

Vergaderjaar 2009–2010

32 317

JBZ-Raad

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 februari 2010

De vaste commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft met referentie aan de brief van 3 november 2009 inzake de samenhang tussen EU kaderbesluiten en bestaande Raad van Europa verdragen² op 20 november 2009 een brief gestuurd aan de minister van Justitie.

De minister heeft op 10 februari 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), voorzitter, Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), vice-voorzitter, Van Kappen (VVD), Peters (SP), K.G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU), Yildirim (Fractie-Yildirim), en Tiesinga (CDA).

² Griffienr. 145089.01u.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 20 november 2010

Met referte aan de brief van deze commissie van 3 november 2009 inzake de samenhang tussen EU kaderbesluiten en bestaande Raad van Europa verdragen (kenmerk: 145089.01u) bericht ik u als volgt.

Zoals gesteld in bovengenoemde brief heeft de commissie voor de JBZ-Raad op 13 oktober 2009 uitgebreid gesproken over mogelijke ongewenste duplicatie tussen EU-voorstellen en Raad van Europa verdragen. Tijdens deze vergadering is besloten van de regering een nadere toelichting te vragen op het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ¹ en het voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ² en niet, zoals abusievelijk vermeld in de brief van 3 november, het ontwerp kaderbesluit van de Raad betreffende de overdracht van strafvervolg³.

Met betrekking tot het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ vraagt de commissie de regering hoe zij de verhouding beziet tussen het voorgestelde kaderbesluit en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99).

Voorts verzoekt de commissie de regering om in te gaan op de meerwaarde van het voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ, vooral ten aanzien van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Trb. 2008, 58).

De voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox

¹ Dossier 4.3.120 op www.europapoort.nl

² Dossier 4.3.119 op www.europapoort.nl

³ Dossier 3.4.18 op www.europapoort.nl

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2010

In haar brief van 19 januari jl. vraagt de vaste commissie voor de JBZ-Raad uit de Eerste Kamer terecht aandacht voor een tijdige beantwoording van door haar gestelde vragen. Ik betreur het dan ook dat de beantwoording van uw brief van 20 november 2009 over bovenvermeld onderwerp zo lang op zich heeft laten wachten. Onder aanbieding van mijn excuses voor de vertraging, bericht ik u als volgt.

In haar brief van 20 november 2009 stelt de vaste commissie vragen over de mogelijk ongewenste duplicatie van EU-voorstellen en Raad van Europa verdragen. In dit verband vraagt de vaste commissie om een beschouwing over de vraag onder welke voorwaarden meerwaarde wordt gecreëerd door een instrument op EU-niveau, wanneer de materiële inhoud van het instrument reeds binnen de Raad van Europa verdragsrechtelijk is vastgelegd. Meer specifiek richt het verzoek van de vaste commissie zich op twee EU-voorstellen: het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van kaderbesluit 2002/629/JBZ én 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.

Voordat ik nader inga op de samenhang tussen de desbetreffende EU-voorstellen en de Raad van Europa verdragen die dezelfde terreinen bestrijken, wil ik er volledigheidshalve eerst op wijzen dat beide ontwerp-kaderbesluiten niet formeel zijn vastgesteld vóór inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Voor beide voorstellen betekent dit dat een nieuw voorstel voor een richtlijn zal moeten worden ingediend. De besluitvormingsprocedure over de nieuwe voorstellen zal plaatsvinden volgens de medebeslissingsprocedure waarbij het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk de bevoegdheid tot het vaststellen van wetgeving uitoefenen. Een nieuw voorstel zal eerst voor een termijn van acht weken ter toetsing aan subsidiariteit en evenredigheid aan de nationale parlementen worden voorgelegd.

Met de vaste commissie ben ik van mening dat de vraag kan worden gesteld of het wenselijk is dat de Raad van Europa en de Europese Unie snel na elkaar met nieuwe, inhoudelijk min of meer gelijklopende, rechtsinstrumenten komen. De regering heeft bij deze ontwikkeling ook een kanttekening geplaatst in de BNC-fiches betreffende beide voorstellen (Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nrs. 859 en 860). Tevens ben ik op deze ontwikkeling ingegaan in mijn brief aan uw Kamer van 21 april 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 31 386, B).

Het verschijnsel van op elkaar volgende internationale instrumenten op eenzelfde terrein heeft niet alleen tot gevolg dat regering en parlement zich mogelijk geplaatst zien voor opvolgende implementatieverplichtingen op hetzelfde terrein, maar confronteert ook de rechtspraktijk met snel wijzigende wetgeving. In onderhavig verband bestaat daarbij bovendien het risico dat de onderhandelingen over EU-voorstellen de bereidheid bij lidstaten om vooruitlopend op de afronding daarvan uitvoering te geven aan de verplichtingen uit verdragen van de Raad van Europa, doen afnemen. Daar moet voor worden gewaakt en daar heb ik ten aanzien van het verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik mijn Europese collega's in het verband van de JBZ-Raad ook op gewezen.

Voor beide door de vaste commissie genoemde EU-voorstellen geldt dat de Europese Commissie primair beoogt het beschermingsniveau binnen de Europese Unie in overeenstemming te brengen met de resultaten die met de verdragen van de Raad van Europa zijn behaald. Het streven van de Europese Commissie om het EU-acquis op deze terreinen naar het niveau van de hoogste internationale rechtsnorm te brengen, is begrijpelijk en wordt door de regering onderschreven.

Wat betreft de meerwaarde van een instrument op het niveau van de Europese Unie dat volgt op een verdrag van de Raad van Europa kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de materiële inhoud van het desbetreffende instrument en anderzijds het verschil in rechtsvorm tussen instrumenten van de Raad van Europa en de Europese Unie.

