumenti finanziari dovranno essere all’altezza delle ambizioni politiche del nuovo programma pluriennale e fondarsi su una valutazione dell’efficacia degli attuali strumenti.

2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI

Il rispetto della persona e della dignità umana, sancito dalla carta dei diritti fondamentali, è un valore essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo spazio senza frontiere i cittadini possono circolare liberamente ed esercitare pienamente i propri diritti.

Nell'ordinamento giuridico dell'UE, il sistema di tutela dei diritti fondamentali è particolarmente sviluppato. L'Unione e gli Stati membri possono, ad esempio, avvalersi delle competenze dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Questo sistema di tutela verrà completato con l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**: l'adesione, dalla forte simbologia politica, favorirà lo sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'Unione è uno spazio di valori comuni condivisi. Tali valori sono incompatibili con i crimini dei regimi totalitari. La memoria dei crimini contro l'umanità va condivisa da tutti in una prospettiva di riconciliazione. L'Unione è chiamata a spianare la strada in tal senso, nel rispetto delle modalità proprie a ciascuno Stato.

Questi valori sono alla base della cittadinanza europea e il loro rispetto è un criterio essenziale per aderire all'Unione. La cittadinanza europea, che si somma a quella nazionale e la completa, conferisce ai cittadini dell'Unione diritti e obblighi specifici che devono esprimersi in modo concreto e efficace.

2.1. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

La cittadinanza dell'Unione garantisce la mobilità dei cittadini all'interno dell'UE. Tuttavia, quando decidono di soggiornare o viaggiare in uno Stato membro diverso da quello nazionale, i cittadini si scontrano con una serie di ostacoli. L'applicazione effettiva della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini è prioritaria e la Commissione intende potenziare la politica che ne affianca l'attuazione vigilando sul recepimento e l'applicazione corretta della normativa in vigore da parte degli Stati membri. Il diritto di libera circolazione impone però anche una serie di doveri. La Commissione valuterà come coadiuvare le autorità degli Stati membri per lottare efficacemente contro gli abusi di questo principio fondamentale dell'Unione e pubblicherà linee direttrici intese ad esplicitare la politica seguita in questo settore.

Occorre peraltro aiutare i cittadini che, esercitando il diritto di libera circolazione, si trovano alle prese con determinati adempimenti giuridici o amministrativi. A tal fine è necessario introdurre un sistema che consenta di disporre facilmente e senza costi aggiunti dei principali atti di stato civile. Il sistema dovrà permettere di superare eventuali ostacoli linguistici e garantire la valenza probatoria di questi documenti. A breve, occorrerà avviare una profonda riflessione sul riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

2.2. Vivere insieme in uno spazio che rispetta la diversità e tutela i più vulnerabili

Perché la diversità rimanga una ricchezza, l'Unione deve garantire un ambiente sicuro dove le differenze siano rispettate e i più vulnerabili siano tutelati.

Occorre continuare a lottare con determinazione contro **le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia**. A tal fine, l'Unione si avvarrà in pieno degli strumenti esistenti, soprattutto dei programmi di finanziamento. Occorrerà potenziare i

controlli sull'applicazione delle norme vigenti, specie della nuova decisione quadro sul razzismo e la xenofobia.

I **diritti dei minori**, segnatamente il principio dell'interesse superiore del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, la non discriminazione e il rispetto delle sue opinioni, quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo, interessano potenzialmente tutte le politiche dell'Unione e vanno pertanto presi in considerazione sistematicamente. A tal fine, occorre individuare gli interventi con cui l'Unione può dare un contributo significativo. Particolare attenzione sarà accordata ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori non accompagnati, vittime della tratta).

L'Unione e gli Stati membri devono coordinare gli sforzi mirati per una piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare dei **rom**, incentivandone l'inserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro e lottando contro la violenza di cui possono essere vittima. A tal fine, l'Unione mobilerà i fondi strutturali in modo mirato e veglierà sulla corretta applicazione dei testi in vigore per lottare contro l'eventuale discriminazione a danno dei rom. Anche la società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

Più generalmente occorre fornire maggiore **protezione, anche giuridica, ai più vulnerabili, alle donne vittime di violenze, alle persone in condizioni di dipendenza**. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un sostegno finanziario a tal fine. L'Unione si muoverà nella stessa direzione anche in politica estera.

2.3. Protezione dei dati personali e della vita privata

L'Unione deve far fronte alle sfide insite in uno scambio intenso di dati personali, rispettando in pieno la vita privata. Il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali è sancito dalla Carta.

Occorrerà istituire un regime completo di protezione: l'Unione dovrà garantire un'azione globale e rinnovata in materia di protezione dei dati dei cittadini all'interno dell'Unione e nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, e dovrà altresì prevedere e regolare le circostanze in cui i pubblici poteri, nell'esercizio delle loro funzioni, potranno eventualmente porre i necessari limiti all'applicazione delle suddette norme.

Gi sviluppi tecnologici si susseguono oggigiorno ad un ritmo serrato, trasformando la comunicazione tra gli individui e le organizzazioni pubbliche e private. In questo contesto, è necessario ribadire una serie di principi: finalità, proporzionalità e legittimità del trattamento, durata limitata della conservazione, sicurezza e confidenzialità, rispetto dei diritti individuali e controllo affidato a un organo indipendente.

L'attuale quadro giuridico prevede un elevato livello di protezione. Alla luce della rapida evoluzione tecnologica, potrebbero risultare necessarie **iniziative complementari**, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione di questi principi.

Il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati dovrà essere inoltre assicurato sviluppando **nuove tecnologie** adeguate, grazie ad una migliore cooperazione tra il settore pubblico e privato, soprattutto nelle attività di ricerca. Occorre valutare l'opportunità di introdurre una **certificazione europea** per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata".

Infine, una protezione efficace presuppone una buona conoscenza dei diritti e dei rischi cui si va incontro (in particolare su internet). Serviranno dunque **campagne d'informazione e sensibilizzazione**, in particolare presso i più vulnerabili.

In un'ottica mondiale, l'Unione dovrà avere una funzione motrice per lo sviluppo e la promozione di **norme internazionali** in materia di protezione dei dati personali e la conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali. Il lavoro svolto con gli Stati Uniti nel campo della protezione dei dati potrebbe assurgere a riferimento per ulteriori accordi.

2.4. Partecipare alla vita democratica dell'Unione

In termini politici, la cittadinanza europea si traduce nel diritto di votare e candidarsi alle elezioni comunali e europee in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Eppure, l'esercizio reale di questo diritto risulta poco soddisfacente e dovrà essere facilitato tramite campagne di comunicazione e d'informazione sui diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

In vista delle elezioni europee del 2014, occorrerà riflettere su misure di stimolo per i cittadini: andrà favorito un approccio ambizioso in vista di campagne elettorali incentrate su veri e propri dibattiti europei. Agevolando le operazioni di voto e l'iscrizione nelle liste elettorali e scegliendo la settimana del 9 maggio come periodo per fissare le consultazioni si contribuirà di certo a invogliare i cittadini.

In termini più generali, occorrerà anche valutare, in esito a relazioni regolari previste delle disposizioni del trattato¹, come completare i diritti elettorali dei cittadini residenti in un altro Stato membro onde estenderne la partecipazione alla vita democratica dello Stato membro di residenza.

2.5. Beneficiare di una tutela nei paesi terzi

La totalità dei 27 Stati membri è rappresentata all'estero solo in 166 paesi terzi. L'8,7% dei cittadini europei, ovvero sette milioni di persone, viaggia in paesi in cui il proprio Stato non ha una rappresentanza.

Il cittadino dell'Unione che si trovi in un paese terzo in cui il suo Stato membro non è rappresentato gode della protezione delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato. Questo diritto fondamentale sancito dai trattati resta tuttavia poco conosciuto e ampiamente inapplicato. Occorre pertanto condurre azioni di informazione mirate in tal senso.

Per far sì che la protezione consolare diventi effettiva, occorre **potenziare il quadro di coordinamento e di cooperazione** esistente. La riforma sarà imperniata su tre assi principali: chiarire il concetto di Stato guida in situazioni di crisi, stabilire criteri comuni per la definizione del concetto di Stato membro non rappresentato e garantire la copertura finanziaria dei rimpatri sulla base degli strumenti comunitari esistenti. Verranno poi organizzate esercitazioni d'allarme in caso di crisi.

¹ Articolo 22 del trattato CE.

2.6. Potenziare la protezione civile

Il meccanismo comunitario di protezione civile dovrà essere potenziato onde coadiuvare e completare gli interventi degli Stati membri in questo ambito. Occorrerà sviluppare la cooperazione in materia di analisi dei rischi, compresi gli aspetti regionali, per permettere la definizione di obiettivi e azioni comuni. Bisogna potenziare al tempo stesso la capacità di risposta dell'Unione tramite una migliore organizzazione dei meccanismi di assistenza e l'interoperabilità dei mezzi d'intervento. Il MIC (Centro di monitoraggio e informazione) dovrà diventare un vero e proprio centro operativo dotato di capacità di analisi e pianificazione.

3. FACILITARE LA VITA DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEL DIRITTO E DELLA GIUSTIZIA

In un territorio caratterizzato da mobilità crescente è prioritario sviluppare e promuovere uno spazio giudiziario europeo in cui il cittadino non incontri più ostacoli al godimento dei suoi diritti. Le decisioni giudiziarie devono pertanto essere riconosciute ed eseguite da uno Stato membro all'altro senza difficoltà. I sistemi giudiziari dei 27 Stati membri dovranno poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali.

