



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.12.2000
COM(2000) 854 definitief

2001/0024 (CNS)
2001/0025 (CNS)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Bestrijding van mensenhandel en bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en
kinderpornografie**

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

inzake de bestrijding van mensenhandel

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

(door de Commissie ingediend)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Bestrijding van mensenhandel en bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie; twee voorstellen voor kaderbesluiten

1. INLEIDING

Mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, inclusief kinderpornografie, zijn weerzinwekkende en steeds verontrustender verschijnselen. Mensenhandel is niet alleen een episodisch verschijnsel, waarbij een aantal individuen betrokken is, maar is van structurele aard en heeft verreikende gevolgen voor de sociale, economische en organisatorische structuur van onze samenlevingen. Bedoeld verschijnsel wordt vergemakkelijkt door globalisering en moderne technologieën. Wereldwijd worden tienduizenden mensen, vooral vrouwen en kinderen, elk jaar voor uitbuiting verhandeld. Talrijke gevallen van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie worden gemeld. De lidstaten van de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten worden zeer getroffen door deze misdrijven die onze samenleving treffen. Een reeks maatregelen, inclusief rechtsbescherming van alle individuen, en preventieve maatregelen, alsook maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken slachtoffers worden beschermd en bijgestaan, zijn noodzakelijk. De maatregelen moeten betrekking hebben op de hele keten van wervers, vervoerders, uitbuiters en klanten. De onderliggende oorzaken van mensenhandel, zoals armoede, inclusief armoede onder vrouwen, discriminatie van vrouwen, werkloosheid en gebrek aan onderwijs en toegang tot hulpmiddelen moeten worden aangepakt om te komen tot een alomvattend beleid. Vooral vrouwen en kinderen zijn in dit verband kwetsbare slachtoffers, en wel ondermeer als gevolg van onvoldoende onderwijs en beroepsmogelijkheden. Een alomvattend beleid moet derhalve mede gericht zijn op de bescherming van vrouwen en kinderen.

Tegen deze achtergrond is de Europese Unie sinds 1996 actief bezig met het ontwikkelen van een alomvattende en multidisciplinaire benadering van de preventie van en de strijd tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Er moet bijvoorbeeld aan worden herinnerd dat de Raad, met actieve medewerking van de Commissie en het Europees Parlement, het stimulerings- en uitwisselingsprogramma STOP¹ en het DAPHNE-Programma² heeft opgezet ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en kinderen. In het kader van het STOP-Programma werd met name een multidisciplinaire aanpak tot ontwikkeling gebracht waarbij alle relevante actoren betrokken zijn; naast de nadruk op samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, wordt speciaal aandacht besteed aan niet-gouvernementele organisaties en hun cruciale rol bij de alomvattende en succesvolle aanpak van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Het belang van niet-gouvernementele organisaties wordt ook beklemtoond in het kader van het DAPHNE-Programma dat specifiek bedoeld is voor het ondersteunen van een benadering die gericht is op niet-gouvernementele organisaties en hun werkzaamheden ter bescherming van en bijstand aan vrouwen en kinderen die het slachtoffer van geweld zijn.

¹ PB L 322 van 12.12.1996

² Besluit 293/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24.1.2000; PB L34/1 van 9.2.2000

Verder heeft de Raad in februari 1997 een gemeenschappelijk optreden³ goedgekeurd voor acties tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen in het kader waarvan de lidstaten ermee akkoord gingen hun desbetreffend strafrecht te herzien, en wel om bepaalde gedragsvormen strafbaar te stellen en justitiële samenwerking aan te moedigen. De initiatieven van de Europese Unie hebben ook in aanzienlijke mate bijgedragen tot toenemend bewustzijn omtrent deze verschijnselen en actie op wereldschaal, zoals blijkt uit de recente succesvolle voltooiing van het protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel tot aanvulling van de Overeenkomst inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Op Europees niveau werd een verdere impuls gegeven door artikel 29 van het Verdrag van Amsterdam, waarin expliciet wordt verwezen naar mensenhandel en misdrijven tegen kinderen. Het "Actieplan van Wenen"⁴ betreffende de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Verdrag inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is derhalve ook aan deze aangelegenheden gewijd. Verder werd om concrete initiatieven op deze gebieden gevraagd in de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15-16 oktober 1999 (punten 23 en 48). De Europese Raad heeft vooral een vastbesloten standpunt ingenomen inzake twee aspecten. Ten eerste bestrijding van degenen die betrokken zijn bij mensenhandel en economische uitbuiting van migranten. De Raad werd verzocht tegen eind 2000 wetgeving aan te nemen met strenge straffen voor deze ernstige misdrijven. Ten tweede door te beklemtonen dat inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstelling en straffen in de eerste plaats gericht moeten zijn op onder meer mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en high-tech-misdrijven. Hierna werd op de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19-20 juni 2000 tot het komende Franse voorzitterschap en de Commissie een oproep gericht om de conclusies van Tampere op dit gebied zo spoedig mogelijk te realiseren.

Harerzijds heeft de Commissie in het kader van het Scorebord⁵, waarmee wordt toegezien op de vooruitgang die wordt geboekt bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, haar voornemen te kennen gegeven om tegen eind 2000 voorstellen in te dienen met het oog op de goedkeuring van maatregelen waarmee in het bijzonder gemeenschappelijke regels moeten worden vastgelegd met betrekking tot de elementen van het strafrecht die samenhangen met mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, met bijzondere verwijzing naar kinderpornografie op Internet. Tot een dergelijke actie wordt ook door het Europees Parlement in verschillende resoluties opgeroepen⁶.

Los van de wetgevingsinitiatieven is de Commissie voornemens een reeks acties voort te zetten ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. De programma's STOP en DAPHNE staan centraal binnen dit beleid, en de Commissie heeft onlangs een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad tot uitbreiding van het STOP-Programma voor een periode van twee jaar. Hierbij zouden de inspanningen kunnen worden gericht op de kandidaat-lidstaten alsook samenwerking met derde landen en internationale organisaties, zulks ter preventie en bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen.

³ PB L 063 van 4.3.1997

⁴ PB C 19 van 23.1.1999

⁵ COM (2000) 167def. van 24.3.2000

⁶ Bijvoorbeeld resolutie van 19 mei 2000 over de mededeling «Voor verdere acties bij de bestrijding van vrouwenhandel» (A5-0127/2000) en de wetgevingsresolutie van 11 april 2000 over het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de goedkeuring van een besluit van de Raad tot bestrijding van kinderpornografie op Internet (A5-0090/2000).