Wat de materiële inhoud betreft wordt in de respectieve EU-voorstellen op een aantal punten toegevoegde waarde ten opzichte van de verdragen van de Raad van Europa nagestreefd. Het gaat onder meer om punten terzake waarvan de mogelijkheid bestaat om op het niveau van de Europese Unie te voorzien in verdergaande harmonisatie, bijvoorbeeld wat het niveau van bestraffing van de in de instrumenten omschreven strafbare feiten betreft. De Europese Commissie beoogt voorts de in de verdragen van de Raad van Europa opgenomen mogelijkheden tot het maken van voorbehouden op EU-niveau te beperken. Het verdient verder opmerking dat zowel de bestrijding van mensenhandel als de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie bij uitstek beleidsterreinen betreffen die zowel nationaal als internationaal sterk in ontwikkeling zijn. Een voortdurende monitoring, ook internationaal, of het bestaande instrumentarium nog volstaat, acht ik om die reden wenselijk. Dat kan leiden tot materiële aanscherpingen ten opzichte van reeds bestaande instrumenten. Hieronder zal ik per voorstel de inhoudelijke meerwaarde nog nader toelichten.

Voorkoming en bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers

Op het terrein van de bestrijding van mensenhandel zijn met het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99) belangrijke resultaten behaald. De uitvoering van de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen heeft in Nederland geleid tot een uitbreiding van rechtsmacht terzake het misdrijf mensenhandel (Wet van 26 november 2009, houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten; Stb. 2009, 525).

Zoals hierboven aangegeven beoogt de Europese Commissie met het door haar ingediende voorstel het beschermingsniveau ten aanzien van de aanpak van mensenhandel binnen de Europese Unie te brengen naar het niveau van het verdrag van de Raad van Europa. Het voorstel is dan ook grotendeels geïnspireerd op dat verdrag. Het voorstel omvat evenwel ook enkele nieuwe elementen. Een daarvan betreft bijvoorbeeld het verbreden van de definitie van mensenhandel. In het voorstel wordt de omschrijving van uitbuiting ten opzichte van het verdrag van de Raad van Europa uitgebreid tot uitbuiting van gedwongen bedelarij en van criminele activiteiten. Ook wordt het voorstel gedaan tot verdere harmonisatie van straffen en verdergaande extraterritoriale jurisdictie. Een ander belangrijk onderdeel in het voorstel van de Europese Commissie betreft de verdere versterking, ook ten opzichte van het verdrag van de Raad van Europa, van de positie van slachtoffers in het strafproces en het ontwikkelen van hulp aan slachtoffers.

Bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

Het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Trb. 2008, 58) vormt de weergave van de meest recente internationale overeenstemming op dit terrein en heeft belangrijke toegevoegde waarde ten opzichte van andere internationale instrumenten. In Nederland heeft de uitvoering van de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen geleid tot enkele aanscherpingen van de strafwetgeving (Wet van 26 november 2009 tot uitvoering van het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik; Stb. 2009, 544).

Ook voor dit terrein geldt dat de resultaten van het verdrag van de Raad van Europa voor de Europese Commissie leidend zijn geweest bij de voorbereiding van een nieuw EU-voorstel. De materiële meerwaarde van het voorstel van de Europese Commissie wordt evenwel gevonden in bijvoorbeeld de verdere harmonisatie van straffen en verdergaande extra-territoriale jurisdictie. Voorts beoogt het voorstel te voorzien in wederzijdse erkenning tussen de EU-lidstaten van ontzettingen uit het beroep die verband houden met veroordelingen voor zedendelicten. Ten slotte worden door de Europese Commissie maatregelen voorgesteld die zien op het filteren en blokkeren van kinderpornografie op internet. Voor laatstgenoemd element geldt dat de beleidsvorming daaromtrent pas na de totstandkoming van het verdrag van de Raad van Europa in een aantal lidstaten tot ontwikkeling is gekomen. Het is winst wanneer daarover op het niveau van de Europese Unie bindende afspraken worden gemaakt.

Naast een materiële meerwaarde is er een meerwaarde die volgt uit de rechtsvorm van instrumenten van de Europese Unie. Het binnen de gehele Europese Unie bereiken van het door een verdrag van de Raad van Europa beoogde beschermingsniveau zou op zich ook kunnen worden bereikt wanneer alle lidstaten van de Europese Unie het desbetreffende verdrag zouden ratificeren. Ten aanzien van verdragen van de Raad van Europa moet evenwel worden geconstateerd dat in voorkomend geval de ratificatie niet of niet tijdig door de lidstaten ter hand wordt genomen. Met het opnemen van bepalingen van gelijke aard als in de verdragen van de Raad van Europa in het EU-acquis wordt daarentegen voorzien in de sterkere bindende kracht die de rechtsorde van de Europese Unie tot stand brengt, met name wat betreft de inwerkingtreding en het toezicht op de naleving door de Europese Commissie. Voor de implementatie van de instrumenten van de Europese Unie gelden strikte termijnen. Artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie biedt bovendien de mogelijkheid voor de Europese Commissie om bij een niet-tijdige implementatie een inbreukprocedure te starten.

Ten slotte bestrijken de beide EU-instrumenten naar mijn mening terreinen waarvoor geldt dat iedere zinvolle inspanning om internationale samenwerking te intensiveren en verder te verbeteren, moet worden toegejuicht.

Ik hoop met het bovenstaande aan het verzoek van de vaste commissie te hebben voldaan.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin