

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.3.2009
SEC(2009) 356

WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE

bij het

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**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

COM(2009) 135
[SEC(2009) 355]

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

1. WAT IS HET PROBLEEM?

Seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen zijn bijzonder ernstige misdrijven, aangezien ze gericht zijn tegen kinderen, die recht hebben op extra bescherming en zorg. Ze veroorzaken bij de slachtoffers langdurige fysieke, psychische en sociale schade en het bestaan van dergelijke praktijken vormt een aanslag op de kernwaarden van een moderne samenleving met betrekking tot de bijzondere bescherming van kinderen en ondermijnt het vertrouwen in de bevoegde overheidsinstellingen. Hoewel nauwkeurige en betrouwbare statistieken ontbreken, geeft onderzoek aan dat wellicht een significante minderheid van kinderen in Europa seksueel misbruikt wordt in de loop van hun kinderjaren, en ook dat dergelijk misbruik met de jaren niet minder voorkomt, doch integendeel dat sommige vormen van seksueel geweld juist toenemen.

Aan de kant van de minderjarige slachtoffers is de belangrijkste oorzaak van deze praktijken hun kwetsbaarheid, die het gevolg kan zijn van velerlei factoren. Tekortkomingen in de rechtshandhaving dragen ertoe bij dat dergelijke praktijken kunnen blijven bestaan. De moeilijkheden zijn des te groter daar sommige soorten misdrijven niet binnen de nationale grenzen worden gepleegd. De slachtoffers aarzelen vaak om aangifte te doen van het misbruik, uit schaamte of uit vrees voor de gevolgen. Verschillen in het nationale strafrecht en de strafprocedure kunnen leiden tot een verschillende aanpak van onderzoek en vervolging in verschillende landen. Veroordeelde daders blijven wellicht ook nadat zij hun straf hebben uitgezeten een gevaar voor de samenleving. Ontwikkelingen in de informatietechnologie hebben deze problemen nog prangender gemaakt doordat het voor de daders gemakkelijker is geworden om beelden van seksueel misbruik van kinderen te verspreiden terwijl zij zelf anoniem blijven. Voorts moeten de nationale rechtsstelsels rekening houden met een groot aantal betrokken actoren, die wisselende verantwoordelijkheden hebben en in verschillende rechtsgebieden optreden. Het gemak waarmee men vandaag kan reizen en de grote inkomensverschillen werken zogeheten kinderseksuetoerisme in de hand, hetgeen vaak tot gevolg heeft dat kindermisbruikers straffeloos weggelaten met misdrijven die zij in het buitenland plegen. Doordat het moeilijk is vervolging in te stellen, loopt de georganiseerde misdaad weinig risico en bovendien kan zij aanzienlijke winsten maken.

2. WAAROM IS EEN OPTREDEN VAN DE EU GEWENST?

De nationale wetgeving bevat – in wisselende mate – regels met betrekking tot sommige van deze problemen. Maar die regels zijn niet krachtig of samenhangend genoeg om een doortastend maatschappelijk antwoord te bieden op dit verontrustende verschijnsel. Op EU-niveau zorgt Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad voor een minimale onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten, om aldus de ernstigste vormen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen strafbaar te stellen, de binnenlandse rechtsmacht uit te breiden en een minimale bijstand voor de slachtoffers te waarborgen. Hoewel de voorschriften over het algemeen in de praktijk zijn gebracht, vertoont het kaderbesluit een aantal tekortkomingen. De onderlinge aanpassing van de wetgeving betreft slechts een beperkt aantal misdrijven, nieuwe vormen van misbruik of uitbuiting met gebruik van informatietechnologie blijven buiten beschouwing, hinderpalen voor het vervolgen van strafbare feiten buiten de landsgrenzen worden niet opgeruimd, en passende maatregelen ter voorkoming van misdrijven ontbreken.

