

Vergaderjaar 2008–2009

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 860**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake beheerstructuren van Europese programma's voor radionavigatie per satelliet (kamerstuk 22 112, nr. 856);
2. Mededeling inzake nucleaire non-proliferatie (kamerstuk 22 112, nr. 857);
3. Mededeling inzake kritieke informatie-infrastructuur (CIIP) (kamerstuk 22 112, nr. 858);
4. Kaderbesluit inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel (kamerstuk 22 112, nr. 859);
5. Kaderbesluit inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
F. C. G. M. Timmermans

## **Fiche : Kaderbesluit inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ

*Datum Commissiedocument:* 25 maart 2009

*Nr. Commissiedocument:* COM (2009) 135 definitief

*Prelex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=198098](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198098)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* SEC (2009) 355 (impact-assessment), SEC (2009) 356 (samenvatting impact-assessment), opinie IAB niet beschikbaar

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep DROIPEN, CATS, JBZ-Raad.

Eerste presentatie van het voorstel tijdens de JBZ-Raad van 6 april 2009.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Justitie

*Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:*

*a) Rechtsbasis*

Art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag

*b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*

Eenparigheid in de Raad, raadpleging van het Europees Parlement

*c) Comitologie n.v.t.*

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

*Korte inhoud voorstel*

Dit voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie brengt, onder intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie<sup>1</sup>, de EU-regelgeving op dit terrein op het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting van kinderen en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), en gaat op een aantal punten zelfs verder.

Het voorgestelde kaderbesluit breidt de beschermingsomvang van het bestaande kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie uit tot seksueel misbruik, het nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd: seksueel misbruik, het bijwonen van pornografische voorstellingen, het zich via een computer toegang verschaffen tot kinderporno, seksuele corruptie, *grooming*, verspreiding van materiaal dat de mogelijkheid van het plegen van de onder het kaderbesluit vallende strafbare feiten bekend maakt, en de organisatie van seksreizen. De minimum maximumstraffen<sup>3</sup> worden verhoogd. De mogelijkheden tot het opleggen van een verbod tot de uitoefening van activiteiten met kinderen na een veroordeling, worden uitgebreid. Nieuw zijn ook regels over onderzoek, vervolging, en deelne-

<sup>1</sup> PB L 13 van 20.1 2004, blz. 14.

<sup>2</sup> In de artikelen 2 en 3 van het onderhavige voorstel worden de gedragingen strafbaar gesteld die verband houden met seksueel misbruik respectievelijk seksuele uitbuiting. Het voorstel beoogt evenwel niet een strikte scheidslijn tussen beide te trekken. Het aangebrachte voorstel dient vooral de leesbaarheid van het voorstel.

<sup>3</sup> Maximale straffen van niet minder dan een bepaalde periode.

ming van minderjarige slachtoffers aan het onderzoek en het proces. De extraterritoriale rechtsmacht wordt uitgebreid. De bescherming van en bijstand aan kinderen worden uitgebreid. Interventieprogramma's en -maatregelen en het blokkeren van de toegang van kinderporno tot websites doen hun intrede.

#### *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het voorstel is gebaseerd op art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag.

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

#### *Risico's / implicaties/ kansen*

De vraag rijst of het wenselijk is dat de Raad van Europa en de Europese Unie op verschillende terreinen (naast de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, ook op de terreinen mensenhandel en voorkoming van terrorisme) met nieuwe, inhoudelijk min of meer gelijklopende, instrumenten komen. Het voorstel kan de bereidheid tot uitvoering van het Raad van Europa verdrag van Lanzarote doen afnemen.

Het Verdrag van Lanzarote, dat in het kader van de Raad van Europa is overeengekomen, kent een groter geografisch bereik dan het onderhavige voorstel voor een kaderbesluit; het onderhavige voorstel voor een kaderbesluit heeft een groter bindend karakter dan het Verdrag van Lanzarote.

#### *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland verwelkomt in het algemeen dit voorstel dat erop is gericht kinderen effectiever te beschermen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *Inhoud voorstel*

Dit voorstel vervangt Kaderbesluit 2004/68/JBZ door een aanzienlijk ruimer kaderbesluit. Het neemt enerzijds oude bepalingen ervan over en voegt er nieuwe elementen aan toe met betrekking tot het materiële strafrecht in het algemeen, tot nieuwe misdrijven in de IT-omgeving, tot het strafonderzoek en het instellen van de strafvordering, extraterritoriale rechtsmacht, tot de bescherming van slachtoffers en tot de voorkoming van misdrijven.

