

Fiche 3: Mededeling EU-strategie bestrijding seksueel kindermisbruik

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

EU-strategie voor een meer effectieve strijd tegen seksueel kindermisbruik

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

24 juli 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2020) 607

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0607>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 24 juli jl. een strategie voor een meer effectieve strijd tegen seksueel kindermisbruik (hierna: de strategie) gepresenteerd, als onderdeel van de brede EU Veiligheidsuniestrategie¹. Het doel van de strategie is om de strijd tegen seksueel misbruik van kinderen, zowel online als offline, in de EU doeltreffender te maken. De strategie kondigt hiertoe concrete initiatieven aan. Deze initiatieven richten zich op het ondersteunen van lidstaten bij het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen, het bieden van passende hulp aan slachtoffers en het verzekeren van effectief onderzoek en vervolging van dergelijke misdrijven. De initiatieven zijn bedoeld om de actie van particuliere en publieke actoren, zowel in de EU als wereldwijd, te stimuleren.

De Commissie benoemt acht concrete initiatieven in de strategie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen implementatie en ontwikkeling van het bestaand wettelijk kader enerzijds en versterking van de rechtshandhaving en samenwerking anderzijds.

¹ COM (2020) 607

Onder implementatie en ontwikkeling van een goed wettelijk kader voor de bescherming van kinderen worden drie initiatieven benoemd. Het eerste initiatief van de Commissie is gericht op het waarborgen van het huidige wettelijk kader door de lidstaten. Hierbij is van belang dat lidstaten de implementatie van de richtlijn inzake seksueel kindermisbruik² met prioriteit afronden. Het tweede initiatief ziet op het garanderen dat met EU-wetgeving een doeltreffend antwoord mogelijk is. Hieronder valt onder andere snelle implementatie en afronding van de e-evidence voorstellen³ en een wetsvoorstel om onlinedienstverleners te verplichten bekend materiaal van seksueel kindermisbruik op te sporen en daarvan melding te maken bij de autoriteiten⁴. Het derde initiatief ziet op het identificeren van hiaten in wetgeving door middel van een uitgebreide studie of de huidige EU-wetgeving, de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, volstaat. Ook het in kaart brengen van *best practices* en prioritaire acties op EU-niveau worden meegenomen. In deze studie worden ook technologische mogelijkheden zoals het gebruik van encryptie en het anonimiseren meegenomen.

De resterende vijf initiatieven vallen onder versterking van de rechtshandhaving en verbetering van de samenwerking tussen alle stakeholders. Het vierde initiatief ziet op versterking van de rechtshandhaving door oprichting van een Innovatie Hub en Lab bij Europol waarbij onder andere de behoeften van lidstaten zullen worden bezien om de uitdagingen van digitale onderzoeken aan te kunnen. Het vijfde initiatief heeft betrekking op het bij elkaar brengen van onderzoekers en personen werkzaam in de praktijk in een preventienetwerk om o.a. door de uitwisseling van *best practices* seksueel kindermisbruik doeltreffender te kunnen voorkomen. Voorts stelt de Commissie als zesde initiatief voor om een Europees centrum op te richten ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik. Het zevende initiatief ziet op het stimuleren van de private sector om de bescherming van kinderen te waarborgen bij het ontwikkelen van hun producten en diensten. Het EU-internetforum waarbij deskundigen uit het bedrijfsleven zijn aangesloten, speelt hierbij een belangrijke rol. Eén van de specifieke initiatieven onder het EU-internet forum waarnaar wordt verwezen is het, met inachtneming van fundamentele rechten, in kaart brengen en beoordelen van mogelijke oplossingen voor bedrijven om kindermisbruikmateriaal te kunnen detecteren en rapporteren. Tot slot, geeft de Commissie in het achtste initiatief aan dat bescherming van kinderen wereldwijd moet worden verbeterd door de samenwerking tussen overheden, dienstverleners, regionale organisaties en het maatschappelijk middenveld te bevorderen via de *WePROTECT Global Alliance* en daartoe bestemde financiering.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De strijd tegen seksueel kindermisbruik, zowel online als offline, is een internationale uitdaging waarbij samenwerking tussen landen noodzakelijk is. De Nederlandse benadering om (online)

² Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

³ COM/2018/225 final, COM/2018/226 final

⁴ Zie hiervoor o.a. Brief van 7 juli 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 015, nr. 201, Brief van 30 april 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 015, nr. 193 en Brief van 17 juli 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 31 015, nr. 175

seksueel kindermisbruik tegen te gaan, geschiedt langs een drietal lijnen: naast een intensieve strafrechtelijke aanpak wordt ook ingezet op preventie en publiek-private samenwerking onder meer tussen bedrijven, straf- en zorgketens. Het kabinetsbeleid sluit nauw aan op de gestelde initiatieven van de Europese Commissie.⁵

- (1) Als eerste, richt de aanpak zich op het versterken van de strafrechtelijke aanpak. Daarbij wordt ook de internationale samenwerking op dit gebied verstevigd.
- (2) Daarnaast zet het kabinet ook in op preventie om seksueel kindermisbruik te voorkomen. Het beleid richt zich op zowel potentiële slachtoffers, als daders. Hierin is de voorlichting van ouders en kinderen een belangrijk element. Daarnaast wordt er ingezet op de screening van justitiële antecedenten bij iedereen die professioneel of als vrijwilliger wil werken met minderjarigen.
- (3) Verder acht het kabinet een goede publiek-private samenwerking noodzakelijk. Het kabinet heeft flink geïnvesteerd in een goede samenwerking met de private sector. Streven is daarbij dat hostingbedrijven zich vrijwillig actief inzetten voor het schonen en schoonhouden van hun eigen servers. Daarbij is het van belang dat de publiek-private samenwerking wordt voorzien van een stevig handhavingsinstrument in gevallen waar hostingbedrijven niet vrijwillig meewerken aan het spoedig verwijderen van kindermisbruikmateriaal. Het kabinet streeft er naar het toezicht onder te brengen bij een onafhankelijke nationale autoriteit die voldoende handhavingsmiddelen ter beschikking heeft. Daarnaast zal het kabinet in september 2020 de namen bekendmaken van aangeschreven hostingbedrijven die niet tijdig kindermisbruikmateriaal van hun servers verwijderen op basis van gegevens van een monitor van de Technische Universiteit Delft. Ten aanzien van encryptie is het kabinet momenteel aan het bezien hoe rechtmatige toegang tot versleutelde communicatie kan worden verkregen en betreft daarbij de voor- en nadelen daarvan.⁶ Hierbij wordt gewerkt aan oplossingen binnen de kaders van het kabinetsstandpunt van 2016⁷ en bezien of een internationale oplossing mogelijk is.⁸

De EU-richtlijn 2011/93/EU is met ingang van 1 maart 2014 geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.⁹ Nederland is onlangs gestart met een modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven in het Wetboek van Strafrecht. Hiertoe is in mei 2020 een voorontwerp van een wetsvoorstel seksuele misdrijven in (internet)consultatie gegaan¹⁰, waarin het materiële beschermingsniveau van de richtlijn als uitgangspunt is genomen. In aanvulling hierop wordt in het voorontwerp de strafrechtelijke bescherming tegen (online) seksueel misbruik van kinderen op een aantal punten uitgebreid en versterkt, onder andere via een strafbaarstelling van sexchatting

⁵ Zie hiervoor o.a. Brief van 7 juli 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Brief van 30 april 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 31 015, nr. 193 en Brief van 17 juli 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 31 015, nr. 175

⁶ Tweede Kamer 2019/2020, aanhangsel van de Handelingen 1480

⁷ Kabinetsstandpunt 2016 is dat het "op dit moment niet wenselijk is om beperkende wettelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de ontwikkeling, de beschikbaarheid en het gebruik van encryptie binnen Nederland. In de internationale context zal Nederland deze conclusie en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen uitdragen." Tweede Kamer 2015/16, 26 643, nr. 383

⁸ Tweede Kamer 2019/2020, aanhangsel van de Handelingen 1095

⁹ Wet van 12 februari 2014 tot implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335)

¹⁰ Brief van 12 mei 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 34 843, nr 592 en internetconsultatiepagina: <https://www.internetconsultatie.nl/wetseksuelemisdrijven>

met kinderen onder de 16 jaar. Daarnaast is onlangs een wetsvoorstel in consultatie gegaan dat het verrichten van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel misbruik van een kind zelfstandig strafbaar stelt.

Op het gebied van het tegengaan van seksueel kindermisbruik wereldwijd ondersteunt Nederland het Meldpunt meldkinderseksstoerisme.nl en de campagne *Don't Look Away* (DLA), om reizigers bewust te maken van het fenomeen seksueel kindermisbruik wereldwijd, en de mogelijkheid te bieden hiervan melding te maken. DLA is een goed voorbeeld van samenwerking tussen private en publieke partijen. Verder houdt Nederland er in het beleid rekening mee dat seksueel kindermisbruik ook kan plaatsvinden als vorm van seksuele uitbuiting van kinderen (mensenhandel).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Wat betreft de implementatie en ontwikkeling van een goed wettelijk kader voor de bescherming van kinderen steunt het kabinet de oproep van de Commissie tot spoedige implementatie van het huidig wettelijk kader.¹¹ Voorts is het kabinet voorstander van het tegengaan van online kindermisbruikmateriaal als onderdeel van een bredere aanpak tegen illegale inhoud online. Het kabinet verwelkomt het wetsvoorstel om onlinedienstverleners te verplichten bekend materiaal van seksueel kindermisbruik op te sporen en daarvan melding te maken bij de autoriteiten. Gezien de aard van het internet is een EU-aanpak essentieel om te voorkomen dat dergelijk materiaal naar een server in een andere lidstaat wordt verplaatst. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is het wel van belang dat er flexibiliteit blijft bestaan voor bestuursrechtelijke handhaving zoals dat momenteel wordt ingericht in Nederland. Ook hecht het kabinet aan brede samenwerking met private partijen bij bestrijding van online seksueel kindermisbruik waarbij onder andere oplossingen worden verkend om rechtshandavingsautoriteiten rechtmatige toegang te verlenen tot versleuteld bewijs. Ook voor de opsporing van andere ernstige strafbare feiten is dat van belang. Het kabinet ondersteunt de afbakening van de Commissie in deze discussie. Zij stelt als uitgangspunt dat privacy en de beveiliging van elektronische communicatie voldoende gewaarborgd moeten blijven. Tevens zijn de kaders uit het kabinetsstandpunt over encryptie leidend voor de Nederlandse inbreng en zal conform het standpunt de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen worden uitgedragen¹².

Het kabinet verwelkomt ook de initiatieven die betrekking hebben op de versterking van de rechtshandhaving en verbetering van de samenwerking tussen alle stakeholders. Het kabinet ziet de noodzaak van intensivering van de inspanningen op het gebied van preventie om seksueel kindermisbruik te voorkomen. Daarbij is het van belang dat ervaringen en informatie beter worden gedeeld in multi-stakeholder verband, zowel binnen als buiten de EU. Daarnaast zou het wenselijk zijn als in EU-verband nader wordt verkend hoe meer structureel inzicht kan worden verkregen in veroordelingen van buiten de EU voor seksueel misbruik van kinderen. Het beter gebruik maken