Overeenkomstig vorige beleidsdocumenten⁷ zullen de begrotingsonderdelen met het oog op kandidaat-lidstaten en derde landen ook worden aangewend ter ondersteuning van acties zoals voorlichtingscampagnes ter voorkoming van mensenhandel en de oorzaken ervan. Een concreet voorbeeld hiervan is het Europees initiatief voor democratie en mensenrechten dat voorziet in ondersteuning van niet-gouvernementele en internationale organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de bevordering van de mensenrechten van vrouwen, kinderen en andere kwetsbare groepen in derde landen. Op het gebied van kinderpornografie zal het actieplan tegen illegale en schadelijke inhoud op Internet⁸ worden toegepast. Overeenkomstig Aanbeveling van de Raad 98/560/EG van 24 september 1998⁹ betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en menselijke waardigheid te bereiken, onderzoekt de Commissie ook de maatregelen die door de lidstaten zijn genomen, in het bijzonder op het gebied van de zelfregulering ter bevordering van een milieu van vertrouwen bij de bestrijding van de verspreiding van illegale inhoud met betrekking tot de menselijke waardigheid bij audiovisuele en on-line-diensten.

2. DE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE

Sinds de problemen in verband met mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen hoog op de politieke agenda van de Europese Unie staan, werd vooruitgang vastgesteld binnen het beleid en de wetgeving van de lidstaten. Ondanks deze positieve ontwikkelingen maken de bestaande discrepanties en divergenties het evenwel in de praktijk moeilijk om te komen tot doeltreffende justitiële samenwerking en doeltreffende samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties op deze gebieden. Bij de voorbereiding van deze voorstellen is de Commissie ervan uitgegaan dat de hoofdreden voor het niet-bereiken van haar doelstellingen bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk optreden van februari 1997 moet worden gezocht in het ontbreken van gemeenschappelijk vastgelegde definities, strafbaarstelling en straffen in het strafrecht van de lidstaten. Het doel van deze voorstellen van de Commissie met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen bestaat er in een einde te maken aan deze onbevredigende situatie.

Wat betreft het voorstel voor een kaderbesluit betreffende de bestrijding van mensenhandel, wenst de Commissie te onderstrepen dat het doel ervan is niet alleen mensenhandel voor seksuele uitbuiting te bestrijken, doch ook mensenhandel met het oog op uitbuiting in werkverband. Aangezien het van cruciaal belang is de verschillende vormen van criminele mensenhandel aan te pakken die worden toegepast door internationale criminele organisaties, moet worden onderstreept dat het voorstel van de Commissie inzake mensenhandel met het oog op uitbuiting moet worden gezien als aanvulling op de belangrijke initiatieven die werden genomen door het Franse voorzitterschap¹⁰ met betrekking tot het vergemakkelijken van illegale binnenkomst en illegaal verblijf.

Wat betreft het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit met betrekking tot de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, ligt het vooral in de bedoeling de bepalingen van het gemeenschappelijk optreden van februari 1997 te verbeteren door ervoor te zorgen dat er geen veilige toevluchtsoorden zijn voor personen die ervan

⁷ COM (96) 567 def. van 20.11.1996 en COM (98) def. van 9.12.1998.

⁸ PB L 33 van 6.2.1999

⁹ PB L 270 van 7.10.1998

¹⁰ PB C 253 van 4.9.2000, voorstellen nog niet aangenomen.

worden verdacht seksuele misdrijven tegen kinderen te hebben gepleegd in een ander land dan het eigen land.

Verder is het voorstel bedoeld om dringend de verontrustende kinderpornografie op Internet aan te pakken om aldus te bewijzen dat de Europese Unie vastbesloten is de gemeenschappelijke strafbepalingen op dit gebied ten uitvoer te leggen en ertoe bij te dragen dat van Internet op veilige en schadeloze manier gebruik kan worden gemaakt.

Tenslotte wil de Commissie wijzen op het feit dat in haar voorstellen in voorkomend geval gebruik werd gemaakt van de werkzaamheden die op internationaal niveau plaatsvonden in verband met het protocol van de Verenigde Naties over mensenhandel alsook de toekomstige Overeenkomst inzake cybercriminaliteit, waaraan binnen de Raad van Europa wordt gewerkt. De Commissie vindt het belangrijk dat de Europese Unie, door middel van de snelle goedkeuring van deze voorstellen door de Raad duidelijk bewijst dat zij van plan is de strijd aan te binden tegen deze onaanvaardbare schendingen van de mensenrechten en de menselijke waardigheid, en wel door een gemeenschappelijke aanpak op het gebied van strafrecht en meer samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties alsook justitiële samenwerking.

Bij deze mededeling zijn gevoegd:

- een voorstel voor een kaderbesluit inzake bestrijding van mensenhandel,
- een voorstel voor een kaderbesluit inzake seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

inzake de bestrijding van mensenhandel

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

Op 24 februari 1997 heeft de Raad een gemeenschappelijk optreden goedgekeurd voor acties tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen¹. Het gemeenschappelijk optreden omvat een grote reeks onderwerpen zoals definities (onverminderd meer specifieke definities in de wetgeving van de lidstaten), rechtspraak, strafrechtelijke procedure, bijstand aan slachtoffers en politieke en justitiële samenwerking. In het kader van het gemeenschappelijk optreden hebben de lidstaten hun wetgeving herzien om er aldus voor te zorgen dat mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen worden beschouwd als strafbare feiten.

Sedert de goedkeuring van het gemeenschappelijk optreden in 1997 zijn de acties en initiatieven tegen mensenhandel, zowel wat het aantal als de inhoud ervan betreft, aanzienlijk uitgebreid op het niveau van zowel de Europese Unie als op plaatselijk, regionaal en internationaal niveau binnen een bredere context. Uit de blijvende divergentie van de wettelijke benaderingen in de lidstaten blijkt evenwel duidelijk dat verder optreden tegen mensenhandel noodzakelijk is.

Bovendien wordt in artikel 29 van het Verdrag van Amsterdam uitdrukkelijk verwezen naar mensenhandel. In het Actieplan van Wenen² en in de conclusies van de Europese Raad van Tampere wordt duidelijk opgeroepen tot meer wetgevend optreden tegen mensenhandel. Optreden op wetgevingsgebied wordt ook vermeld in het Scorebord van de Commissie³. Op het bredere internationale niveau was een van de opvallendste ontwikkelingen de Overeenkomst van de Verenigde Naties over grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, waarin in de twee aanvullende protocollen ervan aandacht werd besteed aan het smokkelen van migranten en mensenhandel. De Commissie heeft actief deelgenomen aan de uitwerking van deze instrumenten, en belangrijke elementen van het protocol inzake mensenhandel zijn verwerkt in dit voorstel, hoewel dit voorstel verder reikt.

Het specifieke karakter van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die binnen de Europese Unie tot stand moet worden gebracht, moet de lidstaten ertoe in staat stellen een kaderbesluit uit te werken waarin bepaalde aspecten van strafrecht en justitiële samenwerking nader worden uitgewerkt dan mogelijk was door middel van de instrumenten die beschikbaar waren voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, en instrumenten die ook op breder internationaal niveau tot ontwikkeling werden gebracht. In een kaderbesluit moet bijvoorbeeld duidelijker aandacht worden besteed aan onderwerpen zoals strafbaarstelling, straffen, bezwarende omstandigheden, rechtspraak en uitlevering.