Il principio del riconoscimento reciproco è la pietra angolare della costruzione di un'Europa della giustizia. Occorrerà consolidare e attuare con determinazione gli importanti progressi giuridici realizzati negli anni, progressi che non potranno tuttavia concretizzarsi senza rinsaldare la fiducia reciproca tra gli attori del mondo giudiziario.

Lo sviluppo dell'Europa della giustizia presuppone inoltre che l'Unione si doti di una base di norme comuni, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro determinati tipi di criminalità transfrontaliera particolarmente gravi o al fine di assicurare l'attuazione efficace di alcune politiche dell'UE.

Lo spazio giudiziario europeo deve inoltre facilitare l'accesso alla giustizia per permettere ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione e offrire agli operatori economici gli strumenti necessari per cogliere a piene mani le opportunità offerte dal mercato interno, soprattutto in tempi di crisi economica.

3.1. Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco

Le decisioni giudiziarie **in materia civile** devono poter essere eseguite direttamente e senza procedimenti intermedi. Per le decisioni di diritto civile e commerciale, occorrerà pertanto **abolire in generale l'exequatur** ancora troppo spesso necessario per l'esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri. A tal fine, sarà necessario, in un primo momento, armonizzare le norme di conflitto di leggi nei settori interessati.

Occorre inoltre estendere il riconoscimento reciproco a **materie non ancora ricomprese** che rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni.

In termini generali, sarà opportuno raggruppare gli strumenti adottati in un codice della cooperazione giudiziaria in materia civile che ne faciliti l'applicazione.

In materia penale, il principio del riconoscimento reciproco deve applicarsi nelle diverse fasi processuali. Sono stati realizzati notevoli progressi per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle pene.

Il riconoscimento reciproco va peraltro esteso anche ad **altri tipi di decisioni** che possono avere, a seconda degli Stati membri, un carattere penale o amministrativo. I testimoni o le vittime di reati possono ad esempio essere soggetti a particolari misure di protezione che devono potersi applicare da uno Stato membro all'altro. Analogamente, alcune multe, che a seconda degli Stati possono avere natura penale o amministrativa, devono poter essere eseguite da uno Stato all'altro onde garantire, in senso più specifico, una maggiore sicurezza stradale e, in senso più generale, il rispetto delle politiche dell'Unione.

L'Unione deve mirare al riconoscimento reciproco delle decisioni di **decadenza** dall'esercizio di diritti e favorire, a tal fine, lo scambio sistematico di informazioni tra gli Stati membri. In prima battuta, occorrerà occuparsi delle interdizioni che possono avere maggiori ripercussioni sulla sicurezza delle persone o sulla vita economica: interdizione dall'esercizio di determinate professioni, ritiro della patente di guida, sospensione dalla carica di amministratore di una società o interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici, ecc. Nell'attuale contesto di crisi economica, l'Unione deve essere particolarmente vigile e impedire che comportamenti illeciti o pregiudizievoli del corretto funzionamento del mercato possano riprodursi da uno Stato membro all'altro senza essere puniti.

3.2. Maggiore fiducia reciproca

Il riconoscimento reciproco ha come conseguenza che le decisioni pronunciate a livello nazionale producono effetti sull'ordinamento giuridico di altri Stati membri. Per poter sfruttare appieno queste realizzazioni, si rendono necessarie misure volte ad accrescere la fiducia reciproca.

Occorre **maggiore assistenza all'applicazione degli strumenti**, in particolare a beneficio degli operatori. Eurojust e le reti giudiziarie europee civili e penali andranno mobilitate maggiormente, in modo da garantire un'applicazione più concreta e effettiva del diritto europeo da parte di tutti gli operatori. Bisognerà inoltre fornire strumenti a sostegno delle autorità giudiziarie utilizzando in particolare i mezzi informatici (assistenza alla traduzione, creazione di uno spazio di comunicazione sicuro, videoconferenze, ecc.).

L'Europa della giustizia si costruisce, beninteso, nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali; questa diversità però non deve essere fonte di incomprensioni reciproche. È pertanto essenziale moltiplicare le occasioni di scambio tra operatori della giustizia. Con l'aiuto dell'Unione, occorre potenziare, coordinare e strutturare meglio le diverse reti professionali. Va inoltre migliorato il funzionamento del **forum sulla giustizia**.

È fondamentale potenziare e sistematizzare gli sforzi intesi alla **formazione** di tutte le professioni legali, compresi i giudici amministrativi. Il programma pluriennale dovrebbe perseguire l'obiettivo di fornire una formazione europea sistematica a tutti i nuovi giudici e pubblici ministeri nell'ambito del curriculum di formazione; entro la fine del programma, almeno la metà dei giudici e pubblici ministeri dell'Unione dovrebbe aver seguito una formazione europea o aver partecipato a uno scambio con un altro Stato membro. La responsabilità in questo settore incombe principalmente agli Stati membri e l'Unione dovrà offrire sostegno finanziario. Occorrerà potenziare la rete europea di formazione giudiziaria

(REFG) e fare in modo che disponga di una struttura e di risorse adeguate al livello di ambizione mirato. Bisognerà inoltre sviluppare programmi d'insegnamento a distanza (e-learning) e supporti formativi comuni atti a spiegare i meccanismi europei alle professioni legali (rapporti con la Corte di giustizia, ricorso al riconoscimento reciproco e alla cooperazione giudiziaria, diritto comparato, ecc.). La formazione europea dovrà essere sistematicamente contemplata dal curriculum di formazione dei nuovi giudici e pubblici ministeri.

Come in altri settori, la diffusione del riconoscimento reciproco in materia giudiziaria dovrà andare di pari passo con una **valutazione** più approfondita, che esamini nello specifico l'efficacia degli strumenti giuridici e politici adottati a livello dell'UE. La valutazione, con cadenza periodica, dovrà individuare eventuali ostacoli al corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo e facilitare una migliore conoscenza dei sistemi nazionali, individuando così una serie di buone pratiche.

L'Unione è pertanto chiamata a sostenere gli sforzi degli Stati membri mirati a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari nazionali, favorendo lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di progetti innovatori in materia di modernizzazione della giustizia². A tal fine, potrà essere organizzato a breve un programma pilota.

Nei paesi terzi, in particolare nei paesi interessati dalla politica di allargamento, l'Unione si è dotata di strumenti quali il gemellaggio e le "revisioni inter pares" atti a promuovere le riforme della giustizia e il potenziamento dello Stato di diritto, azioni di cui si auspica il proseguimento.

3.3. Dotarsi di una base di norme comuni

Lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo necessita un certo livello di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

In materia penale, soprattutto per quanto riguarda terrorismo, criminalità organizzata e reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, solo un intervento a livello europeo può dare risultati efficaci. Occorre pertanto continuare ad avvicinare le norme di diritto sostanziale riguardanti determinati **reati gravi, tipicamente transfrontalieri** per i quali sono necessarie definizioni e sanzioni comuni. Questa armonizzazione permetterà di estendere il riconoscimento reciproco e, in determinati casi, di abolire quasi completamente i motivi per cui gli Stati membri rifiutano di riconoscere decisioni di altre giurisdizioni.

Pertanto, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'attuazione di alcune politiche dell'Unione potrebbe richiedere, per motivi di efficacia, la definizione di reati e sanzioni comuni, come già accade in parte nel settore ambientale e dei trasporti.

In materia civile occorre stabile, a livello europeo, norme minime su determinati aspetti di procedura civile in linea con le esigenze del riconoscimento reciproco. Norme simili dovranno essere inoltre stabilite per il riconoscimento delle decisioni in materia di responsabilità genitoriale (e di affidamento). Il corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo può

² L'Unione dovrà far riferimento ai lavori della commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa.

infine richiedere l'applicazione del diritto di un altro Stato membro da parte di una giurisdizione nazionale. È opportuno che l'Unione rifletta su come evitare la disparità tra le prassi vigenti in materia.

3.4. I benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini

3.4.1. Agevolare l'accesso alla giustizia

Un accesso più agevole alla giustizia è essenziale affinché siano pienamente sfruttate le opportunità offerte dallo spazio giudiziario europeo, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transnazionali. A tal fine, occorre potenziare le misure adottate in materia di **patrocinio a spese dello Stato**. Parallelamente occorrerà continuare a migliorare i modi alternativi di risoluzione delle controversie, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori.

Occorre aiutare i cittadini a superare le **barriere linguistiche** che possono ostacolare l'accesso alla giustizia: avvalendosi maggiormente della traduzione automatica, ove possibile; migliorando la qualità dell'interpretazione e della traduzione giudiziarie; provvedendo allo scambio delle risorse disponibili negli Stati membri, soprattutto tramite l'interconnessione di banche dati di interpreti e traduttori; avvalendosi eventualmente dell'interpretazione a distanza in videoconferenza.

Una grande opportunità è peraltro fornita dal portale europeo "**giustizia elettronica**" tramite il quale i cittadini potranno informarsi meglio sui loro diritti ed accedere ad informazioni sugli ordinamenti dei diversi Stati membri. Occorrerà avvalersi ulteriormente della videoconferenza, ad esempio per risparmiare spostamenti inutili alle vittime. Alcuni procedimenti europei (come l'ingiunzione di pagamento europea o la composizione delle controversie di modesta entità) potrebbero a breve essere espletati online. Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, alcuni registri nazionali verranno progressivamente interconnessi (ad es. registri d'insolvenza delle persone fisiche e delle imprese).

Alcune formalità relative alla **legalizzazione degli atti e dei documenti** costituiscono anch'esse un ostacolo o un onere eccessivo. Tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, quali la firma elettronica, l'Unione dovrà prendere in considerazione l'**abolizione degli adempimenti per la legalizzazione degli atti pubblici** tra gli Stati membri e riflettere eventualmente alla creazione di atti pubblici europei.