De Commissie stelt voor het beschermingsniveau binnen de EU in overeenstemming te brengen met de in het Verdrag van Lanzarote neergelegde internationale rechtsnorm voor de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Zo wordt voorgesteld de definitie van kinderpornografie in overeenstemming te brengen met het RvE-Verdrag van Lanzarote. Ook wordt voorgesteld het nieuwe misdrijf van het «lokken» (*grooming*) in het kaderbesluit op te nemen, waarbij de formulering die in het RvE-Verdrag van Lanzarote is overeengekomen, zoveel mogelijk wordt overgenomen.

Dit voorstel voor een kaderbesluit gaat zelfs verder dan de beschermingsnorm die door het Verdrag van Lanzarote is gesteld, zoals de verplichting die wordt ingevoerd om een aan daders opgelegd verbod van activiteiten met kinderen in de gehele EU te doen naleven, het blokkeren van kinder-

pornografie op het Internet, de strafbaarstelling van het dwingen van een kind tot seksuele betrekkingen met een derde en van *online* seksueel misbruik van kinderen, alsook een bepaling inzake de niet-bestaande straf van minderjarige slachtoffers. Het voorstel gaat ook verder dan het Verdrag van Lanzarote voor wat betreft het niveau van de straffen, de kosteloze rechtsbijstand voor minderjarige slachtoffers en de bestrijding van activiteiten die kindermisbruik en kinderseksuetoerisme bevorderen.

Het voorstel voor een kaderbesluit voorziet ook in aanpassing van de regels inzake territoriale bevoegdheid om ervoor te zorgen dat personen uit de EU die kinderen seksueel misbruiken of uitbuiten vervolgd kunnen worden, zelfs wanneer zij hun misdrijven buiten de EU plegen.

#### *Impact assessment Commissie*

Vier beleidsopties werden overwogen als middel om het beoogde doel te bereiken:

---

Beleids optie 1:	Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau;
Beleids optie 2:	De bestaande wetgeving aanvullen met niet-wetgevende maatregelen;
Beleids optie 3:	Nieuwe wetgeving inzake de vervolging van daders, de bescherming van slachtoffers en de voorkoming van strafbare feiten;
Beleids optie 4:	Uitgebreide nieuwe wetgeving ter verbetering van de vervolging van daders, de bescherming van slachtoffers en de voorkoming van strafbare feiten (zoals in optie 3) plus niet-wetgevende maatregelen (zoals in optie 2).

---

Op grond van de analyse van de economische en sociale gevolgen en van de implicaties t.a.v. grondrechten komen de opties 3 en 4 naar voren als de beste aanpak van de problemen, die aan de doelstellingen van het voorstel beantwoordt. Uit het impact assessment blijkt dat optie 4 de voorkeursoptie is.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag. Het voorgestelde kaderbesluit bevat, anders dan de reeds tot stand gebrachte kaderbesluiten inzake materieel strafrecht, niet alleen bepalingen over harmonisatie van materieel strafrecht, maar ook bepalingen over preventie, vervolging, strafprocesrecht en slachtofferhulp. Er moet zekerheid zijn dat de voorgestelde rechtsgrondslag adequaat is.

##### *b) Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Seksuele uitbuiting en kinderpornografie kunnen een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie hebben. Dit komt duidelijk tot uiting in kinderpornografie en kinderseksuetoerisme. Deze dimensie is in mindere mate aanwezig bij seksueel misbruik. De noodzaak om kinderen in alle lidstaten effectief te beschermen tegen elke aantasting van hun integriteit door daders uit alle lidstaten is echter onomstreden. Het is daarom aanvaardbaar dat regelgeving op EU-niveau verder gaat dan het stellen van regels over de aanpak van seksuele uitbuiting en kinderporno, en ook regels over de aanpak van seksueel misbruik omvat. Dit leidt tot een positief subsidiariteitsoordeel.

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om het beoogde doel (de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie) te verwezenlijken. Dit leidt tot een positief proportionaliteitsoordeel.

*c) Nederlands oordeel*

Nederland verwelkomt in het algemeen dit voorstel om via een krachtige Europese en internationale aanpak seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, in het bijzonder kinderpornografie en kinderprostitutie, te bestrijden.

Hoewel het oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit van dit voorstel positief is, plaatst Nederland wel een kanttekening: er is gerede twijfel mogelijk omtrent de noodzaak om op EU-niveau bindende regels te stellen over de strafrechtspraktijk en de strafrechts-toepassing, zoals onderzoek en vervolging (waaronder het voorzien in geheime operaties), de deelneming van kinderen aan het strafproces en over op preventie gerichte interventieprogramma's en maatregelen. De vraag rijst of deze op de rechtspraktijk gerichte onderwerpen thuis horen in een kaderbesluit. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is derhalve niet overkort positief.