Tot slot is de Commissie van oordeel dat op het gebied van mensenhandel verdere inspanningen moeten worden gedaan op het niveau van de Europese Unie. Gebruikmaking van een kaderbesluit, een door het Verdrag van Amsterdam ingevoerd instrument, zal een gemeenschappelijke aanpak van de Europese Unie op dit gebied verbeteren en de leemtes binnen de bestaande wetgeving aanvullen. De noodzaak van een duidelijke gemeenschappelijke aanpak van mensenhandel moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie. Zoals aangekondigd in het kader van

¹ PB L 063 van 4.3.1997

² PB C 19 van 23.1.1999

³ COM (2000) 167 def., 24.3.2000

het Scorebord heeft de Commissie daarom besloten een voorstel in te dienen voor een kaderbesluit met betrekking tot de onderlinge aanpassing van het strafrecht van de lidstaten, inclusief straffen, en wel met betrekking tot mensenhandel.

Het voorstel bevat ook bepalingen inzake horizontale justitiële onderwerpen zoals rechtspraak en samenwerking tussen de lidstaten. Het voorstel bestrijkt mensenhandel voor uitbuiting op arbeids- en seksueel gebied, doch niet seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, wat in een afzonderlijk voorstel zal worden behandeld. De opsplitsing in twee kaderbesluiten zal de Raad ertoe in staat stellen speciaal aandacht te besteden aan mensenhandel met het oog op uitbuiting op arbeidsgebied alsook seksuele uitbuiting.

2. MENSENHANDEL EN -SMOKKEL

De Commissie is van oordeel dat de opsplitsing in een protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel en een protocol van de Verenigde Naties inzake migrantensmokkel het ingewikkelde karakter beklemtoont van de verschillende vormen van criminele overbrenging van mensen die worden toegepast door internationale criminele organisaties. Terwijl migrantensmokkel zou kunnen worden beschouwd als een misdrijf tegen de staat en dikwijls een wederzijds belang tussen de smokkelaar en de gesmokkelde inhoud, vormt mensenhandel een misdrijf tegen een persoon en is deze gericht op uitbuiting.

De Commissie is daarom van oordeel dat de Franse initiatieven⁴ met betrekking tot vergemakkelijking van ongeoorloofde binnenkomst, overbrenging en verblijf verband houden met migrantensmokkel. Dit voorstel houdt aan de andere kant verband met mensenhandel met de specifieke kenmerken ervan. De conclusie van de Commissie is dat het Franse initiatief en dit voorstel inzake mensenhandel elkaar aanvullen en dat zij beide bijdragen tot bestrijding op Europese schaal van ernstige soorten criminele activiteiten door internationale criminele organisaties.

3. RECHTSGROND

Dit voorstel voor een kaderbesluit betreft de onderlinge aanpassing van de wetgeving en de regelgeving van de lidstaten op het gebied van politie en justitiële samenwerking in criminele aangelegenheden. Het betreft in grote mate ook "minimumregels betreffende de elementen van strafbare feiten en straffen op het gebied van georganiseerde misdaad". De in de inleiding tot het voorstel genoemde rechtsgronden zijn daarom de artikelen 29, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar mensenhandel, 31, sub e), en 34, lid 2, sub b), van het verdrag betreffende de Europese Unie. Het voorstel zal geen financiële gevolgen hebben voor de begroting van de Europese Gemeenschappen.

4. HET KADERBESLUIT: ARTIKELEN

Artikel 1 (Mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied)

Artikel 1 legt de lidstaten de verplichting op om ervoor te zorgen dat mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied strafbaar is.

⁴ PB C 253 van 4.9.2000, nog niet aangenomen voorstellen.

Mensenhandel omvat volgens dit artikel het werven, vervoeren en overbrengen van een persoon, inclusief onderdak en daaropvolgende opnemings en van de wisseling van controle over hem of haar om hem of haar uit te buiten bij de productie van goederen of de verlening van diensten. Deze definitie weerspiegelt de kernelementen van een van de delen die de definitie vormen van mensenhandel in het protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel.

Uitbuiting op arbeidsgebied wordt in het artikel gedefinieerd als een inbreuk op de arbeidsnormen inzake arbeidsvoorwaarden, loon, gezondheid en veiligheid op de werkplek. De verwijzing naar arbeidsmarktregelingen is geenszins bedoeld om afbreuk te doen aan de arbeidsmarktregelingen van de lidstaten. De bedoeling is een referentie vast te stellen op basis van de bestaande regelingen inzake een aanvaardbare norm op de arbeidsmarkt. Hierbij moet worden onderstreept dat deze definitie moet worden gezien in samenhang met de definitie van mensenhandel en kwalificerende elementen zoals dwang. Bovendien is hierbij vereist dat de grondrechten van de betrokkene werden gesupprimeerd of gesupprimeerd blijven, bijvoorbeeld de rechten in het kader van het Handvest van grondrechten dat op de Europese Raad van Nice werd bevestigd. Deze vereisten omvatten ook de vooruitzichten van het slachtoffer inzake grondrechten en niet alleen het gedrag van de dader zoals bedoeld in de hieronder uiteengezette kwalificerende elementen. Ook is vereist dat de grondrechten voortdurend met voeten worden getreden.

Wat de elementen betreft op grond waarvan mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied als een strafbaar feit kan worden aangemerkt, zijn de punten (a) en (b) in overeenstemming met het VN-protocol inzake mensenhandel. De punten (c) en (d), die gedeeltelijk overeenkomen met het protocol van de Verenigde Naties, bestrijken vormen van uitbuiting of uitoefening van druk bij mensenhandel. Het doel hierbij bestaat erin ervoor te zorgen dat het criminele gedrag ten volle wordt aangepakt. Een en ander omvat praktijken zoals verplichte dienstbaarheid om schulden af te betalen waarbij een persoon geen keuze heeft en aan de druk niet kan weerstaan. Hierbij gaat het ook om misbruik van de kwetsbaarheid van personen, bijvoorbeeld personen die mentaal of fysisch gehandicapt zijn of personen die illegaal verblijven op het grondgebied van een lidstaat die zich dikwijls in een situatie bevinden waarbij zij geen keuze hebben of ervan uitgaan dat zij geen keuze hebben, en waarbij zij des te gemakkelijker kunnen worden uitgebuit. Deze laatste elementen behelzen ook dat rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie van het slachtoffer, en niet alleen met het gedrag van de mensenhandelaar.