Bestaande initiatieven op het gebied van politieële en justitiële samenwerking kunnen wellicht enig resultaat opleveren bij het aanpakken van dit soort criminaliteit. Voorts werd in 2007 een Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (CETS nr. 201) goedgekeurd, en dit vormt waarschijnlijk op dit ogenblik de hoogste internationale rechtsnorm voor de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Indien alle lidstaten het Verdrag CETS nr. 201 zouden toepassen, zou dit eveneens tot een aanzienlijke verbetering leiden. Er is evenwel, vanwege de langdurige nationale procedures en het ontbreken van een tijdschema voor de ratificatie, geen enkele garantie dat alle lidstaten het verdrag in de nabije toekomst zullen ratificeren. Voorts kan het verdrag niet voorzien in een krachtig monitoringsysteem om erop toe te zien dat het correct wordt toegepast.

Om die redenen pleiten de belanghebbenden nadrukkelijk voor meer effectieve, specifieke maatregelen.

3. WAT ZIJN DE DOELSTELLINGEN?

In het algemeen is het beleid van de Unie op dit gebied, overeenkomstig artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, gericht op het voorkomen en bestrijden van misdrijven tegen kinderen, waaronder begrepen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen.

Dit algemene doel kan worden nagestreefd door maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de volgende **specifieke en operationele doelstellingen**:

A. Specifieke doelstelling: de misdrijven effectief vervolgen

Operationele doelstellingen:

A.1 Doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen opleggen aan daders die zich schuldig hebben gemaakt aan seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen

A.2 Het onderzoek naar misdrijven en het instellen van strafvervolgning vergemakkelijken

A.3 Effectief vervolgen van misbruik en uitbuiting in het buitenland

A.4 Wegnemen van hinderpalen voor internationale samenwerking en bevorderen van het gebruik van onderzoeksinstrumenten die doeltreffend zijn in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en in grensoverschrijdende zaken

B. Specifieke doelstelling: de rechten van de slachtoffers beschermen

Operationele doelstellingen:

B.1 Slachtoffers een gemakkelijkere toegang bieden tot rechtsmiddelen en passende, gespecialiseerde beschermingsmaatregelen.

B.2 Ervoor zorgen dat slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen geen nadelige gevolgen ondervinden van deelname aan het strafonderzoek en het strafproces.

C Specifieke doelstelling: seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen voorkomen

Operationele doelstellingen:

C.1 De **toegang tot interventieprogramma's en -maatregelen** bevorderen als een middel om recidive en nieuwe misdrijven tegen kinderen te voorkomen.

C.2 Ervoor zorgen dat **passende veiligheidsmaatregelen** worden genomen ten aanzien van plegers van zedendelicten met kinderen, die ook na hun vrijlating een gevaar blijven vormen, en dat die ook **daadwerkelijk toegepast** worden in de gehele EU.

C.3 Het technisch **onmogelijk of althans moeilijker maken om toegang te krijgen tot kinderpornografie en die te verspreiden, met name op internet.**

D. Specifieke doelstelling: doeltreffende monitoringsystemen invoeren

Operationele doelstelling:

D.1 Geharmoniseerde nationale systemen tot stand brengen om **de omvang van deze vorm van criminaliteit te meten en na te gaan hoe doeltreffend het beleid** ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen is.

4. WAT ZIJN DE BELEIDSOPTIES?

Uiteenlopende beleidsopties worden onderzocht als middel om het beoogde doel te bereiken.

- Beleidsoptie 1: Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau

De EU zou geen nieuwe maatregelen (wetgeving, niet-wetgevende instrumenten, financiële steun) nemen om seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden, en de lidstaten zouden het proces van ondertekening en ratificatie van het Verdrag van de Raad van Europa (CETS nr. 201) kunnen voortzetten.

- Beleidsoptie 2: De bestaande wetgeving aanvullen met niet-wetgevende maatregelen

De bestaande EU-wetgeving, met name Kaderbesluit 2004/68/JBZ, zou niet worden gewijzigd. Wel zouden niet-wetgevende maatregelen kunnen worden genomen om een gecoördineerde toepassing van de nationale wettelijke bepalingen te ondersteunen. Daarbij zou het onder meer kunnen gaan om de uitwisseling van informatie en ervaring op het gebied van vervolging, bescherming of preventie, bewustmakingsacties, samenwerking met de particuliere sector en aanmoediging van zelfregulering, of het opzetten van systemen voor gegevensverzameling.