L'Unione potenzierà infine la normativa in materia di tutela delle vittime di reato e offrirà maggior sostegno ai dispositivi che permettono di fornire loro un aiuto concreto, segnatamente tramite le reti europee.

3.4.2. Sostenere l'attività economica

Lo spazio giudiziario europeo deve assecondare il corretto funzionamento dell'attività economica nell'ambito del mercato interno, soprattutto nei periodi di crisi.

Saranno necessarie **misure provvisorie e cautelari** (ad es. un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari e una maggiore trasparenza patrimoniale), in grado di **abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie**.

Occorre inoltre garantire la **sicurezza dei rapporti contrattuali**. Le differenze esistenti tra gli ordinamenti degli Stati membri in materia di diritto contrattuale possono in effetti impedire agli attori economici di sfruttare a pieno le opportunità offerte dal mercato unico.

Sulla base degli elementi già sviluppati, bisognerà elaborare dei **contratti tipo** tra le persone fisiche o le PMI che, facoltativamente utilizzabili e tradotti in diverse lingue, potranno fungere da riferimento nelle pratiche commerciali.

Si potrebbe inoltre contemplare, per le imprese, **un regime specifico europeo facoltativo** (28° regime). Al pari dei regimi elaborati in altri ambiti del mercato interno, come quello della società europea, del gruppo europeo d'interesse economico o del marchio comunitario, tale nuovo regime favorirebbe lo sviluppo degli scambi intracomunitari, introducendo un regime giuridico unico direttamente applicabile.

La **regolamentazione del diritto commerciale** contribuirà al corretto funzionamento del mercato interno. A tal fine, possono essere contemplati diversi tipi di azioni: norme comuni sulla legge applicabile in materia di diritto societario, contratti d'assicurazione e cessione dei crediti; convergenza dei regimi nazionali relativi alle procedure di insolvenza nel settore bancario.

L'attuale crisi finanziaria ha dimostrato la necessità di regolare i mercati finanziari e di prevenire abusi. Saranno presto noti i risultati di uno studio in corso nell'ambito della direttiva sugli abusi di mercato. Ove opportuno, l'Unione potrebbe contemplare il ricorso al diritto penale per sanzionare le frodi che possono mettere in pericolo il sistema finanziario e l'economia dell'UE.

3.5. Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario

Al fine di promuovere il commercio estero e facilitare la circolazione dei cittadini, è necessario che l'Unione sviluppi una rete di accordi bilaterali con i principali partner economici sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Una possibilità potrebbe consistere nell'apertura della nuova convenzione di Lugano (concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ai principali partner dell'Unione. Sarà inoltre possibile lavorare sulla notificazione e comunicazione degli atti o sull'assunzione delle prove.

In materia penale, occorrerà individuare le priorità in vista del negoziato di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione. L'Unione si occuperà peraltro di promuovere strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale, potenziando lo scambio di buone pratiche e di esperienze con i paesi terzi.

In termini più generali, l'Unione dovrà continuare a fornire un sostegno costante al settore giudiziario nei paesi partner onde promuovere il radicamento dello Stato di diritto nel mondo. L'Unione europea confermerà il proprio impegno a favore dell'abolizione della pena di morte, della tortura e di altri trattamenti disumani o degradanti.

4. UN'EUROPA DELLA SICUREZZA

L'Europa presenta una dimensione preziosa per la protezione dei cittadini contro minacce che non conoscono confini. L'Unione europea è chiamata ad elaborare una **strategia di sicurezza interna** conforme ai diritti fondamentali e in grado di esprimere una visione comune delle problematiche sul tappeto. Una tale strategia, che dovrà tradursi in una solidarietà reale tra gli

Stati membri, definirà le competenze delle autorità nazionali e individuerà ciò che invece è più efficacemente realizzabile a livello dell'Unione. Basata su meccanismi decisionali che consentono di individuarne le priorità operative, la strategia di sicurezza interna consentirà di mobilitare più facilmente le risorse necessarie in settori d'intervento coordinati al fine di prevenire e controllare le principali minacce contro i singoli e la collettività.

Una tale strategia costituirà un utile complemento della strategia di sicurezza esterna propria dell'Unione, intensificando in tal modo i nessi tra azione interna ed esterna.

4.1. Mezzi potenziati

La sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate.

4.1.1. Creare una cultura comune

Affinché lo spazio europeo sia progressivamente concepito dagli attori nazionali quale loro naturale ambito d'azione, è necessario potenziare di molto la fiducia reciproca. A tal fine, bisognerà intensificare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra tutti gli operatori interessati, soprattutto in campo etico, e moltiplicare le opportunità di formazione e di esercitazione comune. In questo settore sarà necessario definire obiettivi ambiziosi, quale ad esempio formare un terzo del corpo di polizia e delle guardie di frontiera europee sulle questioni dell'UE nei prossimi cinque anni.

Occorrerà istituire programmi di scambio specifici (di tipo **Erasmus**). Peraltro, caso per caso, potrà essere decisa la partecipazione mirata di paesi terzi, quali i paesi interessati dalla politica di allargamento o dalla politica di vicinato.

4.1.2. Gestione dell'informazione

La sicurezza all'interno dell'Unione dipende dall'efficacia dei dispositivi di scambio delle informazioni tra le autorità nazionali e gli attori europei. A tal fine, l'Unione dovrà mettere a punto **un modello europeo d'informazione** basato al tempo stesso su una capacità d'analisi strategica potenziata e su un sistema migliorato per la raccolta e il trattamento delle informazioni operative. Un tale modello deve tener conto dei quadri esistenti, anche nel settore doganale, e far fronte alle sfide insite nello scambio di informazioni con i paesi terzi.

Sarà opportuno definire, da un lato:

- i criteri di raccolta, condivisione e trattamento delle informazioni riunite per motivi di sicurezza, nel rispetto dei principi della protezione dei dati;
- un meccanismo di controllo che permetta di valutare il funzionamento dello scambio d'informazioni;
- metodi di identificazione di esigenze future;
- i principi di una politica in materia di trasferimento internazionale dei dati per motivi di sicurezza improntati a rigorosi criteri di protezione dei dati.

L'Unione è peraltro chiamata ad accrescere notevolmente la propria capacità di analisi e di sintesi delle informazioni strategiche di cui dispone. A tal fine, occorrerà sviluppare le sinergie tra Europol e FRONTEX e provvedere inoltre a un miglior coordinamento e a una maggiore mobilitazione delle reti di ufficiali di collegamento negli Stati membri e nei paesi terzi. Queste misure permetteranno di decidere con maggior rapidità quali iniziative varare sul piano operativo.

4.1.3. *Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari*

Le **nuove tecnologie** devono affiancare e favorire gli sviluppi attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza e le libertà dei cittadini.

Per questo è necessario varare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione. È opportuno raggiungere un grado di preparazione maggiore in termini di sicurezza e resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dei servizi.

Nell'elaborare il modello europeo d'informazione, l'Unione dovrà pensare a un'autentica **architettura dei sistemi d'informazione**, sulla base dell'esperienza acquisita in questo settore. Una tale architettura dovrà assicurare l'interoperabilità tra le soluzioni tecniche prescelte a livello nazionale e i sistemi europei esistenti o futuri, consentendone uno sviluppo coerente e adeguato alle esigenze individuate. Man mano che verranno sviluppati i sistemi d'informazione interessati, questa architettura permetterà inoltre di realizzare economie di scala e consentirà di programmare, a livello nazionale, gli investimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi della strategia di sicurezza interna.

In materia di sicurezza, l'attività di **ricerca e sviluppo** dovrà sintonizzarsi sulle priorità della strategia di sicurezza interna e mirare principalmente a migliorare l'interoperabilità, individuare i bisogni e le tecnologie adeguate, convalidare i risultati e sviluppare standard appropriati. Gli sforzi nel settore della ricerca dovranno andare incontro alle reali esigenze dell'utenza e si avvarranno del sostegno di partenariati pubblico-privati, sul modello dell'ESRIF³. Per rispondere in pieno alle aspettative degli utenti, occorre utilizzare le risorse messe a disposizione delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico. Si potrebbe contemplare, nel breve termine, l'istituzione di **un fondo per la sicurezza interna**.

4.2. **Politiche efficaci**

La strategia di sicurezza interna dovrà impennarsi su tre ambiti d'intervento complementari e oramai indissociabili: una maggiore cooperazione di polizia, una giustizia penale adattata e una gestione più efficace dell'ingresso nel territorio.

4.2.1. *Una cooperazione di polizia più efficace*

Il principale obiettivo della cooperazione di polizia è la **lotta contro fenomeni criminali tipicamente transfrontalieri**, ambito nel quale l'Unione può dimostrarsi in grado fornire un apporto significativo. Il modello europeo d'informazione permetterà, in tal senso, di rendere più agevole il lavoro dei servizi operativi definendo i diversi canali esistenti per lo scambio dei dati.

³ Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (*European Security Research and Innovation Forum*).

È importante che vengano maggiormente sfruttate le potenzialità di **Europol**, che dovrà essere sistematicamente informato circa la creazione di squadre investigative comuni e coinvolto nelle operazioni transfrontaliere importanti. Una volta individuati i tipi di informazioni da scambiare, bisognerà istituire meccanismi di trasferimento automatico dei dati verso Europol. Occorrerà inoltre intensificare i rapporti tra Europol e Eurojust onde assicurare che i lavori di Europol abbiano un seguito giudiziario. Europol potrebbe peraltro occuparsi delle missioni di formazione già di competenza dell'Accademia europea di polizia (CEPOL).

