PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

14.6.2007

DOKUMENT ROBOCZY

W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka

Część 2: Priorytety

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Roberta Angelilli

III. DZIEDZINY PRIORYTETOWE, KTÓRE POWINNY STANOWIĆ OŚ STRATEGII

l. Zwalczanie wszelkich form przemocy

Przemoc wobec dzieci nigdy nie jest uzasadniona. Jest to myśl przewodnia sprawozdania profesora Pinheiro, przedstawionego podczas przesłuchania w dniu 17 kwietnia, która została również odzwierciedlona w niniejszym sprawozdaniu[1].
Dlatego też należy nie tylko karać osoby odpowiedzialne za akty przemocy, lecz także opracować strategię zapobiegania przemocy wobec dzieci.

Unia Europejska wprowadziła już szereg ważnych instrumentów walki z przemocą, której ofiarą są dzieci, tj. programy DAPHNE i AGIS[2], plan działania na rzecz zwalczania handlu ludźmi[3], decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi[4], decyzję Rady z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie zwalczania pornografii dziecięcej w Internecie[5], decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotyczącą zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej[6], jak również różne środki w zakresie zwalczania dziecięcej turystyki seksualnej.

Podczas przesłuchania w dniu 17 kwietnia br. komisarz Franco Frattini ogłosił, że w tej ostatniej kwestii Komisja we współpracy z operatorami turystycznymi pracuje nad wzmocnieniem środków zmierzających do powstrzymania napływu turystyki seksualnej z państw członkowskich. Sprawozdawczyni pochwala takie działanie, a ponadto domaga się wprowadzenia procedur umożliwiających lepszą koordynację postępowań o charakterze eksterytorialnym. Komisarz Franco Frattini ogłosił ponadto, że komunikat w sprawie przestępczości w Internecie został przyjęty w dniu 22 maja 2007 r.

Należy przypomnieć, że w kwestii seksualnego wykorzystywania dzieci Rada Europy wkrótce przyjmie konwencję o ochronie dzieci przed wykorzystywaniem i wyzyskiem seksualnym, a państwa członkowskie UE koordynowały swe stanowisko w tej sprawie w ramach komitetu koordynacyjnego powołanego na mocy art. 36 Traktatu UE. W tym kontekście poruszono kwestię przystąpienia Wspólnoty lub UE do wspomnianej konwencji. Sprawozdawczyni zdecydowanie do tego zachęca i domaga się przyjęcia zasadniczego stanowiska w tej sprawie, tak aby UE mogła w przyszłości uczestniczyć w negocjacjach na temat kolejnych konwencji dotyczących aspektów prawa karnego, zwłaszcza konwencji zmierzających do zapewnienia ochrony dzieci, oraz je ratyfikować.

Ponadto w trybie pilnym należy utworzyć system ochrony dzieci przed wykorzystaniem

---

[1] Sergio Paulo Pinheiro został wyznaczony na osobę nadzorującą wykonanie analizy ONZ dotyczącej przemocy wobec dzieci. Jest ona dostępna na różnych stronach internetowych, np. http://www.unicef.org.
[2] Celem programu jest udzielanie pomocy pracownikom wymiaru sprawiedliwości, funkcjonariuszom organów ścigania i przedstawicielom służb odpowiedzialnych za wsparcie ofiar z państw członkowskich UE i krajów kandydujących w stworzeniu europejskich sieci oraz wymianie informacji i dobrych praktyk.
[3] Plan UE dotyczący najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu, Dz.U. C 311 z 9.12.2005.
[4] Dz.U. L 203 z 1.08.2002.
[5] Dz.U. L 138 z 9.06.2000.
[6] Dz.U. L 13/44 z 20.01.2004.

seksualnym, zapewniający skuteczne i skoordynowane mechanizmy kontroli tak, aby osoby, które ze względu na wyrok skazujący zostały uznane za niezdolne do pracy z dziećmi, miały bezwzględny zakaz dostępu do niektórych zawodów. Sprawozdawczyni zaleca, aby Rada wzmocniła współpracę prawną pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej poprzez poprawę współpracy dotyczącej wymiany informacji w odniesieniu do orzecznictwa na szczeblu UE oraz poprzez nałożenie minimalnych zobowiązań na inne państwa członkowskie. Podjęcie takiego działania jest konieczne w celu zagwarantowania, aby zakaz wykonywania działalności związanej z kontaktem z dziećmi obowiązujący daną osobę skazaną za wykorzystywanie seksualne w jednym państwie członkowskim miał konsekwencje prawne w innym państwie członkowskim.