Voor het omschreven strafbaar feit is het niet uitdrukkelijk vereist dat het slachtoffer een grens overschrijdt. Een en ander is in overeenstemming met de Europol-Overeenkomst en het protocol van de Verenigde Naties inzake mensenhandel - wat mensenhandel betreft is er in het algemeen sprake van internationale georganiseerde misdaad - doch het is niet noodzakelijk dat het slachtoffer zelf een grens overschrijdt. Bovendien moeten de kernelementen van de mensenhandel met uitbuitingsbedoelingen samenhangen, en niet zozeer met overschrijding van een grens. Indien de eisen van een grensoverschrijdend element gehandhaafd zouden blijven, zou dit een paradox inhouden omdat een Europese burger die in eigen land tot prostitutie wordt gedwongen en wordt verhandeld, minder beschermd zou zijn dan burgers uit derde landen. Deze benadering om niet te eisen dat een grens wordt overschreden, betekent ook dat het voorstel "re-trafficking" bestrijkt binnen het land van bestemming, wat in veel gevallen een integrerend deel van de hele keten/operatie vormt.

Artikel 2 (Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting)

Door artikel 2 wordt de lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting strafbaar is. Dit artikel komt overeen met de structuur en de inhoud van artikel 1.

Seksuele uitbuiting behelst hierbij uitbuiting van personen in prostitutie, pornografische voorstellingen en de productie van pornografisch materiaal.

Artikelen 3 (Instigatie, hulp, aanstoking en poging)

Door artikel 3 wordt de lidstaten de verplichting opgelegd ervoor te zorgen dat instigatie, hulp, aanstoking en poging tot mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied en seksuele uitbuiting strafbaar is.

Artikel 4 (Straffen en bezwarende omstandigheden)

Artikel 4 betreft straffen en bezwarende omstandigheden. In lid 1 wordt bepaald dat de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde misdrijven worden bestraft met daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende straffen, inclusief hechtenis, met een maximum straf die niet minder dan zes jaar mag bedragen. Deze straffen volstaan om mensenhandel te bestrijden binnen de strekking van andere instrumenten die reeds werden goedgekeurd met het oog op meer politieke en justitiële samenwerking binnen de Europese Unie tegen georganiseerde misdaad zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ⁵ inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ⁶ inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie.

Daar mensenhandel een zeer ernstig crimineel gedrag inhoudt, wordt in lid 2 van dit artikel uiteengezet dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat, wanneer zich bezwarende omstandigheden voordoen, de misdrijven moeten worden bestraft met een maximum gevangenisstraf die niet minder mag bedragen dan tien jaar. Het voorstel van de Commissie om een straf van tenminste tien jaar toe te passen bij bezwarende omstandigheden, is gebaseerd op de zienswijze dat de mogelijke straffen voor mensenhandel een weerspiegeling van het ernstige karakter van het misdrijf moeten vormen, en een sterk afschrikkend effect moeten hebben.

Drie omstandigheden die duidelijk een bezwendend karakter hebben, zijn hieronder opgesomd. Het gaat hierbij om een minimumlijst, waarbij in de wetgeving van de lidstaten bijkomende omstandigheden kunnen worden vermeld. Een verdere uitlegging van wat met deze omstandigheden is bedoeld in het kader van dit kaderbesluit, is de volgende:

- "brengt aanzienlijke opbrengsten mee" zou, wanneer van toepassing, kunnen worden opgevat in analogie met bezwarende "souteneursschap", en moet tenminste de verrijking van de dader van de criminele activiteiten inhouden;
- "is begaan in het kader van een criminele organisatie" moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig artikel 1 van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ inzake de

⁵ PB L 333/1 van 9.12.1998

⁶ PB L 351/1 van 29.12.1998

strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie⁷;

- "houdt bijzondere ruwheid in" beoogt het niveau van gebruikmaking van geweld of druk door de dader alsook het niveau van minachting van de gezondheid en de integriteit van het slachtoffer, zulks in zowel fysisch als mentaal opzicht; hoe meer gebruik wordt gemaakt van geweld, druk of minachting, des te ernstiger het misdrijf is.

Artikel 5 (Aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Ook is het hierbij nodig aandacht te besteden aan de situatie waarin rechtspersonen zich in het kader van mensenhandel bevinden. Daarom bevat artikel 5 bepalingen waarbij een rechtspersoon aansprakelijk wordt geacht voor de in de artikelen 1, 2 en 3 bedoelde misdrijven die ten voordele ervan worden begaan door een persoon die individueel optreedt dan wel in het kader van de betrokken rechtspersoon. De term aansprakelijkheid moet op een dusdanige wijze worden geïnterpreteerd dat hij zowel criminele als civiele aansprakelijkheid omvat (zie ook artikel 6 inzake straffen).

Bovendien is in lid 2 bepaald dat een rechtspersoon ook als aansprakelijk kan worden beschouwd wanneer het gebrek aan supervisie of controle door een persoon die de nodige controle moet uitoefenen, het misdrijf in zijn voordeel mogelijk heeft gemaakt. In lid 3 is bepaald dat wettelijke procedures tegen een rechtspersoon parallelle wettelijke procedures tegen een fysiek persoon niet uitsluiten, terwijl lid 4 de definitie bevat van een rechtspersoon in het kader van dit kaderbesluit.

Artikel 6 (Sancties betreffende rechtspersonen)

Artikel 6 bevat een eis inzake sancties tegen rechtspersonen. Hierbij worden daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende straffen vereist met de minimum verplichting om criminele of niet-criminele boetes op te leggen. Ook worden andere sancties genoemd die speciaal van toepassing zouden kunnen zijn op rechtspersonen.

Artikel 7 (Rechtspraak en vervolging)

Het internationaal karakter van mensenhandel impliceert dat een doeltreffende wetgevende reactie procedurele regels inzake rechtspraak en uitlevering vereist die even duidelijk zijn en even ver reiken als de nationale rechtsstelsels met betrekking tot bescherming tegen personen die vervolging proberen te ontkomen.

Lid 1 bevat een reeks criteria waarbij rechtspraak inzake nationale rechtshandhaving en justitiële instanties worden aangewezen om de gevallen te vervolgen en te onderzoeken die misdrijven vormen waarnaar in dit kaderbesluit wordt verwezen. De lidstaten moeten hun rechtspraak in drie situaties uitwerken:

- (a) wanneer het misdrijf geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied is gepleegd, ongeacht de positie of de nationaliteit van de betrokken persoon (territorialiteitsbeginsel), of

⁷ PB L 351/1 29.van 12.1998

(b) wanneer de dader een onderdaan is (actief personaliteitsbeginsel). Het criterium van het statuut van onderdaan betekent dat de rechtspraak mogelijk is ongeacht de *lex locus delicti*. Het is de taak van de lidstaten om misdrijven buiten hun grenzen te vervolgen. Dit is vooral van belang voor lidstaten die hun eigen onderdanen niet uitleveren, of

(c) wanneer het misdrijf is begaan ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op het grondgebied van die lidstaat.

