
Vergaderjaar 2009–2010 F

31 908

Subsidiariteitstoets van 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 (COM(2009)135def)

Nr. 6

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan:

de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2009

Ik dank u voor uw brief van 29 mei 2009 met opmerkingen van de beide Kamers van het Nederlandse parlement 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 COM(2009) 135¹.

De Commissie wil de nationale parlementen zo veel mogelijk stimuleren op haar voorstellen te reageren om zo de beleidsvorming te verbeteren. Wij gaan met genoegen in op uw opmerkingen, die van groot belang zijn voor de werkzaamheden van de Commissie. Als bijlage vindt u het antwoord van de Commissie. Ik hoop dat deze bijdrage waardevol zal zijn voor uw eigen beraadslagingen.

Ik verheug mij op de verdere ontwikkeling van onze beleidsdialoog.

De Vice-voorzitter van de Europese Commissie,
Margot Wallström

¹ Zie Kamerstuk 31 908, A en nr. 1.

ANTWOORD VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP OPMERKINGEN
VAN DE BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL VAN HET
KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

*COM(2009) 135 – 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*

De Commissie is de beide Kamers van het Nederlandse parlement dankbaar voor hun opmerkingen bij het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. De Commissie erkent het belang dat de beide Kamers van het Nederlandse parlement hechten aan de voorkoming en de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en neemt nota van de verklaring van beide Kamers dat het voorstel van de Commissie daartoe een adequate rechtsgrondslag heeft.

De beide Kamers van het Nederlandse parlement wijzen erop dat de Commissie niet voldoende duidelijk heeft gemaakt hoe de voorgestelde harmonisatie van de wetgeving, met name wat het strafprocesrecht betreft, te verenigen is met het subsidiariteitsbeginsel.

De Commissie is ervan overtuigd dat haar voorstel het subsidiariteitsbeginsel in acht neemt, omdat bij de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, zeker wat de grensoverschrijdende aspecten van deze vorm van criminaliteit betreft, een optreden op het niveau van de Europese Unie doeltreffender zal zijn dan maatregelen van de lidstaten afzonderlijk.

Het voorstel stoelt op een brede consensus onder deskundigen over de noodzaak van een optreden op Europees niveau. De complexiteit van het verschijnsel, met grote of minder grote grensoverschrijdende gevolgen op Europese of zelfs wereldschaal, is een eerste reden waarom Europese oplossingen noodzakelijk zijn. Uit onderzoek blijkt dat een significante minderheid van kinderen in Europa (tussen 10% en 20%) tijdens hun kindertijd seksueel worden misbruikt, en dat sommige vormen van misbruik nog toenemen. Het betreft een vorm van criminaliteit die zeer moeilijk te bestrijden is, onder meer vanwege de grensoverschrijdende dimensie van sommige soorten misdrijven. Dit komt het duidelijkst tot uiting bij online-kinderpornografie en het zogeheten kindersekstoerisme, alsmede in het verband tussen seksuele uitbuiting van kinderen en de georganiseerde misdaad. Verschillende soorten van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen hangen in werkelijkheid echter nauw samen. Uit een recente studie is bijvoorbeeld gebleken dat 40% van de personen die werden gearresteerd voor het bezit van kinderpornografie zich ook schuldig bleken te hebben gemaakt aan seksueel misbruik van kinderen. Kinderpornografie bestaat uit beelden van werkelijk seksueel misbruik van kinderen, dat in eerste instantie lokaal plaatsvindt voordat het opgenomen en wereldwijd verspreid wordt. Potentiële slachtoffers moeten worden beschermd tegen daders die gebruik maken van het vrije verkeer over de binnengrenzen van de EU.

In de tweede plaats remmen de bestaande verschillen in het nationale strafrecht en de strafprocedure de vooruitgang op dit gebied af, hetgeen bewijst dat oplossingen op uitsluitend nationaal niveau ontoereikend zijn. Sommige handelingen, zoals kinderlokking via internet («grooming»), zijn in sommige lidstaten niet strafbaar. Undercoveroperaties waarbij de politie in criminele kringen infiltreert, zijn in sommige lidstaten bij de wet verboden. In sommige rechtsstelsels wordt het bekijken van kinder-

pornografie zonder bestanden op te slaan niet beschouwd als «bezit» en is geen vervolging mogelijk. Sommige lidstaten eisen dat een slachtoffer van kindermisbruik dat in het buitenland is gepleegd, een klacht indienen bij de binnenlandse autoriteiten. De voorwaarden om minderjarige daders toegang te verlenen tot interventieprogramma's variëren ook, waarbij sommige lidstaten dit slechts aanbieden wanneer de straffen beneden een bepaalde drempel blijven of wanneer de geestelijke vermogens van de dader zijn aangetast door cognitieve of intellectuele stoornissen. Verzwarende omstandigheden worden soms slechts in aanmerking genomen bij bepaalde misdrijven, waarvan de definitie van land tot land varieert en op verschillende gedragingen slaat. Die situatie kan bepaalde handelingen in de hand werken in lidstaten waar de wetgeving milder is, wat het verzamelen van vergelijkbare gegevens en ervaringen moeilijker maakt en internationale samenwerking belemmert (met name uitlevering en wederzijdse rechtsbijstand).

De Commissie hoopt dat deze overwegingen toereikend zijn om de bezorgdheid van de beide kamers van het Nederlandse parlement weg te nemen. De Commissie wijst er tevens op dat pogingen om de nationale wetgevingen op dit gebied te harmoniseren niet nieuw zijn.

Op wereldniveau is de belangrijkste internationale rechtsnorm het Facultatief Protocol van 2000 inzake de verkoop van kinderen, kinderp prostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind. Niet alle lidstaten zijn evenwel reeds toegetreden tot dit Verdrag.

Op EU-niveau zorgt het huidige 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. Een recente mijlpaal is het Verdrag van de Raad van Europa van 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (CETS nr. 201), dat waarschijnlijk op dit ogenblik de hoogste internationale rechtsnorm vormt voor de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. Het biedt een ruim en samenhangend kader en voorziet in een doorgedreven harmonisatie van de nationale wetgeving op het gebied van preventie, coördinatie tussen de verschillende actoren, bescherming van en bijstand aan de slachtoffers, uitgebreide strafbaarstelling van diverse vormen van misbruik en uitbuiting, regels en instrumenten ter vergemakkelijking van het onderzoek, vervolging en strafprocesrecht. De uitvoering van deze maatregelen zou de situatie aanzienlijk verbeteren. Nederland is een van de 21 EU-lidstaten die het verdrag hebben ondertekend en heeft daarmee de noodzaak van een dergelijke harmonisatie van de wetgeving onderschreven.

Het voorstel van de Commissie voor een nieuw kaderbesluit neemt de inhoud van het verdrag van de Raad van Europa grotendeels over. Met name heeft de Commissie zeer bewust de brede benadering van het verdrag behouden, waarbij aandacht uitgaat naar zowel de vervolging van daders als naar de bescherming van minderjarige slachtoffers en de voorkoming van misdrijven. Dit is ook het geval met betrekking tot het strafprocesrecht, waaraan de beide Kamers van het Nederlandse parlement in hun opmerkingen refereren. De belangrijkste bepalingen op dit gebied betreffen onderzoek en vervolging (artikel 12), rechtsmacht en coördinatie van de vervolging (artikel 13) en de deelneming van minderjarige slachtoffers aan het strafonderzoek en het strafproces (artikel 15). De meeste bepalingen zijn identiek met die van het verdrag van de Raad van Europa, met dien verstande dat de hoogste norm van het verdrag als

referentie is genomen wanneer dit in de mogelijkheid van een voorbehoud voorziet. Juist op grond van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel wordt in het voorstel van de Commissie daarenboven wel het resultaat vastgesteld dat de lidstaten moeten bereiken, maar wordt de keuze van vorm en methoden aan de nationale autoriteiten overgelaten. Ten slotte heeft de ervaring geleerd dat bindende EU-instrumenten doeltreffender kunnen zijn dan reeds bestaande internationale overeenkomsten zoals het verdrag, om de lidstaten te bewegen tot een gecoördineerd optreden om problemen aan te pakken waarmee de Gemeenschap in haar geheel wordt geconfronteerd.

De Commissie is er dan ook van overtuigd dat haar voorstel voldoet aan de voorwaarden van artikel 5 van het EG-Verdrag en protocol 30 bij het Verdrag van Amsterdam.