



Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets

Den Haag, 6 april 2009

TGCS 64

- Aan:** De voorzitter van de vaste commissies voor de JBZ-Raad en Justitie van de Eerste Kamer
De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer
- Onderwerp:** Subsidiariteitstoets van een 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

Geachte collega's,

Zoals u bekend toetst de tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets, samen met de betrokken vakcommissies voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstuk 30389, A en nr. 1 (p.7-9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd voorstel gepubliceerd. Dit voorstel is opgenomen in de lijst van voorstellen voor Europese wet- en regelgeving die zijn geselecteerd voor de parlementaire subsidiariteitstoets (Kamerstuk 22 112, nr. 621). Hierover heeft de TGCS bijgaande adviesaanvraag opgesteld ten behoeve van uw commissie.

De TGCS verzoekt uw commissie om de TGCS vóór **28 april 2008 12:00 uur** een **gemotiveerd advies** te zenden over de vragen of voor onderhavig richtlijnvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

Met vriendelijke groet,

Jan Jacob van Dijk,
Voorzitter van de tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets

ADVIESAANVRAAG COM(2009)135

Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit 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

Adviesaanvraag

In het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets verzoekt de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets de vaste commissies voor Justitie en de JBZ-Raad van de Eerste Kamer en de commissie voor Justitie van de Tweede Kamer haar uiterlijk **28 april 2009 12:00 uur** een gemotiveerd advies te zenden over de vragen of voor onderhavig richtlijnvoorstel voldoende rechtsgrondslag in het EG-Verdrag bestaat en of met het voorstel is voldaan aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit (artikel 5 EG-Verdrag).

Behandeltraject op Europees niveau

Het voorstel is op 6 e/o 7 april 2009 besproken op de JBZ-Raad (agendapunt B8).

Samenvatting voorstel

De Europese Commissie stelt voor om het bestaande kaderbesluit ter bestrijding van kindermisbruik en kinderporno te vervangen door een nieuwe, meer uitgebreide regeling. Hiermee wordt de bestrijding verder aangescherpt en wordt de bescherming van de slachtoffers vergroot. Bovendien wordt in de nieuwe regeling aansluiting gezocht bij de in 2007 tot stand gekomen Conventie nr. 201 van de Raad van Europa. Deze is nog niet in werking getreden (in Nederland is de ratificatieprocedure wel in gang gezet).

In het nieuwe kaderbesluit worden alle elementen uit de oude regeling overgenomen. Daarnaast wordt een aantal bepalingen uitgebreid en worden nieuwe bepalingen toegevoegd. Deze hebben onder andere betrekking op het materiële strafrecht in het algemeen. Zo wordt bijvoorbeeld kindersekstoerisme strafbaar gesteld en de definitie van kinderpornografie aangepast aan die van de Raad van Europa. Andere voorstellen zien op het strafbaar maken van nieuwe digitale mogelijkheden voor kindermisbruik en -uitbuiting, waaronder "grooming" (i.e. lokken) en het bekijken van kinderpornografie (zonder downloaden en opslaan). Ten derde worden maatregelen voorgesteld die moeten helpen bij het strafonderzoek naar misdrijven en het instellen van strafvordering. Ook wordt een tijdelijke regeling getroffen om vervolging te coördineren wanneer meerdere lidstaten in een procedure zijn betrokken, in afwachting van een EU-brede regeling. Op de vierde plaats worden delicten die in het buitenland zijn gepleegd door personen uit de EU strafbaar. Tot slot bevat het voorstel maatregelen tot bescherming van slachtoffers en ter voorkoming van misdrijven.

Rechtsgrondslag

Artikel 29, artikel 31, lid 1, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag

betreffende de Europese Unie.

