

Fiche 5: Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ

Datum Commissiedocument: 29 maart 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 94

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199159

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2009) 355 (impact assessment) SEC (2009) 356 (samenvatting)

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep materieel strafrecht (DROIPEN), Comité artikel 36 (CATS), COREPER, JBZ-Raad (waarschijnlijk tijdens Belgisch voorzitterschap)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement :* gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing EP)
- c) *Comitologie :* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorliggende voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie bouwt voort op de onderhandelingen die in 2009 zijn gevoerd over een voorstel voor een ontwerp-kaderbesluit ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (COM (2009) 135). Op het niveau van de raads werkgroep materieel strafrecht was op onderdelen consensus over dat voorstel bereikt. Het ontwerp-kaderbesluit was echter niet rijp voor vaststelling door de JBZ Raad vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Om die reden heeft de Commissie nu een voorstel voor een richtlijn gepresenteerd waarin in grote lijnen rekening is gehouden met de consensus die op onderdelen was bereikt over het ontwerp-kaderbesluit. Op een aantal punten is het voorstel van de Commissie evenwel ambitieuzer, bijvoorbeeld ten aanzien van het niveau van bestraffing en de verruiming van extraterritoriale rechtsmacht.

Dit voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie brengt de EU-regelgeving op dit terrein op het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), en gaat op een aantal punten verder.

De voorgestelde richtlijn breidt de beschermingsomvang van het bestaande kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie uit tot seksueel misbruik. Dit betekent dat in de Europese Unie nieuwe strafbaarstellingen worden 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 de richtlijn vallende strafbare feiten bekend maakt, en de organisatie van seksreizen. De minimum maximumstraffen worden verhoogd. De mogelijkheden tot samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot verboden terzake de uitoefening van activiteiten met kinderen na een veroordeling, worden uitgebreid. Nieuw zijn ook regels over onderzoek, vervolging, en bejegening van minderjarige slachtoffers tijdens het onderzoek en het strafproces. De extraterritoriale rechtsmacht wordt uitgebreid. De bescherming van en bijstand aan slachtoffers 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 artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU

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 ratificatie van het Verdrag van Lanzarote doen afnemen.

Het Verdrag van Lanzarote, dat in het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen, kent een groter geografisch bereik dan het onderhavige voorstel voor een richtlijn; het onderhavige voorstel voor een richtlijn heeft een groter bindend karakter dan het Verdrag van Lanzarote en heeft ook materiële meerwaarde.

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, maar wijst erop dat het voorstel de bereidheid tot ratificatie van het Verdrag van Lanzarote kan doen afnemen. Het is wenselijk daarvoor de aandacht te vragen.

3. Samenvatting voorstel

Dit voorstel vervangt het kaderbesluit uit 2004 (2004/68/JBZ) door een aanzienlijk ruimere richtlijn. 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 die op het internet worden gepleegd, tot het

strafrechtelijk onderzoek en het instellen van vervolging, extraterritoriale rechtsmacht, tot de bescherming van slachtoffers en tot de voorkoming van misdrijven.

De Commissie brengt met deze richtlijn het beschermingsniveau binnen de EU in overeenstemming 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 Verdrag van Lanzarote. Ook wordt voorgesteld het nieuwe misdrijf 'grooming' (online kinderlokken) in de richtlijn op te nemen, waarbij de formulering die in het Verdrag van Lanzarote is overeengekomen, zoveel mogelijk wordt overgenomen.

Dit voorstel voor een richtlijn heeft op een aantal punten materiële meerwaarde ten opzichte van het Verdrag van Lanzarote. Het betreft onder andere de verplichting die wordt ingevoerd om een aan daders opgelegd verbod op activiteiten met kinderen in de gehele EU te doen naleven, het blokkeren van kinderpornografie 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-bestrafing van minderjarige slachtoffers die tot het plegen van strafbare feiten zijn bewogen. 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 kindersekstoe-risme bevorderen.

Het voorstel voor een richtlijn 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*

De Commissie heeft met het oog op het eerdere voorstel voor een kaderbesluit¹ betreffende de bestrijding van het seksueel misbruik en de seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie een impact assessment uitgevoerd, die mutatis mutandis ook geldt voor dit voorstel voor een richtlijn.

In het impact assessment zijn vier beleidsopties overwogen als middel om het beoogde doel te bereiken:

Beleids optie 1: Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau;

Beleids optie 2: De bestaand EG-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 en voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het voorstel. Daarbij is optie 4 meer omvattend en de voorkeursoptie.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: artikel 82 lid 2 en artikel 83 lid 1 VWEU. Nederland vindt dit de juiste rechtsbasis.

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 kindersekstoe-risme. Deze dimensie is ook, zij het 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 passend 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 seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie te bestrijden. De richtlijn beperkt zich tot het voor de verwezenlijking van de doelstellingen op Europees niveau vereiste minimum en reikt niet verder dan wat daarvoor nodig is. Dit leidt tot een positief proportionaliteitsoordeel.