W odniesieniu do pornografii dziecięcej dostępnej w Internecie Komisja Europejska rozważa, we współpracy z szeregiem instytucji bankowych oraz głównych podmiotów wydających karty kredytowe, możliwość wyłączenia z systemów płatności w sieci stron internetowych sprzedających materiały z pornografią dziecięcą. Jest to bardzo szlachetna inicjatywa, której warto poświęcić więcej uwagi. Polega ona na tym, że bank, który unieważnia umowę zawartą ze sprzedawcą materiałów z pornografią dziecięcą przez Internet, na ogół po zawiadomieniu przez wydającą kartę kredytową instytucję, która dokonała weryfikacji, powinien być upoważniony do przekazania tych informacji innym podmiotom wydającym karty kredytowe, kierując się nadrzędnym interesem dziecka. Należałoby w tym celu utworzyć stale uaktualnianą bazę danych sprzedawców materiałów z pornografią dziecięcą. Informacje dotyczące tego rodzaju sprzedawców powinny być następnie natychmiast przekazywane służbom policyjnym w danym państwie członkowskim oraz Europolowi i Interpolowi. W ramach walki z pornografią dziecięcą w Internecie należy prowadzić kampanie informacyjne, a także uczulać na to zjawisko społeczeństwo w celu zapewnienia ochrony dzieciom i karania osób dopuszczających się przestępstw na tym tle.

W odniesieniu do przemocy rozpowszechnianej przez Internet należy ustanowić skuteczny system samoregulacji stron zamieszczających obrazy bądź filmy pokazujące przemoc. Administratorzy stron powinni zwracać uwagę na ich zawartość oraz zakazać pokazywania przemocy w sieci, która przyczynia się do wzrostu takiego zachowania wśród nieletnich, a także upokorzenia uczniów i nauczycieli. W tym względzie sprawozdawczyni podkreśla znaczenie programu wspólnotowego „Safer Internet Plus" (2005-2008), którego celem jest wspieranie bezpieczniejszego korzystania z Internetu oraz nowych technologii sieciowych, w ramach których utworzono linie telefoniczne i numery interwencyjne pomagające dzieciom mającym styczność z nielegalnymi i szkodliwymi treściami.
Należy również zwracać uwagę na inne środki przekazu, w szczególności na telewizję, aby nadzorować i ograniczać transmisję obrazów i treści, które są brutalne bądź nieodpowiednie dla dzieci.
Inną formą brutalnej przemocy, o której należy wspomnieć, jest okaleczanie narządów płciowych. Z powodu nasilenia się ruchów migracyjnych, którym nie zawsze towarzyszy prawdziwa integracja, zjawisko to bardzo przybiera na sile, nawet w Unii Europejskiej. Często ulegli lekarze podejmują tego typu działania nielegalnie. Jeszcze częściej dzieci zabierane są do ich państw pochodzenia w celu przeprowadzenia takiego zabiegu, nie posiadając żadnych informacji ani konkretnej opieki medycznej. Szkody wyrządzone w ten sposób są trwałe i poważnie wpływają na zdrowie fizyczne i psychiczne ofiary.

Należy w tej kwestii nawiązać współpracę z danymi państwami pochodzenia.

W odniesieniu do walki z handlem ludźmi[1] sprawozdawczyni pragnie podkreślić wartość dodaną, jaką może stanowić w tej dziedzinie współpraca z Europolem i Eurojustem, i uważa, że należy opracować wszelkie środki zmierzające do wzmocnienia ich działań na rzecz ochrony dzieci przed tym procederem oraz przed wszystkimi innymi formami przemocy i wykorzystania, nie tylko na tle seksualnym. Wykorzystanie dzieci może bowiem przybrać najróżniejsze formy, na przykład zmuszanie dzieci do żebractwa, które bezsprzecznie narusza godność dziecka oraz prowadzi do poważnych zaburzeń psychologicznych. Z tego względu praktyka ta powinna być zabroniona we wszystkich państwach członkowskich. Sprawozdawczyni domaga się zatem, aby państwa członkowskie przekazywały Europolowi i Eurojustowi wszelkie użyteczne informacje, które mogą poprawić ich skuteczność, oraz aby Europol nawiązał ściślejszą współpracę z Interpolem i z agencją Frontex.

Podczas przesłuchania w dniu 17 kwietnia komisarz Franco Frattini podkreślił wolę zwalczania, w ścisłej współpracy z całą branżą, gier wideo propagujących przemoc, do czego sprawozdawczyni zdecydowanie zachęca.

2. Zwalczanie ubóstwa i dyskryminacji oraz prawo do nauki

Obecna strategia ma na celu podtrzymanie i realizację Milenijnych Celów Rozwoju, które stanowią globalne priorytety dla całej ludności na świecie, a w pierwszej kolejności dla dzieci. Cele te dotyczą przede wszystkim zwalczania skrajnego ubóstwa, powszechnej edukacji podstawowej, wspierania zdrowia matek, ograniczenia umieralności dzieci oraz kampanii na rzecz szczepień i zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa HIV i AIDS.
Ponadto należy chronić dzieci przed najgorszymi formami wyzysku, do których należy w szczególności wykorzystywanie dzieci do pracy, ich uczestnictwo w konfliktach (dzieci-żołnierze) oraz niewolnictwo w domu.