Argumenten Europese Commissie ter zake van subsidiariteit

De Europese Commissie heeft alvorens ze met onderhavig voorstel voor een kaderbesluit kwam verschillende beleidsopties tegen elkaar afgewogen. Deze varieerden van geen nieuwe (wetgevende en niet-wetgevende) maatregelen op EU-niveau (beleidsoptie 1) tot uitgebreide nieuwe EU-wetgeving ter verbetering van de vervolging van daders, de bescherming van slachtoffers en de voorkoming van strafbare feiten, in combinatie met niet-wetgevende maatregelen (beleidsoptie 4)

De doelstellingen van het voorstel zouden volgens de Europese redenen om de volgende redenen niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt:

Seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen zouden een aanzienlijke grensoverschrijdende dimensie hebben, namelijk kinderpornografie en kinderseksuetoerisme. Tevens zou de noodzaak bestaan om kinderen in alle lidstaten te beschermen tegen daders uit alle lidstaten, die immers vrij kunnen reizen. Optreden van de lidstaten afzonderlijk zou tekortschieten, zodat optreden van de EU zou zijn vereist, met name voortbouwend op Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad en Besluit 2000/375/JBZ van de Raad.

De doelstellingen van het voorstel zouden om de volgende redenen beter door een optreden van de Europese Unie kunnen worden verwezenlijkt:

Het voorstel zal het materiële strafrecht en het strafprocesrecht van de lidstaten verder harmoniseren, waarvan de Europese Commissie een positief effect verwacht op de bestrijding van deze misdrijven. Het zou een manier zijn om te voorkomen dat daders bepaalde inbreuken bij voorkeur plegen in lidstaten waar de regels minder streng zijn. Op de tweede plaats zouden gemeenschappelijke definities het mogelijk maken de uitwisseling van nuttige gegevens en de vergelijkbaarheid van gegevens te verbeteren. Op de derde plaats zou internationale samenwerking worden vergemakkelijkt. Het voorstel zou bovendien de bescherming van minderjarige slachtoffers verbeteren, hetgeen om humanitaire redenen een dwingende noodzaak is en tevens een voorwaarde om te bereiken dat slachtoffers het bewijsmateriaal leveren dat noodzakelijk is om de misdrijven te vervolgen. De doeltreffendheid van de preventie in de gehele EU zou er eveneens door worden bevorderd.

Het voorstel zou om die reden voldoen daarom aan het subsidiariteitsbeginsel, aldus de Commissie.

Argumenten Europese Commissie ter zake van proportionaliteit

Het voorstel voldoet volgens de Commissie aan het proportionaliteitsbeginsel om de volgende redenen.

Het bestaande Kaderbesluit 2004/68/JBZ wordt ingetrokken. De keuze voor een nieuw kaderbesluit acht de Europese Commissie de enig juiste, omdat alleen zo harmonisatie van nationale wettelijke bepalingen wordt bereikt.

De Europese Commissie is bovendien van oordeel dat wet- en regelgeving (in plaats van niet-wegevende maatregelen en zelfregulering) noodzakelijk is voor de strafrechtelijke vervolging en veroordeling voor diverse vormen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, die uitdrukkelijk onder een wettelijke bepaling moeten vallen, en voor bepaalde maatregelen waarbij de grondrechten in het geding komen en die daarom eveneens 'overeenkomstig de wet' moeten worden genomen.

De Europese Commissie acht het kaderbesluit proportioneel, omdat het zich beperkt tot het voor de verwezenlijking van deze doelstellingen op Europees niveau vereiste minimum en reikt niet verder dan wat daarvoor nodig is

Standpunt Nederlandse regering

Een BNC-fiche van onderhavig voorstel is niet voorhanden. Het (voorlopige) regeringsstandpunt is kenbaar uit de Kabinetsappreciatie van het Wetgevings- en Werkprogramma 2009 van de Europese Commissie (Kamerstuk 22112-750 d.d. 10 december 2008). Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de beschermingsomvang van het kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie uit te breiden naar het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het is daarbij van oordeel dat daarbij in het bijzonder de aandacht moet worden besteed aan de bescherming van kinderen tegen nieuwe vormen van misbruik die zich in de digitale wereld (internet) voordoen.