Va inoltre potenziata la dimensione internazionale di Europol intensificando, tra l'altro, le relazioni tra l'Ufficio e le regioni e i paesi vicini. Europol dovrà essere maggiormente coinvolto nelle missioni di polizia della PESD e dovrà contribuire a promuovere standard e buone pratiche in materia di cooperazione di polizia nei paesi terzi.

In termini più generali, l'efficacia della cooperazione di polizia presuppone lo sviluppo di **rapporti intensi con i paesi terzi**. Laddove necessario, l'Unione dovrà concludere accordi in materia di cooperazione di polizia. In questo ambito, occorre garantire una maggiore complementarità tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Un altro obiettivo prioritario consiste nell'**impedire ai criminali di approfittare dello spazio senza frontiere per sfuggire alle indagini o all'azione penale**. Il grado di cooperazione a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale deve essere stabilito in funzione della massima efficacia operativa. Occorrerà sviluppare sinergie tra i diversi attori nazionali, europei ed internazionali (Europol, OLAF quando a rischio sono gli interessi finanziari dell'Unione, e Interpol). Bisogna approfondire e mettere in rete le esperienze acquisite in materia di cooperazione transfrontaliera regionale, ad esempio tramite lo sviluppo di un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia che potrebbe attivarsi in occasione di eventi sportivi (ad es. le olimpiadi del 2012, i campionati europei di calcio 2012) o di grandi manifestazioni o esercizi di valutazione transfrontaliera del rischio criminale.

È infine fondamentale che l'UE sia in grado di **confrontare i dati e potenziare la prevenzione** con riguardo tanto alla criminalità organizzata che alla piccola delinquenza. Per valutare gli effetti della sua azione, l'Unione deve **dotarsi di strumenti statistici** che permettano di quantificare le attività illecite. Occorre inoltre sviluppare un **approccio comune** che delimiti l'ambito di intervento degli attori locali e nazionali (sia dei servizi di contrasto che della società civile). Un tale ambito dovrà basarsi sullo scambio di buone pratiche e sull'elaborazione comune di norme d'intervento e metodi di valutazione. Bisognerà sfruttare meglio le potenzialità della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), dopo averne valutato le attività, riflettendo all'eventuale partecipazione mirata dei paesi interessati dalla politica di allargamento.

4.2.2. *Una giustizia penale che tuteli il cittadino*

Le diversità tra i sistemi giudiziari degli Stati membri non devono intralciare l'azione della giustizia nella lotta alla criminalità transfrontaliera.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere. Un tale sistema dovrà prevedere un **vero mandato europeo per l'assunzione delle prove** che consentirà di sostituire tutti gli strumenti giuridici esistenti. Automaticamente riconosciuto e applicabile in tutta l'Unione, questo strumento favorirà una cooperazione flessibile e rapida tra gli Stati membri, stabilirà i termini d'esecuzione e limiterà al minimo i motivi di rifiuto. Occorrerà inoltre esaminare l'istituzione di:

- un quadro giuridico europeo della prova elettronica;

- un sistema europeo di accompagnamento coattivo che tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie di videoconferenza;
- principi minimi volti a facilitare la reciproca ammissibilità delle prove tra gli Stati, anche per quanto riguarda le prove scientifiche.

Tenendo conto delle recenti modifiche apportate al quadro normativo, occorrerà inoltre **provvedere al potenziamento di Eurojust**, soprattutto per quanto riguarda il potere d'indagine in materia di criminalità organizzata transfrontaliera.

Bisognerà proseguire i lavori sul **sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)** provvedendo a valutare il funzionamento degli scambi. L'interconnessione dei casellari giudiziari dovrà contribuire a prevenire la commissione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori). Il sistema ECRIS dovrà inoltre essere completato per ricomprendere anche i dati relativi ai cittadini di paesi terzi che hanno subito condanne nell'Unione.

Occorrerà potenziare in parallelo i diritti della difesa. Sono essenziali progressi non solo a tutela dei diritti individuali ma anche al fine di garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nei confronti dell'UE. Sulla base di un piano d'azione improntato a un approccio tematico, i lavori sulle garanzie minime comuni potranno estendersi alla tutela della presunzione di non colpevolezza e alla custodia cautelare (durata e revisione dei motivi della custodia).

Tenuto conto infine di come il carcere si riveli troppo spesso un luogo di criminalizzazione e di radicalizzazione, occorre riflettere ad un programma comunitario che permetta di finanziare esperimenti pilota condotti dagli Stati membri in alternativa alla reclusione.

4.2.3. *Un accesso al territorio più controllato*

In un mondo in via di globalizzazione, l'Unione è chiamata a facilitare la mobilità garantendo al contempo la sicurezza dei singoli nell'ambito di un **approccio integrato dei controlli all'ingresso**.

4.2.3.1. Il controllo e la sorveglianza di frontiera

Per realizzare una **gestione integrata delle frontiere** occorre continuare a modernizzare l'*acquis* di Schengen e potenziare la **cooperazione** per un maggior coordinamento degli obiettivi di controllo dei diversi flussi (beni e persone). Per assicurare un livello elevato di sicurezza interna bisogna garantire al tempo stesso il rispetto assoluto dei diritti umani e l'accesso alla protezione internazionale.

Occorre migliorare la **cooperazione operativa tra Stati membri tramite FRONTEX**. L'agenzia, chiamata a svolgere un ruolo centrale nell'ambito del futuro dispositivo integrato di sorveglianza delle frontiere esterne, dovrà godere di maggiori capacità operative, soprattutto tramite futuri uffici regionali e/o specializzati. Costituiscono priorità a tal fine: le competenze di comando in materia di operazioni congiunte su base facoltativa; l'impiego di mezzi propri; la facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni.

I tipi di controlli (sicurezza, immigrazione, dogane) ai valichi di frontiera dovranno essere razionalizzati, soprattutto differenziando tra traffico privato e commerciale. In alcuni casi, questa razionalizzazione implicherà la riqualifica delle infrastrutture esistenti e il ricorso più

esteso alle nuove tecnologie (identificatori biometrici, ecc.). Una cooperazione più intensa tra autorità nazionali permetterà di introdurre semplificazioni procedurali tali da rendere più agevole l'attraversamento delle frontiere e garantire nel contempo un impiego ottimale delle risorse.

Occorrerà prestare particolare attenzione alla **situazione delle persone e dei gruppi vulnerabili**. Saranno prioritarie le esigenze connesse alla protezione internazionale e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone fermate all'attraversamento delle frontiere esterne, sarà essenziale il coordinamento tra le attività di FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. In tal senso, l'Unione europea dovrà anche valutare la necessità di chiarire la normativa internazionale riguardante le esigenze di controllo e sorveglianza marittimi, nel rispetto degli obblighi fondamentali del salvataggio in mare.

Occorrerà continuare a sviluppare il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**. Entro il 2013, dovrà essere istituita una cooperazione tra gli Stati membri e FRONTEX per quanto riguarda la condivisione dei dati "sulla sorveglianza" delle frontiere orientali e meridionali.

L'Unione europea cercherà di sviluppare e approfondire le relazioni con i paesi terzi in materia di gestione integrata delle frontiere.

4.2.3.2. I sistemi di informazione

Obiettivo degli sviluppi del **SIS II** e del **VIS**⁴ sarà rendere entrambi i sistemi pienamente operativi. L'istituzione di una nuova agenzia potrebbe poi garantirne una gestione stabile.

Verranno elaborati un **sistema di registrazione ingressi/uscite** dal territorio degli Stati membri dell'Unione europea e programmi di viaggiatori registrati, il cui sviluppo potrebbe essere affidato alla nuova agenzia che entrerebbe in funzione a partire dal 2015. L'Unione si pronuncerà inoltre sull'opportunità di sviluppare un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

4.2.3.3. La politica dei visti

Come prima cosa, l'Unione **dovrà provvedere ad un'attuazione efficace** degli strumenti di cui dispone. L'entrata in vigore del nuovo codice visti e la progressiva realizzazione del VIS garantiranno maggiore coerenza ed efficacia. La politica dei visti produce inoltre un notevole effetto leva sulla politica estera dell'Unione e, in tal senso, dovrà inserirsi in una visione più ampia che tenga conto delle diverse priorità di politica interna e estera.

La progressiva applicazione del VIS sarà affiancata da **programmi regionali di cooperazione consolare** che offriranno: una formazione europea rivolta al personale consolare degli Stati membri; una programmazione sistematica per quanto riguarda la creazione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto o gli accordi di rappresentanza tra Stati membri; campagne di informazione e sensibilizzazione nei paesi interessati e l'apertura di un regolare dialogo con questi ultimi.

⁴ SIS II (sistema di informazione Schengen di seconda generazione) ; VIS (sistema di informazione visti).

Nel quadro di questa programmazione strategica sarà opportuno valutare la possibilità di favorire **nuovi accordi di facilitazione del visto**, che dovranno ugualmente contemplare la riammissione delle persone in posizione irregolare, la cui conclusione sarà subordinata alla disponibilità di passaporti biometrici.

Gli **elenchi positivi e negativi** verranno regolarmente rivisti in base a valutazioni sistematiche della situazione nei paesi terzi interessati. A tal fine varranno i seguenti criteri di valutazione: sicurezza dei documenti di viaggio; qualità dei controlli alle frontiere; gestione delle politiche di asilo e immigrazione; efficacia della lotta contro la criminalità organizzata e rispetto dei diritti umani; coerenza con la politica estera dell'UE in funzione del paese. Dovranno essere poi sfruttate tutte le possibilità offerte dal dialogo politico.