Daar niet alle lidstaten in hun rechtstraditie extraterritoriale bevoegdheid voor alle soorten strafbare feiten erkennen, kunnen de lidstaten echter, afhankelijk van de in lid 1 bedoelde verplichting, hun bevoegdheid beperken tot de eerste van deze drie situaties. Zelfs indien zij dit niet doen, kunnen zij bovendien bepalingen vaststellen tot beperking van de toepasbaarheid van de leden 1, sub b), en sub c), tot gevallen waarin het misdrijf werd gepleegd buiten het grondgebied van die lidstaat.

In lid 3 wordt rekening gehouden met het feit dat bepaalde lidstaten hun onderdanen niet uitleveren en ervoor proberen te zorgen dat personen die ervan worden verdacht mensenhandelmisdrijven te hebben gepleegd, vervolging niet kunnen ontkomen omdat uitlevering in beginsel wordt afgewezen op grond van het feit dat zij onderdanen van die lidstaat zijn. Een lidstaat die zijn eigen onderdanen niet uitlevert, moet, overeenkomstig lid 3, de nodige maatregelen nemen om zijn rechtspraak aan te passen en, zo nodig, de betrokken misdrijven te vervolgen die door zijn eigen onderdanen buiten zijn grondgebied zijn gepleegd. In lid 4 is bepaald dat de lidstaten het Secretariaat-generaal en de Commissie op de hoogte moeten brengen wanneer zij ertoe besluiten lid twee toe te passen.

Artikel 8 (Slachtoffers)

Bij de benadering van de Europese Unie van mensenhandel werd speciale aandacht besteed aan de bijstand aan de slachtoffers. In veel gevallen zijn deze slachtoffers door de dader zwaar misbruikt. Daarom is de Commissie van oordeel dat een artikel inzake de slachtoffers in dit kaderbesluit moet worden opgenomen. Sociale bijstand voor kinderen om hen te helpen bij het verwerken van bedoelde misdrijven en om hen ertoe in staat te stellen opnieuw te worden geïntegreerd, onder meer op de arbeidsmarkt, maakt deel uit van het algemeen beleid.

Artikel 9 (Samenwerking tussen de lidstaten)

Artikel 9 heeft tot doel gebruik te maken van de instrumenten van internationale justitiële samenwerking waarbij de lidstaten betrokken zijn, en die moeten gelden voor de aangelegenheden die onder dit kaderbesluit vallen. Bijvoorbeeld regelingen inzake wederzijdse rechtsbijstand en uitlevering zijn behandeld in een aantal bilaterale en multilaterale overeenkomsten alsook conventies van de Europese Unie. Een bijkomend doel van dit artikel bestaat erin informatie-uitwisseling in de hand te werken.

Lid 1 vereist dat de lidstaten elkaar zoveel mogelijk wederzijdse bijstand verlenen bij gerechtelijke procedures met betrekking tot mensenhandel. Voor de situatie waarin zich een positief justitieel conflict voordoet, bepaalt lid 2 dat de lidstaten elkaar moeten raadplegen met het oog op de coördinatie van hun optreden om dat werkelijk te vervolgen. Dit lid bepaalt ook dat passend gebruik moet worden gemaakt van de bestaande samenwerkingsmechanismen, zoals die waarbij verbindingsmagistraten⁸ betrokken zijn,

⁸ PB L 105, 27.4.1996

alsook het Europees Justitieel Netwerk⁹. In lid 3 wordt de nadruk gelegd op het belang contactpunten aan te wijzen met het oog op de uitwisseling van informatie. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat Europol op passende wijze moet worden ingeschakeld. Lid 4 is gewijd aan de verspreiding van informatie over welke contactpunten werden aangewezen voor de uitwisseling van informatie in verband met mensenhandel.

Artikel 10 (Tenuitvoerlegging)

Artikel 10 heeft betrekking op de tenuitvoerlegging en de follow-up van dit kaderbesluit. Daarin wordt gesteld dat de lidstaten de maatregelen moeten nemen die nodig zijn om voor 31 december 2002 aan dit kaderbesluit te voldoen. Ook wordt erin gezegd dat de lidstaten tegen die tijd aan het Secretariaat-generaal van de Raad en aan de Commissie de bepalingen moeten toezenden tot omzetting in hun nationale wetgeving van de verplichtingen die op hen rusten op grond van dit kaderbesluit. Op basis van een verslag dat moet worden opgesteld uitgaande van deze informatie en een schriftelijk verslag van de Commissie zal de Raad tegen 30 juni 2004 beoordelen in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 11 (Intrekking van het gemeenschappelijk optreden van februari 1997)

In artikel 11 wordt het gemeenschappelijk optreden van februari 1997 ingetrokken. Dit gemeenschappelijk optreden moest tegen 31 december 1999 beëindigd zijn, en tegen deze datum moesten de lidstaten aan het Secretariaat-generaal van de Raad ook verslag uitbrengen over de voorstellen die zij hadden gedaan met het oog op de goedkeuring ervan teneinde te voldoen aan hun verplichtingen in het kader van het gemeenschappelijk optreden. Dit kaderbesluit bestrijkt tezamen met het kaderbesluit inzake seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie grotendeels dezelfde onderwerpen. Hoewel uitgaande van algemene juridische beginselen misschien kan worden geconcludeerd dat het gemeenschappelijk optreden verouderd is en niet langer juridische gevolgen heeft, is de Commissie van mening dat het belangrijk is te verduidelijken dat dit kaderbesluit aansluit op bedoeld gemeenschappelijk optreden.

Artikel 12 (Inwerkingtreding)

In artikel 12 is bepaald dat dit kaderbesluit in werking zal treden op de dag van de publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

⁹ PB L 191/4, 7.7.1998

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

inzake bestrijding van mensenhandel

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op de artikelen 29, 31, sub e), en 34, lid 2, sub b),

Gezien het voorstel van de Commissie;

Gezien het advies van het Europees Parlement;

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Actieplan van de Raad en de Commissie met betrekking tot de beste tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid¹, de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15-16 oktober 1999, de conclusies van de Europese Raad van Santa Maria da Feira van 19-20 juni 2000, de Commissie in haar scorebord² en het Europees Parlement in zijn resolutie van 19 mei 2000³ bevatten of roepen op tot wetgevende maatregelen ter bestrijding van mensenhandel, inclusief gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en sancties;
- (2) Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 betreffende de actie ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen⁴ moet worden aangevuld met verdere wetgevende maatregelen in verband met het uiteenlopende karakter van de wetgevende benaderingen van de lidstaten, alsook om bij te dragen aan de ontwikkeling van een doeltreffende justitiële samenwerking en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving ten aanzien van mensenhandel;
- (3) Mensenhandel komt neer op een ernstige schending van de fundamentele mensenrechten en menselijke waardigheid en behelst gewelddadige praktijken zoals misbruik en misleiding van kwetsbare personen, alsook gebruik van geweld, bedreigingen, verplichte dienstbaarheid om schulden af te betalen en dwang;
- (4) De belangrijke activiteiten van internationale organisaties, zoals in het bijzonder de VN, moeten worden aangevuld met werkzaamheden van de Europese Unie;

¹ PB C 19 van 23.1.1999.