Bardzo często ubóstwo jest źródłem wykluczenia społecznego i dyskryminacji.

W swym komunikacie Komisja zapowiada, że od 2007 r. ma zamiar połączyć działania realizowane na szczeblu UE w dziedzinie zwalczania ubóstwa dzieci.

Z tego względu UE powinna zająć się tymi problemami zgodnie z myślą przewodnią postanowień Konwencji o prawach dziecka, w szczególności jej art. 27 i 28, które potwierdzają prawo każdego dziecka do poziomu życia umożliwiającego mu fizyczny, psychiczny, duchowy, moralny i społeczny rozwój, a także prawo dziecka do nauki. Prawo do nauki zostało również uwzględnione w art. 14 Karty praw podstawowych.

UE musi zatem dopilnować, aby żadna forma dyskryminacji w zakresie dostępu do nauki nie była tolerowana. Tymczasem obecnie jedynie dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne nakłada na państwa członkowskie obowiązek zakazania wszelkiej dyskryminacji – pośredniej lub bezpośredniej – w dziedzinie nauki. Oznacza to, że

[1] Odnośnie do walki z handlem ludźmi komisarz Franco Frattini ogłosił , że 17 października powinien stać się dniem poświęconym temu zjawisku.

przy obecnym stanie prawodawstwa wspólnotowego jedynie mniejszości etniczne korzystają z ochrony przed dyskryminacją w dziedzinie nauki w przeciwieństwie do mniejszości religijnych i językowych. Sprawozdawczyni uważa zatem, że należy przyjąć nowe przepisy, tak aby rozszerzyć zakres stosowania ochrony przed dyskryminacją w dziedzinie dostępu do nauki[1]. Rok 2007 jest Rokiem Równości Szans. Sprawozdawczyni domaga się zatem, aby Komisja rozpoczęła prace nad przygotowaniem dyrektywy, której zakres stosowania obejmie wszystkie dziedziny uwzględnione w dyrektywie dotyczącej wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na rasę czy pochodzenie etniczne (art. 3) i która obejmie wszystkie rodzaje dyskryminacji wymienione w art. 13 traktatu WE, a mianowicie płeć, pochodzenie etniczne, religię, przekonania, orientację seksualną i niepełnosprawność.

Dzieci niepełnosprawne powinny stanowić jeden z głównych priorytetów przyszłych środków podjętych przez Unię Europejską w dziedzinie ochrony praw dzieci.
W tym względzie należy podkreślić, że dzieci niepełnosprawne powinny być uznawane za dzieci „zdrowe inaczej" i dlatego trzeba bezwzględnie przyczyniać się do ich rozwoju i okazywać im szacunek.

Sprawozdawczyni uważa ponadto, że w niektórych przypadkach, w szczególności w kwestii dzieci romskich, należy rozważyć podjęcie pozytywnych działań w zakresie walki z dyskryminacją. Wydaje się, że stanowią one jedyny sposób zwalczania segregacji, która czasami dotyka dzieci romskie[2].

Należałoby w szczególności wspierać kampanie na rzecz edukacji, które są przydatne w zwalczaniu niskiego wskaźnika alfabetyzacji, oraz podejmować szczególne środki, aby rozwiązać problem dotyczący porzucania nauki przez dzieci romskie.
Równocześnie struktury medyczne powinny wspierać programy szczepień i ochrony zdrowia noworodków i dzieci romskich, które należą do kategorii, w której występuje podwyższone ryzyko patologii.

Ponadto należy podjąć ukierunkowane działania na rzecz dzieci ulicy, na temat których dane są wyjątkowo niekompletne, a ich nieszczęście uzasadnia wdrożenie środków celowych.

3. Prawa dzieci migrujących

W swym komunikacie Komisja podkreśliła, że „kolejnym wyzwaniem jest zadbanie o pełne przestrzeganie praw dzieci migrujących, osób ubiegających się o azyl i uchodźców w polityce i prawodawstwie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich"[3]. Sprawozdawczyni zdecydowanie zachęca do podjęcia tego wyzwania.