L'Unione però deve spingersi oltre e prevedere la creazione di un **visto Schengen comune europeo**, possibilmente rilasciato da un'autorità consolare comune in base a criteri che garantiscano la parità di trattamento tra tutti i richiedenti. Il rilascio del visto dovrebbe peraltro basarsi progressivamente non già sulla presunzione di rischio rispetto alla cittadinanza ma su una **valutazione del rischio soggettivo**. Una tale evoluzione sarà possibile in futuro grazie all'introduzione di sistemi che permetteranno di raccogliere informazioni preliminari su coloro che intendono recarsi in uno Stato membro dell'UE.

4.3. Obiettivi comuni

L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. La strategia di sicurezza interna dovrà focalizzarsi proprio in questi settori.

4.3.1. Lotta contro la criminalità organizzata internazionale

L'Europa dovrà stabilire determinate priorità in fatto di politica anticrimine e individuare tipologie di reato contro le quali mobilitare in via prioritaria gli strumenti di cui dispone. Questi **settori d'azione pilota** fungeranno da "laboratorio di idee e metodi". I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, il pieno impiego degli strumenti europei d'indagine e l'eventuale sviluppo di tecniche investigative e preventive comuni. Una volta testati, questi metodi potranno essere estesi ad altre forme di criminalità particolarmente gravi di dimensione transfrontaliera, come il traffico di armi o la pirateria.

La tratta degli esseri umani

La tratta degli esseri umani è un reato grave contro i diritti individuali. Per combattere questo fenomeno sarà necessario mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime.

In materia di prevenzione, occorre estendere la partecipazione della società civile e potenziare il coordinamento tra autorità, servizi, reti e agenzie competenti. Bisognerà inoltre incentivare i paesi terzi a ratificare e applicare i rilevanti accordi internazionali.

I servizi consolari nei paesi d'origine dovranno essere mobilitati per evitare il rilascio fraudolento dei visti. Nei paesi d'origine potranno essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali.

La lotta contro le reti presuppone inoltre un lavoro di intelligence e di analisi strategica da svolgere in cooperazione con i paesi di origine e di transito. Occorrerà rafforzare i controlli alle frontiere a fini preventivi, soprattutto per quanto riguarda la tratta di minori.

Bisognerà adottare una serie di misure atte a garantire alle vittime protezione e assistenza: esclusione della responsabilità penale, regolarizzazione del soggiorno, meccanismi d'indennizzo, assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, anche intesa a facilitare la collaborazione degli interessati alle indagini.

Lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia

In Europa, oscillano tra il 10 % e il 20 % i minori potenzialmente vittime di aggressioni sessuali. Proteggere i minori da questi pericoli è un'importante componente della strategia a tutela dei diritti del minore. L'Unione dovrà elaborare dispositivi di prevenzione favorendo, ad esempio, lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle persone condannate per reati di pedofilia, al fine di prevenire eventuali recidive.

La lotta alla pedopornografia su Internet implica una stretta collaborazione con il settore privato che consenta di individuare i siti di contenuto pedofilo e precludervi o bloccare l'accesso, nel rispetto delle procedure previste. Sotto questo aspetto, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale tramite la messa a punto di una piattaforma di segnalazione online dei siti pedofili e favorendo la cooperazione effettiva tra gli Stati membri. Queste azioni saranno affiancate da altre previste nel quadro del programma per l'uso sicuro di internet 2009-2013.

Si rende infine necessaria una politica attiva di cooperazione internazionale che consenta di introdurre meccanismi di revoca degli indirizzi IP nei confronti dei fornitori d'accesso delittuosi e che faciliti la chiusura rapida di siti al di fuori dell'Europa.

La criminalità informatica

L'economia digitale è un importante fattore di sviluppo e l'Unione è chiamata a favorire politiche che garantiscano un elevatissimo livello di sicurezza delle reti.

Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrà chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico applicabile al ciber spazio. Occorrerà definire il quadro normativo in virtù del quale potranno essere conclusi accordi di cooperazione tra i servizi di polizia e gli operatori. Tali accordi consentiranno tempi di reazione più rapidi in caso di attacchi informatici. È inoltre necessario un miglior coordinamento tra gli Stati membri attraverso una rete specializzata che riunisca i responsabili nazionali della lotta alla criminalità informatica. Anche in questo caso Europol potrà fungere da centro di risorse europeo per la creazione di una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni.

La criminalità economica

Per ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario, l'Unione dovrà dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide. A tal fine, occorrerà sviluppare una **capacità d'indagine e analisi finanziaria anticrimine** mettendo in comune le risorse, soprattutto in materia di formazione.

Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, occorrerà provvedere ad un miglior coordinamento delle cellule di informazione finanziaria. Nel quadro di un modello europeo di informazione, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle transazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol. Occorre inoltre mobilitare e coordinare tutte le fonti di informazione disponibili per individuare le operazioni sospette di transito di denaro liquido.

Sono necessarie misure repressive più efficaci contro le frodi fiscali e la corruzione privata. Sui mercati finanziari occorre potenziare la capacità di individuare tempestivamente i comportamenti fraudolenti di abuso di mercato (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione dei mercati) e le malversazioni finanziarie. Bisogna prevedere eventuali sanzioni penali, soprattutto nei confronti delle persone giuridiche coinvolte.

Avendo definito il quadro giuridico che autorizza **la confisca e il sequestro**, sarà opportuno istituire quanto prima una rete europea di uffici per il recupero dei proventi di reato.

L'Unione dovrà definire inoltre obiettivi in materia di trasparenza e **lotta contro la corruzione**. Partendo da una valutazione periodica degli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, bisognerà favorire lo scambio di buone pratiche in materia di prevenzione e repressione, in particolare nell'ambito della rete anticorruzione, e occorrerà sviluppare indicatori⁵ che permettano di misurare l'impegno nella lotta alla corruzione, tenendo conto dei sistemi in vigore e sulla base di criteri comuni. Verrà prestata maggiore attenzione alle misure anticorruzione adottate in una serie di campi dell'*acquis* (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc).

La **contraffazione** rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione avrà il duplice onere di valutare meglio il fenomeno e tener maggiormente conto degli aspetti repressivi nell'ambito dei lavori del futuro osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, e di promuovere l'armonizzazione (partendo dalle proposte già formulate della Commissione) delle sanzioni penali previste dalle normative degli Stati membri per i reati commerciali.

L'Unione contribuirà inoltre a potenziare il dispositivo giuridico internazionale per lottare meglio contro queste forme di criminalità economica e offrirà sostegno allo sviluppo della capacità dei paesi partner in questo ambito.

Strategia antidroga

La **strategia antidroga dell'UE** (2005-2012) propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione contro la droga 2009-2012, condotto dalla Commissione in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e con Europol.

L'azione dell'Unione dovrà informarsi a quattro principi:

- migliorare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale, in particolare con alcune regioni del mondo;

⁵ Ispirati ad esempio al sistema di classificazione in base alla percezione della corruzione di Transparency International.

- favorire una diffusione coerente della strategia equilibrata nei confronti della droga presso le organizzazioni internazionali e nella cooperazione con i paesi terzi;
- mobilitare la società civile, soprattutto moltiplicando le iniziative quali l'azione europea sulla droga;
- approfondire il lavoro di ricerca e informazione in modo da disporre di dati affidabili.

4.3.2. *Ridurre la minaccia terroristica*

L'Unione deve assicurare la mobilitazione di tutti gli strumenti intesi a lottare contro il terrorismo. Dal canto loro, le autorità nazionali sono chiamate a porre in essere meccanismi di prevenzione che consentano, nello specifico, l'individuazione tempestiva dei rischi.

A tal fine, tre settori si rivelano prioritari.

Partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali, occorrerà moltiplicare le iniziative di lotta alla **radicalizzazione** in tutti gli ambienti a rischio (segnatamente quelli carcerari o scolastico-formativi). Sarà necessario approfondire la cooperazione con la società civile al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. Nel tempo, andrà sviluppato il dialogo interculturale e interreligioso al fine di favorire la conoscenza e la comprensione tra comunità diverse. Anche una maggiore determinazione nella lotta alla xenofobia contribuirà a debellare le forme di radicalizzazione.

Occorre monitorare più attentamente l'**uso di internet a fini terroristici**, soprattutto rafforzando la capacità operativa delle autorità preposte ai controlli. Bisognerà dotarsi dei mezzi tecnici adeguati e intensificare la cooperazione pubblico-privato. L'intento è ridurre la diffusione della propaganda terroristica e il sostegno pratico alle operazioni terroristiche. Questa cooperazione dovrà inoltre facilitare l'identificazione dei partecipanti alle reti terroristiche.

Gli strumenti di lotta contro il **finanziamento del terrorismo** dovranno tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi. Si rende necessario un meccanismo che permetta, da un lato, di monitorare adeguatamente i flussi finanziari e, dall'altro, di individuare efficacemente e in modo trasparente gli individui o i gruppi che potrebbero finanziare attività terroristiche. Occorrerà elaborare raccomandazioni rivolte alle organizzazioni caritative, finalizzate ad una maggiore trasparenza e responsabilità.

L'Unione dovrà assicurare la conformità delle sue politiche con gli standard internazionali e assumerà un ruolo attivo nella lotta contro il terrorismo nell'ambito dei diversi consessi multilaterali, primo fra tutti l'ONU.