² COM (2000) 167 def., blz. 2.4, beheer van migrantiestromen en blz. 4.3 bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit

³ A5-0127/2000

⁴ PB L 063 van 4.3.1997.

- (5) Het is nodig dat de ernstige strafbare feiten op het gebied van mensenhandel worden aangepakt in het kader van een alomvattende benadering waarbij elementen van het strafrecht die alle lidstaten gemeen hebben, inclusief doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen, een integrerend deel uitmaken tezamen met een zo breed mogelijke justitiële samenwerking; overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit blijft dit kaderbesluit beperkt tot de minimumvereisten die nodig zijn om die doelstellingen op Europees niveau te bereiken en gaat het niet verder dan wat daartoe nodig is;
- (6) Het is nodig voldoende strenge sancties in te voeren ten aanzien van daders teneinde mensenhandel op te nemen binnen de reikwijdte van instrumenten die reeds werden goedgekeurd met het oog op de bestrijding van georganiseerde misdaad, zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ⁵ inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevroering, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten uit misdaad, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ⁶ waarbij deelneming in een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld;
- (7) Dit kaderbesluit moet bijdragen tot de bestrijding en de voorkoming van mensenhandel door de aanvulling van de instrumenten die werden goedgekeurd door de Raad, zoals gemeenschappelijk optreden 96/700/JBZ⁷ tot vaststelling van een stimulerings- en uitwisselingsprogramma ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (STOP), gemeenschappelijk optreden 96/748/JBZ⁸ tot uitbreiding van het mandaat van de Europol-Drugseenheid, besluit van de Raad en het Europees Parlement 293/2000/EG⁹ inzake het Daphne-programma met betrekking tot preventieve maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen, gemeenschappelijk optreden 98/428/JBZ¹⁰ inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk, gemeenschappelijk optreden 96/277/JBZ¹¹ betreffende een raamwerk voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten ter verbetering van de justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie, alsook gemeenschappelijk optreden 98/427/JBZ¹² inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken;

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT GOEDGEKEURD:

Artikel 1

Misdrijven op het gebied van mensenhandel voor uitbuiting op arbeidsgebied

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat werving, vervoer en overbrenging van een persoon, inclusief onderdak en daaropvolgende opneming en van de wisseling van de controle over hem of haar, strafbaar is. Hierbij is

⁵ PB L 333/1 van 9.12.1998
⁶ PB L 351/1 van 29.12.1998
⁷ PB L 322 van 12.12.1996
⁸ PB L 342 van 31.12.1996
⁹ PB L 34 van 9.2.2000
¹⁰ PB L 191/4 van 7.7.1998
¹¹ PB L 105 van 27.4.1996
¹² PB L 191 van 7.7.1998

vereist dat de grondrechten van de betrokkene worden gesupprimeerd of gesupprimeerd blijven met het oog op de uitbuiting van hem of haar bij de productie van goederen of het verlenen van diensten, waarbij inbreuk wordt gemaakt op de arbeidsnormen inzake arbeidsvoorwaarden, loon, gezondheid en veiligheid op de werkplek, en:

- (a) gebruik is gemaakt van dwang, geweld of bedreigingen, inclusief ontvoering, of
- (b) gebruik is gemaakt van misleiding of fraude, of
- (c) er sprake is van misbruik van gezag, invloed of druk, of
- (d) er sprake is van een andere vorm van misbruik.

Artikel 2

Misdrijven op het gebied van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het werven, vervoeren en overbrengen van een persoon, inclusief onderdak en daaropvolgende opneming en van de wisseling van de controle over hem of haar strafbaar is, en wel ingeval hij of zij wordt uitgebuit in het kader van prostitutie of bij pornografische voorstellingen dan wel bij de productie van pornografisch materiaal, en:

- (a) gebruik is gemaakt van dwang, geweld of bedreigingen, inclusief ontvoering, of
- (b) gebruik is gemaakt van misleiding of fraude, of
- (c) misbruik is gemaakt van gezag, invloed of druk, of
- (d) er sprake is van een andere vorm van misbruik.

Artikel 3

Instigatie, hulp, aanstoking en poging

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat instigatie, hulp, aanstoking en poging om een misdrijf te begaan waarnaar wordt verwezen in de artikelen 1 en 2, strafbaar is.

Artikel 4

Straffen en bezwarende omstandigheden

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf, zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 strafbaar is, en wel met daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende straffen, inclusief hechtenis, met een maximumstraf die niet minder dan zes jaar mag bedragen.
2. Onverminderd bijkomende definities in de nationale wetgeving, moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 strafbaar is, en wel met hechtenis, met een maximumstraf die niet minder mag bedragen dan tien jaar, wanneer:

- sprake is van bijzondere ruwheid, of

- een en ander aanzienlijke opbrengsten meebrengt, of
- het misdrijf is begaan in het kader van een criminele organisatie.

Artikel 5

Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor een misdrijf als bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, dat te hunnen voordele werd begaan door een persoon die individueel optrad dan wel in het kader van de betrokken rechtspersoon, en die een leidende positie binnen deze rechtspersoon heeft, die gebaseerd is op:
 - (a) bevoegdheid van representatie van de rechtspersoon, of
 - (b) bevoegdheid om beslissingen te nemen namens de rechtspersoon, of
 - (c) de bevoegdheid heeft om in het kader van de rechtspersoon controle uit te oefenen.
2. Los van de gevallen bedoeld in lid 1 moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer het gebrek aan supervisie of controle door een persoon zoals bedoeld in lid 1 een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 mogelijk heeft gemaakt ten voordele van bedoelde rechtspersoon door een persoon die onder zijn gezag valt.
3. Aansprakelijkheid van rechtspersonen zoals bedoeld in de leden 1 en 2 sluit geen strafrechtelijke procedures uit tegen fysieke personen die optraden als daders, aanstokers of medeplichtigen bij een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3.
4. In het raam van dit kaderbesluit betekent rechtspersoon elke entiteit die in het kader van de toepasselijke wetgeving een dergelijk statuut heeft, met uitzondering van staten of andere openbare organen bij de uitoefening van hun staatsmacht, alsook internationale organisaties.