- 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, te bestrijden. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is positief. De ontwerprichtlijn bouwt voort op de onderhandelingen die in 2009 zijn gevoerd over een voorstel voor een ontwerp-kaderbesluit ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (COM (2009) 135). Op het niveau van de raads werkgroep materieel strafrecht was op onderdelen consensus over dat voorstel bereikt. Het ontwerp-kaderbesluit was echter niet rijp voor vaststelling door de JBZ Raad vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Om die reden heeft de Commissie nu een voorstel voor een richtlijn gepresenteerd.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting:* geen gevolgen voor de EU-begroting

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

In Nederland is op 1 januari 2010 de wetgeving ter uitvoering van het Verdrag van Lanzarote in werking getreden (Stb. 2009, 544). De desbetreffende wetgeving heeft geleid tot aanscherpingen van de zedelijkheidswetgeving die overeenkomen met de strafbaarstellingen zoals omschreven in het onderhavige voorstel. Er kan evenwel nog niet geheel worden overzien of de in het onderhavige voorstel voor een richtlijn voorgestelde strafbaarstelling van de organisatie van seksreizen en de verhoging van de maximum vrijheidsstraffen voor sommige vormen van seksueel misbruik tot verdere wijziging noopt. Als er geen wijzigingen nodig zijn, betekent dat dit voorstel voor een richtlijn geen financiële (nationale) gevolgen met zich mee zal brengen als gevolg van langere hechtenis. Het is mogelijk dat de bepaling inzake gesubsidieerde rechtsbijstand voor minderjarige slachtoffers (artikel 19, tweede lid) beperkte financiële consequenties zal hebben.

Indien er 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*

In Nederland is op 1 januari 2010 de wetgeving ter uitvoering van het Verdrag van Lanzarote in werking getreden (Stb. 2009, 544). De desbetreffende wetgeving heeft geleid tot aanscherpingen van de zedelijkheidswetgeving die aansluiten bij de strafbaarstellingen zoals omschreven in het onderhavige voorstel. Thans kan nog niet geheel worden overzien tot welke aanvullingen het onderhavige voorstel noopt. Mogelijk leidt het nieuwe voorstel tot afzonderlijke strafbaarstelling van de organisatie van seksreizen en tot verhoging van de maximum vrijheidsstraffen voor sommige vormen van seksueel misbruik. Ten aanzien van de bepalingen over interventieprogramma's en -maatregelen (artikel 20) dient er voor te worden gewaakt dat voldoende ruimte blijft bestaan voor een beleidsinvulling binnen het systeem van de nationale wetgeving.

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

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

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 richtlijn voorziet in aanpassing van de regels inzake territoriale bevoegdheid om ervoor te zorgen dat personen uit de EU voor seksueel 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 beleid intensivering doorgevoerd. Deze intensivering zal worden voortgezet.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

In het JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014, het Stockholm Programma, is het verzoek om nieuwe wetgeving betreffende de bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uituiting van kinderen en kinderpornografie aan te nemen expliciet aangegeven. Nederland verwelkomt het voorliggende voorstel voor een richtlijn 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 zinvolle 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. Het voorstel zal het materiële strafrecht (de strafbaarstellingen en de strafniveaus) en het strafprocesrecht (zoals de bejegening van minderjarige slachtoffers) 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.

De recente berichtgeving over seksueel misbruik van minderjarigen heeft laten zien dat er soms decennia voorbij gaan alvorens slachtoffers van zedenmisdrijven het in hun vroege jeugd opgelopen trauma hebben verwerkt en met de ervaringen uit hun jeugd naar buiten durven te treden. In Nederland is thans wetgeving in voorbereiding die strekt tot opheffing van de verjaringstermijn voor ernstige zedenmisdrijven gepleegd tegen kinderen. Nederland zal in Europees verband aandacht vragen voor het belang van een verjarringsregime dat slachtoffers voldoende verzekert van de mogelijkheid tot het doen van aangifte.

De voorgestelde minimum maximumvrijheidsstraffen wijken af van het stelsel van minimum maximumstraffen, zoals neergelegd in het Raadsbesluit van 2002 terzake de benadering bij harmonisatie van straffen. Het verdient geen aanbeveling om op ad hoc basis daarvan af te wijken.

Er moet voor worden gewaakt dat behandeling en implementatie van het onderhavige voorstel voor een richtlijn niet ten koste gaan van de ratificatie door de lidstaten van de Europese Unie van het Verdrag van Lanzarote. Het verdient de voorkeur daaraan in de preambule aandacht te besteden.

Het voorstel voorziet in maatregelen die zien op het filteren en blokkeren van kinderpornografie op internet. Het is winst wanneer daarover op het niveau van de Europese Unie bindende afspraken worden ge-

maakt. Het voorstel geeft voldoende ruimte voor de Nederlandse invulling van het filteren en blokkeren van kinderpornografie op internet, waarbij sprake is van door de overheid gestimuleerde zelfregulering door ISP's (Internet Service Provider's). 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.