## **5. Implicaties financieel**

*a) Consequenties EG-begroting*

Geen

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Thans is in Nederland een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig ter uitvoering van het RvE-Verdrag van Lanzarote. Er kan nog niet geheel worden overzien of de in het onderhavige kaderbesluit voorgestelde strafbaarstelling van de organisatie van seksreizen en de verhoging van de maximum vrijheidsstraffen voor sommige vormen van seksueel misbruik aanvulling vergt van het aanhangige wetsvoorstel. Als er geen aanvulling nodig is, betekent dat dat dit voorstel voor een kaderbesluit geen financiële (nationale) gevolgen met zich mee zal brengen als gevolg van langere hechtenis.

Indien er toch financiële consequenties uit het voorstel voortvloeien, dienen de budgettaire gevolgen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*  
Geen

*d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden* Geen

*e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger* Geen

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

Thans is in Nederland een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig

ter uitvoering van het RvE-Verdrag van Lanzarote. Thans kan nog niet geheel worden overzien tot welke aanvullingen het onderhavige voorstel noopt. In ieder geval leidt het nieuwe voorstel tot strafbaarstelling van de organisatie van seksreizen en tot verhoging van de maximum vrijheidsstraffen voor sommige vormen van seksueel misbruik.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van zijn bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De implementatietermijn zal twee jaar bedragen. Deze termijn is haalbaar.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling in het voorstel opgenomen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Er worden geen problemen t.a.v. de uitvoerbaarheid voorzien.

*b) Handhaafbaarheid*

Er worden geen problemen t.a.v. de handhaafbaarheid voorzien.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Kindermisbruik heeft een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie. Om de strijd tegen kindermisbruik effectief te kunnen voeren, moeten lidstaten hun inspanningen op elkaar afstemmen, ook met ontwikkelingslanden. Dit voorstel voor een kaderbesluit voorziet in aanpassing van de regels inzake territoriale bevoegdheid om ervoor te zorgen dat personen uit de EU voor kindermisbruik vervolgd kunnen worden, ook wanneer zij hun misdrijven buiten de EU, bijvoorbeeld in ontwikkelingslanden, plegen. Goede afspraken met politie en justitie in die landen zijn onontbeerlijk. Nederland heeft op dit terrein reeds een beleidsintensivering doorgevoerd. Deze intensivering zal worden voortgezet.

## **9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)**

Nederland verwelkomt het voorstel in zijn algemeenheid. De bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, in het bijzonder kinderpornografie en kinderprostitutie, behoeft een krachtige internationale aanpak. Iedere inspanning om de internationale samenwerking te intensiveren en verder te verbeteren, wordt door Nederland toegejuicht. Nederland ziet de voordelen ervan in dat de kernresultaten die met het Verdrag van Lanzarote zijn behaald, ook op EU-niveau worden geborgd. De in artikel 43, derde lid, Verdrag van Lanzarote, neergelegde disconnectieclausule maakt zulks mogelijk. Het voorstel zal het materiële strafrecht en het strafprocesrecht van de lidstaten verder harmoniseren, hetgeen een positief effect zal hebben op de bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen. Het voorstel sluit goed aan bij het in Nederland geldende beleid van een krachtige aanpak van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen.

Er moet voor worden gewaakt dat behandeling en implementatie van het onderhavige voorstel voor een kaderbesluit niet ten koste gaan van de

ratificatie van het Verdrag van Lanzarote. Het verdient aanbeveling om in de preambule van het voorgestelde kaderbesluit aandacht te besteden aan dit punt.

De Commissie neemt wel een zeker risico door de opneming van onderdelen in het kaderbesluit waarvan de grondslag niet onomstreden is danwel die tot nu toe geen onderdeel hebben uitgemaakt van een materieel strafrechtelijk kaderbesluit (zoals onderzoek en vervolging, de deelneming van kinderen aan het strafproces en het op preventie gerichte interventieprogramma's en maatregelen). Er moet zekerheid zijn dat de voorgestelde rechtsgrondslag van art. 29, art. 31, eerste lid, onder e, art. 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag adequaat is. De voorstellen behoeven en verdienen een hecht fundament. Het is van belang dat op korte termijn duidelijkheid komt over de vraag of voor alle onderdelen van het kaderbesluit de juiste rechtsgrondslag bestaat.

De Commissie neemt in haar voorstel tot uitbreiding van de regeling voor minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie een voorschot op een voorgenomen horizontale regeling voor slachtoffers van criminaliteit. Daarom kunnen enige vraagtekens worden gezet bij de opportuniteit van dit voorstel.

De voorgestelde minimum maximumvrijheidsstraffen wijken af van het stelsel van minimum maximumstraffen, zoals neergelegd in het Raadsbesluit van 2002. Het verdient geen aanbeveling om op ad hoc basis daarvan af te wijken. De voorgestelde vrijheidsstraffen houden onvoldoende rekening met het verschil in ernst van de strafbare feiten.

Bij de bepaling terzake het blokkeren van websites met kinderpornografie dient ervoor te worden gewaakt dat ruimte blijft bestaan voor publiek-private samenwerking op dit terrein.