Artikel 6

Sancties betreffende rechtspersonen

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die overeenkomstig artikel 5 aansprakelijk wordt geacht, strafbaar is door middel van daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende sancties, die criminele en niet-criminele boetes dienen te behelzen, naast andere sancties zoals:

- (a) uitsluiting van aanspraak op openbare uitkeringen of steun, of
- (b) tijdelijke of permanente uitsluiting van commerciële activiteiten, of
- (c) plaatsing onder gerechtelijk toezicht, of
- (d) gerechtelijke surseance van betaling, of
- (e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die werden gebruikt voor het plegen van het misdrijf.

Artikel 7
Rechtspraak en vervolging

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om zijn rechtspraak af te stemmen op een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, wanneer:
 - (a) het misdrijf geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, of
 - (b) de dader een van zijn onderdanen is, of
 - (c) wanneer het misdrijf is begaan ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op het grondgebied van die lidstaat.
2. Een lidstaat kan ertoe besluiten al dan niet slechts in specifieke gevallen of omstandigheden de regels inzake rechtspraak bedoeld in de leden 1, sub b), en c), toe te passen indien het misdrijf buiten zijn grondgebied is gepleegd.
3. Een lidstaat die in het kader van de eigen wetgeving eigen onderdanen niet uitlevert, moet de maatregelen nemen die nodig zijn om zijn rechtspraak om te werken en zonodig misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 1, 2, en 3 te vervolgen wanneer deze door eigen onderdanen buiten zijn grondgebied werden gepleegd.
4. De lidstaten moeten het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte stellen wanneer zij ertoe besluiten lid 2 toe te passen, zonodig met vermelding van de specifieke gevallen of omstandigheden waarin het besluit van toepassing is.

Artikel 8
Slachtoffers

Elke lidstaat moet ervoor zorgen dat een slachtoffer van een misdrijf zoals bedoeld in het raam van dit kaderbesluit de nodige rechtsbescherming geniet en voor gerechtelijke procedures in aanmerking komt. De lidstaten moeten er vooral voor zorgen dat crimineel onderzoek en gerechtelijke procedures voor het slachtoffer geen bijkomende schade meebrengen.

Artikel 9
Samenwerking tussen de lidstaten

1. Overeenkomstig de toepasselijke conventies, multilaterale en bilaterale overeenkomsten en regelingen moeten de lidstaten elkaar zoveel mogelijk bijstaan met betrekking tot de gerechtelijke procedures in verband met de in dit kaderbesluit bedoelde misdrijven.
2. Wanneer verschillende lidstaten gerechtelijke bevoegdheid hebben met betrekking tot de misdrijven die in dit kaderbesluit zijn bedoeld, moeten die lidstaten mekaar raadplegen met het oog op de coördinatie van hun optreden om op doeltreffende wijze tot vervolging over te kunnen gaan. Daarbij moet passend gebruik worden gemaakt van de bestaande samenwerkingsmechanismen, zoals het netwerk van verbindingsmagistraten en het Europees Justitieel Netwerk.
3. Met het oog op de uitwisseling van informatie in verband met de misdrijven bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, moeten de lidstaten contactpunten instellen of gebruik maken van de bestaande samenwerkingsmechanismen. De lidstaten moeten er vooral voor zorgen dat Europol, binnen de grenzen van zijn opdracht, daarbij ten volle wordt betrokken.

4. Elke lidstaat moet het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte stellen omtrent de aangewezen contactpunten met het oog op de uitwisseling van informatie in verband met mensenhandel. Het Secretariaat-generaal moet verder alle lidstaten op de hoogte stellen inzake de aangewezen contactpunten.

Artikel 10
Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten dienen de maatregelen te nemen die nodig zijn om uiterlijk op 31 december 2002 aan dit kaderbesluit te voldoen.
2. Tegen dezelfde datum moeten de lidstaten aan het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst toezenden van de bepalingen tot omzetting in hun nationaal recht van de verplichtingen die zijn opgelegd op grond van dit kaderbesluit. De Raad zal uiterlijk tegen 30 juni 2004 op basis van een verslag dat is opgesteld uitgaande van deze informatie en een door de Commissie toegezonden schriftelijk verslag, beoordelen in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 11
Opheffing van gemeenschappelijk optreden 97/154/JBZ

Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari dat door de Raad werd goedgekeurd op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake een optreden ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen van 1997 wordt in het raam van dit kaderbesluit opgeheven.

Artikel 12
Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van de publicatie ervan in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad
De Voorzitter

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. INLEIDING

Op 24 februari 1997 heeft de Raad een gemeenschappelijk optreden goedgekeurd voor acties tegen mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen¹. Het gemeenschappelijk optreden omvat een grote reeks onderwerpen zoals definities (onverminderd meer specifieke definities in de wetgeving van de lidstaten), rechtspraak, strafrechtelijke procedure, bijstand aan slachtoffers en politie en justitiële samenwerking. In het kader van het gemeenschappelijk optreden hebben de lidstaten hun wetgeving herzien om er aldus voor te zorgen dat mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen worden beschouwd als strafbare feiten.

Sedert de goedkeuring van het gemeenschappelijk optreden in 1997 zijn de acties en initiatieven tegen seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, zowel wat het aantal als de inhoud ervan betreft, aanzienlijk uitgebreid op het niveau van zowel de Europese Unie als op plaatselijk, regionaal en internationaal niveau binnen een bredere context. Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie hebben een steeds zorgwekkender karakter gekregen, en het is zonder meer duidelijk dat het nodig is de uiteenlopende wettelijke benaderingen in de lidstaten door verder optreden aan te pakken.

Bovendien wordt in artikel 29 van het Verdrag van Amsterdam uitdrukkelijk verwezen naar misdrijven tegen kinderen. In het Actieplan van Wenen² en in de conclusies van de Europese Raad van Tampere wordt duidelijk opgeroepen tot meer wetgevend optreden tegen seksuele uitbuiting van kinderen. Optreden op wetgevingsgebied wordt ook vermeld in het Scorebord van de Commissie³. Op 29 mei 2000 heeft de Raad een besluit goedgekeurd⁴ ter bestrijding van kinderpornografie op internet.

Twee voorbeelden van de ontwikkeling op ruimer internationaal niveau zijn het vrijwillig protocol van de Verenigde Naties bij de Conventie inzake de rechten van het kind met betrekking tot verkoop van kinderen, kindprostitutie en kinderpornografie alsook de toekomstige Conventie inzake cybercriminaliteit die binnen de Raad van Europa wordt ontwikkeld, en onder meer gericht is op kinderpornografie in de context van computersystemen. De Commissie heeft actief deelgenomen aan de uitwerking van dit laatste instrument en belangrijke elementen van de toekomstige Conventie inzake kinderpornografie en computersystemen zijn opgenomen in dit voorstel, hoewel dit voorstel ook vormen van kinderpornografie bestrijkt die niet samenhangen met computersystemen.