Gestire il rischio terroristico presuppone inoltre specifiche azioni preventive. Per poter analizzare la minaccia a livello europeo, occorrerà elaborare con Europol una metodologia basata su parametri comuni. Bisognerà poi dare attuazione al programma europeo per la **protezione delle infrastrutture critiche**. Il programma, che copre i settori dei trasporti e dell'energia, dovrà essere allargato ad altre infrastrutture vitali per la popolazione e l'attività economica (informatica). I materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (**CBRN**) utilizzabili per perpetrare attentati terroristici di grande portata dovranno essere elencati e

sottoposti a misure di sicurezza e rintracciabilità. A tal fine, occorre sviluppare una cooperazione con il settore privato e predisporre un sistema d'allarme sulle transazioni sospette. Andrà inoltre elaborato un piano d'azione dell'UE in materia di **esplosivi** e dovranno essere ulteriormente sviluppate le informazioni in materia di sicurezza. Bisognerà infine elaborare un quadro normativo che contempra le minacce connesse ai precursori.

5. PROMUOVERE UNA SOCIETÀ PIÙ INTEGRATA PER I CITTADINI: UN'EUROPA RESPONSABILE E SOLIDALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Una delle maggiori sfide cui sarà confrontata l'Unione europea nei prossimi anni è assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, tendo conto in particolare dell'invecchiamento demografico. L'immigrazione svolge un ruolo importante per la crescita demografica dell'Unione e a lungo termine darà un importante contributo in termini di risultati economici.

L'elaborazione di una politica comune in materia di immigrazione e asilo sarà un'importante priorità degli anni a venire, come si legge nella comunicazione del giugno 2008. La solidarietà deve rimanere il perno della politica comune e l'Unione dovrà fornire un sostegno maggiore agli Stati membri più esposti alle pressioni migratorie. L'azione dell'Unione nei prossimi anni, improntata al rispetto dei principi e alla realizzazione degli obiettivi del patto sull'immigrazione e l'asilo, verrà regolarmente dibattuta in seno al Consiglio europeo.

Occorrerà prestare particolare attenzione all'intervento finanziario a sostegno della gestione dell'immigrazione: sarà necessaria una valutazione volta a determinare se la struttura e i parametri di ripartizione degli attuali strumenti interni continuino a rispondere ai bisogni degli Stati membri e siano adeguati ai nuovi fenomeni migratori.

5.1. Una politica di immigrazione dinamica

La politica di immigrazione dovrà iscriversi in una prospettiva di lungo periodo imperniata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana. Essa dovrà essere anche in grado di gestire l'aumento della mobilità in un contesto mondiale sempre più globalizzato, valorizzando i progressi sociali, economici e culturali.

5.1.1. Consolidare l'approccio globale

Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione. Una gestione concertata dei flussi migratori richiede una reale cooperazione con i paesi terzi. L'**approccio globale** costituisce un quadro coerente e innovatore che merita di essere approfondito. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri dovranno:

- lavorare attivamente per intensificare il **dialogo** e il **partenariato** con i paesi, le regioni e i continenti terzi, con la partecipazione sistematica dei paesi di origine, destinazione e transito. A tal fine, l'Africa e le regioni europee orientali e sud-orientali continueranno ad avere un posto di rilievo, senza che ciò escluda un dialogo e una stretta cooperazione con l'America latina, i Caraibi e l'Asia;
- prevedere la conclusione di nuovi accordi che coprano specificatamente le tre dimensioni dell'approccio globale: gestione dell'immigrazione irregolare (compresa la riammissione e gli aiuti ai rimpatri volontari e alla

reintegrazione); promozione della mobilità e dell'immigrazione legale; contributo allo sviluppo, secondo il modello dei partenariati per la mobilità;

- elaborare un sistema efficace e solidale di prevenzione dell'immigrazione irregolare, di gestione dell'immigrazione regolare e di assistenza agli immigrati bisognosi di protezione e asilo, necessità particolarmente sentita nell'area mediterranea;
- **ricorre in modo coerente a tutti gli strumenti di politica migratoria**, in particolare i profili migratori, i programmi di migrazione circolare, le piattaforme di cooperazione, e potenziare il ruolo dei **partenariati per la mobilità**;
- esercitare un controllo più efficace sull'**immigrazione irregolare e sulla tratta degli esseri umani**, sviluppando le informazioni sulle rotte migratorie e promuovendo la cooperazione in materia di controlli e sorveglianza di frontiera, e facilitare la riammissione grazie alla promozione di misure di accompagnamento al rimpatrio;
- elaborare ulteriori iniziative in materia di **migrazione e sviluppo**: facilitare le rimesse tenendo conto della perdita di reddito dovuta alla crisi finanziaria; coinvolgere le comunità di immigrati nello sviluppo del paese o della regione d'origine; contenere la fuga di cervelli;
- mobilitare i diversi strumenti di cooperazione di cui dispone l'Unione per **potenziare la capacità** delle autorità centrali, regionali e locali dei paesi terzi nella gestione delle questioni migratorie, anche per quanto riguarda la capacità di fornire una protezione adeguata.

L'Unione deve inoltre tener conto dei nessi tra la politica d'immigrazione e altre politiche, quali quella sociale, economica e commerciale.

5.1.2. Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro

L'immigrazione economica dovrà collimare meglio con le necessità del mercato del lavoro degli Stati membri, in modo anche di valorizzare le competenze degli immigrati e facilitarne l'integrazione. L'Unione dovrà dotarsi di un **quadro comune** che, assumendo la forma di un regime flessibile di ammissione, sia in grado di adeguarsi alla crescente mobilità e di rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. Un tale quadro comune dovrà rispettare in pieno le competenze degli Stati membri nel determinare le quote di cittadini di paesi terzi da ammettere per motivi lavorativi. In questo contesto, due questioni meritano particolare attenzione: l'importanza della mobilità intereuropea degli immigrati e le conseguenze della perdita del lavoro sulla validità del soggiorno.

Per agevolare l'analisi e la comprensione dei fenomeni migratori, si potrebbe pensare a una funzione di monitoraggio⁶ grazie alla quale diffondere e sfruttare sistematicamente i lavori e le fonti disponibili e mettere a disposizione dati comparabili sulla migrazione, da coordinarsi con altre reti che si occupano di questioni migratorie.

⁶ Da non affidare a un'agenzia.

È inoltre indispensabile far corrispondere le competenze degli immigrati con il fabbisogno del mercato del lavoro negli Stati membri. Per questo motivo occorrerà organizzare l'immigrazione basandosi sulla **valutazione globale delle competenze** di cui l'Europa avrà bisogno entro il 2020 e tenendo conto della congiuntura economica.

Non basta tuttavia individuare i bisogni: occorre anche fare in modo che la domanda e l'offerta si incontrino. A tal fine, occorrerebbe riflettere alla creazione di una **piattaforma europea di dialogo** che consenta di individuare i modi per gestire meglio la migrazione del lavoro e gli adeguamenti necessari da apportare al quadro giuridico e istituzionale. Una tale piattaforma riunirebbe datori di lavoro, sindacati, agenzie di collocamento degli Stati membri, agenzie di reclutamento e altre parti interessate. In questo contesto, il riconoscimento reciproco delle qualifiche e delle competenze tra l'Unione europea e i paesi terzi sarà un altro fattore centrale.

5.1.3. Una politica volontaristica basata su uno status europeo per gli immigrati regolari

Affinché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti (paesi d'origine e destinazione, società d'accoglienza e immigrati), è necessario un approccio chiaro, trasparente, equo, rispettoso dell'individuo. Occorre un **codice dell'immigrazione** che assicuri agli immigrati legali uno status giuridico uniforme e paragonabile a quello dei cittadini dell'UE. Frutto della codificazione dei testi normativi in vigore, tale codice potrebbe eventualmente apportare modifiche utili per semplificare o completare le disposizioni esistenti, migliorandone l'applicazione effettiva.

Una delle cause principali dell'immigrazione è il **ricongiungimento familiare**, che costituisce un'ampia fetta dell'immigrazione legale. L'Unione dovrà dotarsi di norme comuni per gestire efficacemente l'afflusso di immigrati che beneficiano del ricongiungimento familiare. Tenuto conto dello scarso livello di armonizzazione delle normative nazionali, si potrebbe procedere a una revisione della direttiva dopo un'ampia consultazione.

Il potenziale arricchimento economico e culturale insito nell'immigrazione può concretizzarsi solo se viene garantita una migliore **integrazione degli immigrati nel paese d'accoglienza**. Rendono possibile un miglioramento in tal senso non solo i maggiori sforzi dello Stato e delle autorità regionali e locali, ma anche il maggior coinvolgimento della società d'accoglienza e degli immigrati stessi. Potrebbe essere elaborato un meccanismo di coordinamento comune che permetta di sostenere l'azione degli Stati membri partendo da un quadro comune di riferimento:

- individuare pratiche comuni e moduli europei atti a facilitare il processo di integrazione, in particolare dei nuovi arrivati, tra cui elementi essenziali quali tirocini introduttivi e corsi di lingua, un profondo impegno da parte della società d'accoglienza e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita comune;
- elaborare indicatori comuni che permettano di valutare le politiche d'integrazione;
- favorire gli scambi con altre politiche (istruzione, formazione, cultura, occupazione, multilinguismo e giovani). Sottolineare il ruolo fondamentale

della scuola, soprattutto per quanto riguarda i modelli pedagogici improntati ai valori europei;

- provvedere ad una maggiore consultazione e un coinvolgimento più profondo della società civile, partendo dal portale e dal forum europeo sull'integrazione.

5.1.4. *Gestire meglio l'immigrazione irregolare*

La prevenzione e la riduzione, nel rispetto dei diritti umani, dell'immigrazione irregolare e delle attività criminali ad essa connesse sono fattori essenziali ai fini dello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. A tal fine, è soprattutto necessario inasprire la lotta alle reti.

Occorrono misure preventive e repressive volte a combattere **il lavoro illegale**, garantendo al tempo stesso la tutela degli immigranti che ne sono le vittime. È necessario sostenere e controllare l'attuazione della direttiva che prevede sanzioni contro i datori di lavoro.

Contro il **traffico e la tratta di esseri umani** non sarà ammessa alcuna tolleranza. Occorre investire le risorse umane e finanziarie necessarie per potenziare i controlli, segnatamente sul posto di lavoro, e semplificare le condizioni di rilascio dei titoli di soggiorno a favore delle vittime.

Bisogna continuare a attuare una **politica di allontanamento e di rimpatrio** efficace, nel rispetto della legalità e della dignità umana. A dicembre 2010 entreranno in vigore le norme previste dalla direttiva sul rimpatrio, la cui attuazione sarà attentamente monitorata, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva esecuzione delle misure di allontanamento, il trattenimento, i mezzi di ricorso e il trattamento delle persone vulnerabili. L'attuazione della direttiva dovrà essere inoltre affiancata da una maggiore cooperazione operativa tra gli Stati membri. Con il tempo, partendo da una valutazione della normativa, bisognerà dare attuazione concreta al principio del riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento, che diventerà comunque già efficace con l'introduzione dell'obbligo di registrare nel SIS i divieti di ingresso.

Il **rimpatrio volontario in quanto priorità** dovrà essere incentivato e attivamente potenziato, in particolare nell'ambito degli strumenti finanziari esistenti. Tuttavia, l'esecuzione delle misure di allontanamento si scontra troppo spesso con ostacoli giuridici o di ordine pratico. In assenza di norme chiare, dopo aver esaminato le esigenze e le prassi nazionali, converrà valutare la possibilità di dotarsi di standard comuni in materia di custodia **degli immigrati in posizione irregolare che non possono essere allontanati**. Quanto alle **regolarizzazioni**, occorre migliorare lo scambio di informazioni tra Stati membri. A tal fine, potrebbero essere definite delle linee direttrici.

I **minori non accompagnati** che entrano illegalmente sul territorio dell'UE rappresentano un altro problema particolare che andrà attentamente esaminato. Seguirà un piano d'azione inteso a consolidare e completare gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e a potenziare le forme di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori.

5.2. Asilo: un spazio comune e solidale di protezione

Nel 2008, sono state presentate nell'Unione europea circa 240 000 domande d'asilo. Alcuni Stati membri sono più toccati di altri, che sia in termini di numero di domande ricevute o di numero di domande in percentuale della popolazione nazionale.

Per diventare uno spazio comune e solidale di protezione, l'Unione deve continuare il lavoro già intrapreso basato sul rispetto dei diritti fondamentali, su elevati standard di tutela e sul miglioramento globale della qualità dei sistemi nazionali, intensificando al tempo stesso la lotta contro gli abusi.

5.2.1. *Uno spazio di protezione*

L'Unione ha compiuto importanti passi avanti verso la realizzazione di un sistema europeo comune di asilo pienamente basato sulla convenzione di Ginevra e sui rilevanti accordi internazionali. Negli ultimi dieci anni, è stata stabilita una base di norme comuni. Occorre ora adottare rapidamente le proposte di legge della seconda fase di armonizzazione. L'obiettivo è istituire, entro il 2012, una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

Sul piano operativo, l'Unione deve assicurare che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo disponga delle risorse necessarie per svolgere i propri compiti. Tutti gli agenti preposti all'esame delle domande di asilo negli Stati membri dovranno seguire moduli formativi comuni. Essi avranno inoltre accesso ad informazioni di qualità sul paese d'origine. Questo processo vedrà coinvolti anche i giudici nazionali. Nel 2013, in esito ad una valutazione, potranno essere ampliate le competenze dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo onde tener conto dei progressi in fatto di solidarietà e condivisione delle responsabilità.

Il **controllo rigoroso e la corretta applicazione** dell'*acquis* legislativo dovranno garantire la credibilità del sistema e la fiducia reciproca degli Stati membri nella buona gestione dei rispettivi sistemi d'asilo. Potranno essere istituiti meccanismi di valutazione periodica intesi ad agevolare ulteriormente il ravvicinamento dei sistemi d'asilo degli Stati membri.

Occorre altresì provvedere ad una maggiore **integrazione** di coloro che beneficiano di protezione internazionale, tenendo conto delle condizioni del loro arrivo nell'UE. In questo ambito, bisognerà trovare soluzioni per quei richiedenti asilo che, pur non ottenendo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, non possono essere allontanati per ragioni specifiche.

Il recepimento e l'attuazione degli strumenti legislativi della seconda fase e i progressi sulla convergenza delle prassi e delle misure di accompagnamento saranno soggetti ad una valutazione approfondita in base alla quale l'Unione intende formalizzare, entro la fine del 2014, il **principio del riconoscimento reciproco** di tutte le decisioni individuali con cui le autorità preposte a pronunciarsi sulle domande d'asilo hanno concesso lo status di protezione; tale riconoscimento permetterebbe di trasferire la protezione senza che il legislatore europeo debba adottare meccanismi specifici.

5.2.2. *Responsabilità condivise e solidarietà tra gli Stati membri*

Per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati è necessaria una vera condivisione delle responsabilità. L'Unione ha deciso, per il momento, di confermare i grandi principi del sistema Dublino; occorre comunque aprire le porte a nuove possibilità.

Bisognerà istituire tra gli Stati membri un **meccanismo di reinsediamento interno** per coloro che beneficiano di protezione internazionale, che funzioni su base volontaria e in modo coordinato. Una prima tappa potrebbe consistere in una programmazione sistematica degli stanziamenti previsti nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati come compensazione per lo sforzo di solidarietà interna. Una tale programmazione dovrà basarsi su criteri oggettivi. Il meccanismo potrebbe prevedere il sostegno alla creazione di piattaforme permanenti di accoglienza e di transito in determinati Stati membri, e accordi specifici intesi ad organizzare un partenariato con l'ACNUR. In parallelo, dovrà continuare l'esame della fattibilità e delle implicazioni giuridiche e pratiche del **trattamento comune delle domande d'asilo** all'interno e all'esterno dell'Unione. L'esame sarà inteso a completamento del sistema europeo comune di asilo e verrà effettuato nel rispetto delle norme internazionali pertinenti. Sulla base di questi studi e in esito alla valutazione del meccanismo di solidarietà iniziale, a partire dal 2013 si potrebbe pensare ad un **sistema di solidarietà stabile** il cui coordinamento dovrà essere affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Occorrerà rivedere il meccanismo di **solidarietà finanziaria intereuropea** che da dieci anni opera nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati, assecondando le successive fasi di armonizzazione. Dovranno essere individuati nuovi criteri di ripartizione e nuovi settori di intervento, tenendo conto degli sviluppi della politica comune.

5.2.3. Solidarietà con i paesi terzi

La **solidarietà con i paesi terzi** che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati o che ospitano grandi popolazioni di rifugiati e sfollati riveste un ruolo essenziale. Occorre garantire l'**accesso alla protezione** e il rispetto del principio di non respingimento. L'Unione intende inoltre fornire sostegno ai paesi terzi perché potenzino la capacità di sviluppare sistemi propri di asilo e protezione.

In questo contesto, potrebbero essere individuate nuove forme di protezione. Occorrerebbe facilitare **procedure d'ingresso protetto** e il rilascio di visti umanitari, anche con l'aiuto dei rappresentanti diplomatici o di altre strutture presenti nei paesi terzi, nell'ambito di una strategia globale di gestione della mobilità.

Per dare maggiore spessore alla dimensione esterna della politica d'asilo, l'Unione potrà decidere di estendere i **programmi di protezione regionale** in partenariato con l'ACNUR e i paesi terzi interessati, con il sostegno dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e degli strumenti comunitari finanziari esterni.

In materia di **reinsediamento**, l'Unione **potenzierà** gli sforzi intesi ad offrire soluzioni durevoli ai rifugiati.

6. CONCLUSIONE

La Commissione auspica che, in seguito ad un dibattito approfondito con il Parlamento europeo, il Consiglio europeo possa adottare, entro la fine dell'anno, un programma ambizioso sulla base della presente comunicazione. Partendo da questi elementi, la Commissione proporrà un piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma che individuerà con precisione le azioni da intraprendere e il programma di lavoro per il periodo 2010-2014.

ALLEGATO: orientamenti prioritari

Promuovere i diritti dei cittadini: un'Europa dei diritti

Diritti fondamentali

A completamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sulla scorta di una relazione pubblicata dalla Commissione, l'Unione stabilirà in che modo favorire la condivisione della memoria dei crimini dei regimi totalitari.

Libera circolazione

È essenziale provvedere ad un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini. La Commissione pubblicherà linee direttrici e ne controllerà l'applicazione.

In questo contesto, sarà istituito un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civili in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

Rispetto della diversità

L'Unione deve definire un approccio comune per sfruttare al meglio le risorse finanziarie e gli strumenti giuridici esistenti nella lotta contro le discriminazioni, il razzismo, la xenofobia e l'omofobia.

Tutela dei più vulnerabili

Occorrerà elaborare un'ambiziosa strategia europea sui diritti dei minori. Sarà necessario potenziare l'azione dell'Unione finalizzata alla tutela delle persone vulnerabili, delle donne vittime di violenze e delle persone in condizioni di dipendenza.

Protezione dei dati

Occorre introdurre un regime completo in materia di protezione dei dati personali che ricomprenda tutte le competenze dell'Unione. Sarà necessario valutare l'opportunità di creare una certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata". La protezione dei dati necessita un'intensa cooperazione internazionale. In questo settore, l'Unione dovrà contribuire all'elaborazione e alla promozione di norme internazionali.

Partecipazione alla vita democratica

Mirando alle elezioni europee del 2014, l'Unione adotterà misure innovative volte ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini.

Protezione consolare

Occorrerà istaurare un quadro potenziato di coordinamento e cooperazione in materia di protezione consolare.

Facilitare la vita dei cittadini: un'Europa del diritto e della giustizia

Il riconoscimento reciproco rimane la pietra angolare della costruzione dello spazio giudiziario europeo.

In materia civile, occorre abolire l'*exequatur* per le decisioni di diritto civile e commerciale e estendere il riconoscimento reciproco alle materie non ancora ricomprese.

In materia penale, il principio del riconoscimento reciproco deve continuare ad applicarsi nelle diverse fasi processuali.

Il riconoscimento reciproco va inoltre esteso alle misure di protezione delle vittime e dei testimoni e alla decadenza dall'esercizio di diritti.

Per consolidare la fiducia reciproca tra sistemi giudiziari, va potenziata e sostenuta la formazione delle professioni legali, grazie alla messa a punto di strumenti comuni. Occorre intensificare gli scambi tra i professionisti, soprattutto grazie al forum della giustizia e ai lavori delle diverse reti, le cui attività andranno ulteriormente coordinate.

L'estensione del riconoscimento reciproco deve andare di pari passo con una valutazione approfondita dell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di giustizia. L'Unione dovrà inoltre sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare i sistemi giudiziari nazionali.

L'Unione dovrà dotarsi di una base di norme comuni al fine di armonizzare le normative nazionali relative a forme di criminalità particolarmente gravi e tipicamente transfrontaliere. Ove necessario, occorrerà ricorrere al diritto penale per assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

In materia civile, l'armonizzazione delle legislazioni dovrà interessare la definizione di norme minime relative a determinati aspetti procedurali e in materia di affidamento.

Sarà prioritario un accesso agevolato alla giustizia. L'Unione dovrà adoperarsi per potenziare i dispositivi di patrocinio a spese dello Stato in vigore, mobilitare i mezzi elettronici (giustizia elettronica) e fare soprattutto in modo che i cittadini possano più agevolmente fruire di servizi di traduzione e interpretazione giudiziaria. Occorrerà inoltre svolgere semplificare gli adempimenti relativi alla legalizzazione degli atti e dei documenti e potenziare il sostegno alle vittime di reato, soprattutto nelle cause transnazionali.

Gli strumenti giuridici dovranno essere utilizzati a sostegno dell'attività economica. Occorrerà migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie soprattutto istituendo un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari. I lavori volti a definire un quadro comune di riferimento in materia diritto contrattuale potrebbero servire all'elaborazione di future proposte di legge e potrebbero essere individuati contratti tipo. Bisogna continuare ad armonizzare le norme sulla legge applicabile in materia di diritto societario e di contratti d'assicurazione. L'Unione potrebbe inoltre decidere di ricorrere, ove necessario, al diritto penale per sanzionare le frodi nel settore finanziario.

Un'Europa della sicurezza

L'Unione e gli Stati membri si adopereranno per migliorare la formazione degli operatori della sicurezza, istituendo segnatamente adeguati programmi di scambio (di tipo Erasmus).

L'Unione dovrà elaborare un modello europeo di informazione in grado di potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa.

L'Unione dovrà elaborare un'architettura dei sistemi di informazione tale da garantire interoperabilità, coerenza e adattamento in funzione delle necessità.

Per promuovere un ricorso ottimale alle tecnologie di punta, le attività di ricerca e sviluppo dovranno essere in linea con le priorità della strategia di sicurezza interna.

A tal fine, potrebbe essere istituito un fondo per la sicurezza interna.

Onde evitare che lo spazio senza frontiere diventi un modo per sfuggire alla giustizia, dovranno essere mobilitati tutti gli strumenti giuridici e operativi. Occorrerà potenziare la cooperazione operativa di polizia facilitando l'azione delle forze dell'ordine oltre le frontiere nazionali e ponendo in essere un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia.

Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale in materia di coordinamento, scambio di informazioni e formazione degli operatori.

La sicurezza dell'Unione richiede una cooperazione di polizia potenziata con i paesi terzi, soprattutto quelli vicini.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove.

Il sistema di scambio di informazioni tra casellari giudiziari dovrà essere completato e pienamente utilizzato (impiego più diffuso e inserimento dei dati sui cittadini di paesi terzi).

L'Unione dovrà dotarsi di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime e promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

L'UE dovrà provvedere ad una gestione integrata delle frontiere che renda più fluidi gli ingressi nell'Unione e garantisca al tempo stesso la sicurezza del territorio comune e la lotta all'immigrazione illegale. Occorrerà introdurre un sistema coerente per tutti i tipi di controlli ai valichi di frontiera (sportello unico). FRONTEX dovrà svolgere un ruolo di coordinamento maggiore; occorrerà potenziarne la capacità operativa e far sì che vi sia coerenza tra il suo operato e quello dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il sistema Eurosur dovrà essere progressivamente attuato.

I sistemi d'informazione (SIS II, VIS) dovranno entrare in una fase pienamente operativa. Bisognerà sviluppare un sistema di registrazione ingressi/uscite e programmi di viaggiatori registrati, e occorrerà valutare la possibilità di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

L'Unione deve provvedere all'introduzione di un visto Schengen europeo. Saranno istituiti centri comuni di rilascio dei visti negli paesi terzi, come prima tappa verso la creazione di un'autorità consolare comune. Continuerà la conclusione di accordi di facilitazione del visto con i paesi terzi e si provvederà contemporaneamente ad aggiornare l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto. Il sistema europeo dei visti dovrà evolvere

verso un sistema di rilascio basato sulla valutazione del rischio connesso al singolo e non al criterio della cittadinanza.

In materia di lotta contro la criminalità organizzata, la politica dell'Unione dovrà basarsi su una mobilitazione ottimale di tutti gli strumenti a disposizione e mirare in via prioritaria a cinque tipologie di reato.

Nella lotta contro la tratta degli esseri umani, l'UE dovrà contrastare in modo più efficace le reti di trafficanti e potenziare il lavoro di intelligence e analisi strategica, dotandosi di meccanismi di raccolta delle prove adeguati e fornendo migliore assistenza alle vittime.

Nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, l'UE dovrà soprattutto agevolare lo scambio di informazioni sulle persone condannate. Si tratterà inoltre di agire in stretta collaborazione con il settore privato per individuare i siti di contenuto pedofilo e bloccarne l'accesso. L'Unione dovrà chiarire le norme giuridiche applicabili alla criminalità informatica e creare all'interno di Europol una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni per combattere il fenomeno in modo più efficace.

Nella lotta contro la criminalità economica, l'azione dell'UE dovrà mirare a ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario. Occorrerà sviluppare la capacità d'indagine e d'analisi finanziaria anticrimine, individuare in tempo i comportamenti di abuso di mercato, migliorare il quadro giuridico che autorizza la confisca e il sequestro dei proventi di reati, lottare contro la corruzione e porre in essere un dispositivo dissuasivo di lotta alla contraffazione.

In materia di lotta antidroga occorrerà continuare ad applicare e approfondire la strategia dell'Unione che propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. Bisognerà intensificare la cooperazione con determinate regioni del mondo, provvedere al pieno coinvolgimento della società civile e sviluppare il lavoro di ricerca in questo campo.

L'Unione dovrà gestire il rischio terroristico contrastando efficacemente le forme di radicalizzazione, il crescente impiego di Internet a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo.

Per coadiuvare gli Stati membri e completarne l'azione, l'UE dovrà potenziare il meccanismo della protezione civile, anche in termini di analisi del rischio e capacità di risposta.

L'Unione dovrà potenziare gli strumenti di gestione del rischio terroristico. Si tratterà, nello specifico, di ampliare e attuare il programma per la protezione delle infrastrutture critiche, di elaborare una strategia europea che permetta di affrontare i rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN) e di applicare il piano d'azione in materia di esplosivi.

Promuovere una società più integrata per i cittadini: un'Europa responsabile e solidale in materia di immigrazione e asilo

L'Unione dovrà promuovere una politica d'immigrazione dinamica e equa.

Per questo dovrà avvalersi in pieno dell'approccio globale che permette una gestione concertata dei flussi migratori in partenariato con i paesi terzi, approfondendolo. Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione.

L'UE dovrà promuovere gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo dei paesi d'origine.

Occorrerà definire un quadro comune che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale.

Perché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti, l'UE dovrà dotarsi di un codice dell'immigrazione, di norme comuni per gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune.

Una migliore gestione dell'immigrazione irregolare costituisce un complemento essenziale allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. L'UE dovrà contrastare il lavoro illegale e attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, avvalendosi in pieno degli strumenti esistenti. L'Unione dovrà promuovere il rimpatrio volontario e prestare particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati. L'UE dovrà diventare un autentico spazio comune e solidale di protezione, con una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

Occorrerà garantire la condivisione delle responsabilità in materia di accoglienza e integrazione dei rifugiati, anche tramite l'introduzione di un meccanismo redistributivo volontario tra gli Stati membri e il trattamento comune delle domande d'asilo. A garanzia della credibilità del sistema europeo d'asilo e della fiducia tra gli Stati membri, bisognerà assicurare il controllo rigoroso e la corretta applicazione dell'*acquis* legislativo. Più a lungo termine, il principio del riconoscimento reciproco di tutte le decisioni individuali di concessione dello status di protezione renderà più agevole il trasferimento della protezione.

L'Unione è chiamata a intensificare la cooperazione operativa mettendo a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo i mezzi necessari per svolgere i propri compiti.

La politica d'asilo nei confronti dei paesi terzi che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati dovrà essere improntata alla solidarietà. L'Unione dovrà estendere i programmi di protezione regionale e intensificare gli sforzi finalizzati al reinsediamento.