- Beleidsoptie 3: Nieuwe wetgeving inzake de vervolging van daders, de bescherming van slachtoffers en de voorkoming van strafbare feiten

Een nieuw kaderbesluit zou worden vastgesteld, waarin het bestaande kaderbesluit, sommige bepalingen van Verdrag CETS nr. 201 en een aantal elementen die in geen van beide voorkomen, zouden worden opgenomen. Zo zouden in dit nieuwe instrument bijvoorbeeld ernstige vormen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, die thans niet

onder de EU-wetgeving vallen, zoals nieuwe misdrijven in de IT-omgeving, strafbaar worden gesteld. Er zouden bepalingen in worden opgenomen die moeten helpen bij het onderzoek naar strafbare feiten en het instellen van vervolging, alsmede regels tot uitbreiding van de nationale rechtsmacht, voorschriften betreffende de bescherming en ondersteuning van slachtoffers in het strafproces, en maatregelen ter voorkoming van recidive en ter verstoring van de toegang tot kinderpornografie.

- 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)

De bestaande bepalingen van Kaderbesluit 2004/68/JBZ zouden worden aangevuld met EU-initiatieven tot wijziging van het materiële strafrecht en de strafprocedure, tot bescherming van de slachtoffers en ter voorkoming van misdrijven, zoals in optie 3, aangevuld met de niet-wetgevende maatregelen zoals vermeld in optie 2, om te komen tot een betere toepassing van de nationale wetgeving in de strafzaken die voortvloeien uit de wetswijzigingen, en om instrumenten ter ondersteuning van onderzoek, vervolging, bescherming en preventie ter beschikking te stellen buiten het strafrecht.

5. WELKE OPTIES BIEDEN DE MEESTE VOORDELEN?

Optie 1 (status quo) kan tot een aanzienlijke verbetering leiden indien de lidstaten het Verdrag CETS nr. 201 ondertekenen, ratificeren en toepassen, zoals zij blijkbaar bereid zijn te doen. De langdurige nationale ratificatieprocedures, bij gebreke van een in rechte bindend EU-kader, en het ontbreken van een krachtig monitoringsysteem maken het evenwel onzeker wanneer en in welke mate de voordelen van dat verdrag zullen worden gerealiseerd. Optie 2 zou leiden tot een meer doeltreffende toepassing van het bestaande wettelijke kader, maar zou ontoereikend zijn om tot een striktere vervolging te komen op een aantal terreinen waarvoor een specifieke rechtsgrondslag vereist is.

Optie 3 zou een verbetering inhouden ten opzichte van de huidige situatie. De wettelijke bepalingen zouden stringenter worden op een aantal terreinen die thans onder de EU-regelgeving inzake de vervolging van daders en de bescherming van minderjarige slachtoffers vallen. Deze optie zou tevens voorzien in preventieve maatregelen en aldus leiden tot een betere bescherming van kinderen in het algemeen. De financiële kosten zullen naar verwachting niet opwegen tegen de sociale en economische voordelen van een doeltreffender optreden tegen deze vorm van criminaliteit. De verbeteringen op het stuk van grondrechten zouden ook zwaarder wegen dan het risico op inmenging dat met sommige maatregelen gepaard gaat.

Optie 4 zou de doeltreffendheid van de maatregelen van de opties 2 en 3 fors vergroten door beide te combineren en door de lidstaten aan te moedigen om samen te werken bij het uitwerken van instrumenten en bij het streven naar een betere toepassing van het uitgebreide wettelijke kader dat tot stand wordt gebracht.

Op grond van een analyse van de economische en sociale gevolgen, en van de implicaties op het stuk van de grondrechten, komen de opties 3 en 4 naar voren als de beste aanpak van de problemen, die aan de doelstellingen van het voorstel beantwoordt. De voorkeursoptie zou optie 4 zijn, gevolgd door optie 3.