¹¹ Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

¹² Tweede Kamer, 2015/2016, 26 643, 383

van het *European Criminal Records Information System* (ECRIS) bij het screenen van personeel werkzaam met kinderen komt tot genoegen van het kabinet terug in de strategie. Hierbij moet in overweging worden genomen dat met het verplicht opvragen van informatie via ECRIS bij 'werken met kinderen', grote veiligheidswinst zal worden geboekt, aangezien de huidige plicht tot het leveren van informatie via ECRIS (2011/EC/93), in de praktijk slechts tot uitwisseling tussen enkele lidstaten heeft geleid. Ook verwacht het kabinet dat een Europees centrum om seksueel kindermisbruik te voorkomen en te bestrijden tot verbetering kan leiden en ziet daarom met belangstelling uit naar de uitwerking van het idee. De Nederlandse overheid en politie zijn desgewenst beschikbaar om een actieve bijdrage te leveren aan de aangekondigde studie van de Commissie naar een verdere uitwerking van een centrum. Het kabinet is van mening dat ondersteuning door het Innovatie Hub en Lab bij Europol van de lidstaten nuttig kan zijn bij onderzoek en innovatie ten behoeve van digitale onderzoeken. Bij dat laatste is het wel van belang dat het niet ten koste mag gaan van Europol's kerntaken. Ook onderschrijft het kabinet het voornemen van de Commissie om initiatieven van private bedrijven te stimuleren om de bescherming van kinderen beter te waarborgen in hun producten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat andere lidstaten een positieve grondhouding zullen hebben ten opzichte van het voorstel. Met name het belang van het verbeteren van de mogelijkheden voor digitale opsporing, het spoedig verwijderen van kindermisbruikmateriaal en het intensiveren van preventie-inspanningen wordt breed gedeeld onder de EU-lidstaten. Het Europees Parlement acht bestrijding seksueel kindermisbruik een belangrijk thema en zet zich hier actief voor in. Zo is er door het EP een resolutie aangenomen met onder meer een voorstel voor een *Child Protection Center* voor rechtshandhaving, preventie en slachtofferhulp.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). Op grond van artikel 83 VWEU kunnen het EP en de Raad richtlijnen vaststellen voor de aanpak van ernstige misdrijven (met inbegrip van seksuele uitbuiting van kinderen).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Seksueel misbruik van kinderen online en offline heeft een prominente grensoverschrijdende dimensie. Alleen door maatregelen op EU-niveau kunnen deze misdrijven effectiever en efficiënter worden bestreden, waardoor optreden op EU-niveau gerechtvaardigd is.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het voorgestelde EU-optreden is bedoeld om de lidstaten te ondersteunen bij het efficiënter en effectiever bestrijden van seksueel kindermisbruik door de samenwerking op EU-niveau te versterken door middel van wetgevende en niet-wetgevende maatregelen. De in de strategie genoemde initiatieven lijken volgens het kabinet geschikt om de gestelde doelstellingen te bereiken. Doordat de initiatieven gericht zijn op het ondersteunen van de lidstaten gaan deze niet verder dan nodig is.

d) Financiële gevolgen

De EU meldt voorts dat voor de voorstellen eigen Europese middelen beschikbaar zijn. De Commissie geeft niet aan hoe het een Europees centrum ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik wenst te financieren. Het kabinet zal de Commissie op dit punt om opheldering vragen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De EU-voorstellen liggen in het verlengde van bestaand beleid (Hernieuwde aanpak online seksueel kindermisbruik) dat Nederland op nationaal niveau in deze kabinetsperiode heeft ingezet en geïntensiveerd. De voorstellen versterken de Nederlandse inzet en vergen thans geen extra financiële inspanningen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling zelf zal niet worden onderworpen aan een effectbeoordeling, aangezien deze alleen de mogelijke initiatieven beschrijft en doelstellingen en streefcijfers aankondigt. In plaats daarvan zal elk nieuw initiatief in het kader van de strategie dat naar verwachting aanzienlijke gevolgen zal hebben, een effectbeoordeling ondergaan om zo nodig aanvullend bewijs en gegevens te verzamelen. Het tweede initiatief gericht op het garanderen dat met EU-wetgeving een effectieve respons mogelijk is, zou mogelijk tot meer regeldruk kunnen leiden voor Nederlandse bedrijven. Het kabinet zal zich inzetten om onnodige regeldruk te voorkomen.