W nadchodzących miesiącach Komisja powinna przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nowe instrumenty w dziedzinie azylu, mające na celu utworzenie wspólnego systemu azylu. Sprawozdawczyni już teraz zwraca uwagę, że we wszystkich środkach, które zostaną przyjęte w tym kontekście, należy szczególnie uwzględnić specyficzną sytuację dzieci. Nawet jeżeli obecnie stosowane instrumenty obejmują już przepisy mające zapewnić ochronę dzieci,

[1] Zob. sprawozdanie tematyczne nr 4 sieci ekspertów ds. praw podstawowych z dnia 25 maja 2006 r., str. 45.
[2] Przykłady dobrych praktyk zostały przedstawione w przytoczonym sprawozdaniu, str. 46 i następne.
[3] COM 2006 (367), str. 7.

nie zawsze są one wystarczające i nadal występują problemy z ich stosowaniem[1]. Należy na przykład dopilnować, aby urzędnicy odpowiedzialni za rozpatrywanie spraw zostali specjalnie wyszkoleni, a rozmowy z dziećmi były przeprowadzane w warunkach dostosowanych do ich wieku, który powinien zostać możliwie najdokładniej określony. Należy również znaleźć alternatywne rozwiązania w zakresie pozbawienia wolności, które jedynie pogłębia traumę dziecka. Pojęcie „nadrzędnego interesu dziecka" również powinno zostać precyzyjnie zdefiniowane, zwłaszcza w ścisłej współpracy z Wysokim Komisariatem ONZ ds. Uchodźców, który opracował procedurę formalnego ustalania nadrzędnego interesu (Best Interests Determination, BID)[2].

Pojęcie to ma szczególne znaczenie w przypadku małoletnich bez opieki, których bezbronności nie trzeba udowadniać[3]. Należy zatem dopilnować, aby byli oni należycie informowani o przysługujących im prawach i sposobie ich dochodzenia, a także aby jak najszybciej uzyskiwali wsparcie przedstawiciela prawnego.
Ponadto duża liczba dzieci nie jest rejestrowana po narodzinach. Niezarejestrowane dzieci nie mają prawa do tożsamości, nazwiska, obywatelstwa, edukacji ani opieki medycznej. Niewidoczność tych dzieci wymaga podjęcia konkretnych działań, ponieważ niezarejestrowany nieletni nie posiada żadnego statusu prawnego, co stanowi przeszkodę w kontrolowaniu, zapobieganiu i podejmowaniu działań w przypadku naruszenia jego praw. Niezarejestrowane dzieci często padają ofiarami handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego oraz są zmuszane do niewolnictwa i pracy.

IV. PODSUMOWANIE

Wymienione dziedziny, w których prawa dziecka powinny być uwzględnione w szczególny sposób, stanowią jedynie część zagadnień, na które należy zwrócić uwagę, aby temat ten został potraktowany całościowo. Inne kwestie, na przykład edukacja żywnościowa, nadużywanie alkoholu i rozpowszechnianie narkotyków, które stanowią – jak wynika z badania przeprowadzonego przez organizację Save the Children – niektóre z poważnych problemów, których rozwiązania domagają się same dzieci, również powinny być przedmiotem konkretnych działań.

Inne liczne prawa dzieci nie są ani szanowane, ani w odpowiedni sposób gwarantowane. Istnieje szereg sytuacji dotyczących dzieci, wymagających natychmiastowego działania. Przytoczmy dla przykładu ponadproporcjonalny wzrost skali międzynarodowego handlu dziećmi, obciążenie biurokratyczne stanowiące przeszkodę w międzynarodowej adopcji, dramat przymusowych małżeństw oraz dużą liczbę dzieci, które zaginęły bez śladu.
Jak sprawozdawczyni zaznaczyła we wstępie, priorytetowe sektory strategii proponowanej

[1] Por. wystąpienie przedstawicielki Wysokiego Komisariatu ONZ ds. Uchodźców podczas przesłuchania w dniu 17 kwietnia http://www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm.
[2] Formalne ustalenie nadrzędnego interesu (BID) jest formalnym procesem składającym się ze specjalnych procedur bezpieczeństwa oraz wymogów dokumentacyjnych określonych w stosunku do niektórych dzieci podlegających kompetencji Wysokiego Komisariatu ds. Uchodźców. Decydent powinien wyważyć wszystkie stosowne czynniki składające się na dany przypadek i przypisać odpowiednie znaczenie prawom i obowiązkom uznanym w Konwencji o prawach dziecka i w innych instrumentach z zakresu praw człowieka w celu podjęcia pełnej decyzji jak najlepiej chroniącej prawa dziecka.
[3] Zgodnie z szacunkami Wysokiego Komisariatu ds. Uchodźców 4-5% osób wnioskujących o azyl na obszarze Unii to małoletni bez opieki; w 2006 r. ich liczba wynosiła pomiędzy 8 000 a 10 000.

przez Komisję będą na późniejszym etapie przedmiotem pogłębionej dyskusji w różnych gremiach, w tym podczas Forum, które po raz pierwszy odbyło się w Berlinie.

Tymczasem należy ocenić wskazówki obecne w przyszłej strategii europejskiej w celu wspierania rodziny i wskaźnika urodzeń, jak również zagwarantowania praw dziecka.