Verder moet het specifieke karakter van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die binnen de Europese Unie tot stand moet worden gebracht, de lidstaten ertoe in staat stellen een kaderbesluit te ontwikkelen waarin bepaalde aspecten van strafrecht en justitiële samenwerking grondiger worden aangepakt dan mogelijk was via de instrumenten die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam beschikbaar waren, en instrumenten die op breder internationaal niveau tot ontwikkeling werden gebracht. In een kaderbesluit moet bijvoorbeeld duidelijker aandacht worden besteed aan kwesties zoals

¹ PB L 063 van 4.3.1997

² PB C 19 van 23.1.1999.

³ COM (2000) 167 def. van 24.3.2000

⁴ PB L 138/1 van 9.6.2000.

strafbaarstelling, straffen en andere sancties, bezwarende omstandigheden, rechtspraak, inclusief bepalingen inzake extraterritoriale rechtspraak, en uitlevering.

Tot slot is de Commissie van oordeel dat op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie verder inspanningen moeten worden gedaan op het niveau van de Europese Unie. Gebruikmaking van een kaderbesluit, een door het Verdrag van Amsterdam ingevoerd instrument, zal een gemeenschappelijke aanpak van de Europese Unie op dit gebied verbeteren en de leemtes binnen de bestaande wetgeving aanvullen. De noodzaak van een duidelijke gemeenschappelijke aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie.

Zoals aangekondigd in het kader van het Scorebord heeft de Commissie daarom besloten een voorstel in te dienen voor een kaderbesluit met betrekking tot de onderlinge aanpassing van het strafrecht van de lidstaten, inclusief straffen, en wel met betrekking tot seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Het voorstel bevat ook bepalingen inzake horizontale justitiële onderwerpen zoals rechtspraak en samenwerking tussen de lidstaten. Het voorstel bestrijkt seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, doch niet mensenhandel voor uitbuitingsdoeleinden, wat in een afzonderlijk voorstel zal worden behandeld. De opsplitsing in twee kaderbesluiten zal de Raad ertoe in staat stellen speciaal aandacht te besteden aan seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

2. RECHTSGROND

Dit voorstel voor een kaderbesluit betreft de onderlinge aanpassing van de wetgeving en de regelgeving van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in criminele aangelegenheden. Het betreft in grote mate ook "minimumregels betreffende de elementen van strafbare feiten en straffen op het gebied van georganiseerde misdaad". De in de inleiding tot het voorstel genoemde rechtsgronden zijn daarom de artikelen 29, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar misdrijven tegen kinderen, 31, sub e), en 34, lid 2, sub b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het voorstel zal geen financiële gevolgen hebben voor de begroting van de Europese Gemeenschappen.

3. HET KADERBESLUIT: ARTIKELEN

Artikel 1 (Definities)

Artikel 1 bevat de definities van termen die in het kaderbesluit worden gebruikt. De punten a), b) en c) bevatten kerndefinities. Punt a) bevat de definitie van "*kind*", punt b) die van "*kinderpornografie*" en punt c) "*computersysteem*".

De definitie van "kind" heeft betrekking op elke persoon van jonger dan 18 jaar. Wat deze leeftijd in verband met kinderpornografie betreft, is de Commissie van oordeel dat afbeeldingen van personen beneden de leeftijd van 18 jaar die bij duidelijk seksueel gedrag betrokken zijn, een vorm van seksuele uitbuiting van kinderen zijn. Ook al hebben kinderen beneden de 18 jaar de volwassenheid bereikt om een eigen beslissing te nemen inzake hun deelneming aan seksuele activiteiten, toch mag een en ander geen afbeeldingen van dergelijke activiteiten behelzen. De leeftijd van 18 jaar is ook in overeenstemming met de Conventie inzake de rechten van het kind.

Punt b) bestrijkt pornografisch materiaal waarbij een kind is afgebeeld dat betrokken is bij een duidelijk seksueel gedrag. De term visuele afbeelding moet ook worden geïnterpreteerd als niet-ontwikkelde film en videotape, en gegevens die zijn opgeslagen op een computerschijf of via elektronische middelen die de mogelijkheid bieden om te komen tot een visueel beeld. Duidelijk seksueel gedrag houdt hierbij ten minste in:

- a) geslachtsgemeenschap, inclusief genitaal-genitaal, oraal-genitaal, anaal-genitaal of oraal-anaal verkeer;
- b) bestialiteit;
- c) masturbatie;
- d) sadistisch of masochistisch misbruik; of
- e) wellustig tonen van de geslachtsdelen of de onderbuik.

Punt e) bevat de definitie van « *rechtspersoon* ». De definitie van rechtspersoon is ontleend aan het tweede Protocol bij de Conventie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁵.

Artikel 2 (Misdrijven op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen)

Door artikel 2 wordt de lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat seksuele uitbuiting van kinderen strafbaar is. Punt (a) bepaalt dat de verschillende vormen van uitbuiting van een kind in prostitutieverband strafbaar zijn. Punt (b) bepaalt dat de gebruikmaking van een kind bij seksueel gedrag strafbaar is wanneer er sprake is van de omstandigheden bedoeld in de punten (i) tot en met (iii). Seksueel gedrag moet in het raam van dit kaderbesluit worden geïnterpreteerd als gedrag bedoeld in artikel 1 inzake duidelijk seksueel gedrag met betrekking tot kinderpornografie.

Artikel 3 (Misdrijven op het gebied van kinderpornografie)

Door artikel 3 wordt de lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat de verschillende vormen van opzettelijke daden in verband met kinderpornografie strafbaar zijn. Lid 1, sub a), is gewijd aan de vervaardiging van kinderpornografie, lid 1, sub b), de verspreiding en de toezending van kinderpornografie, lid 1, sub c), aan het aanbieden of op een andere wijze beschikbaar stellen van kinderpornografie, en tenslotte lid 1, sub d), aan de verwerving of het bezit van kinderpornografie.

De activiteiten bedoeld in de punten a) tot en met d) hebben niet alleen betrekking op de toekomstige Conventie inzake cybercriminaliteit, doch ook op elementen die kunnen worden aangetroffen in het strafrecht van de lidstaten. Het lag in de bedoeling van de Commissie zo volledig mogelijk de gedragingen te bestrijken die duidelijk kinderpornografie inhouden.

Lid 1 van het artikel bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de opgesomde misdrijven ook strafbaar zijn wanneer het gedrag geheel of gedeeltelijk het gebruik van een computersysteem inhoudt.

Lid 2 is gewijd aan twee specifieke soorten kinderpornografisch materiaal dat visueel een kind afbeeldt dat betrokken is bij een duidelijk seksueel gedrag. Ten eerste wanneer een persoon een kind blijkt te zijn, en ten tweede wanneer afbeeldingen gewijzigd zijn of zelfs volledig gevormd zijn door bijvoorbeeld een computer, d.w.z. gesimuleerd of vervaardigd.

⁵ PB C 221 van 19.7.1997.

Lid 2 is derhalve gewijd aan pornografisch materiaal wanneer geen “eigenlijke” seksuele uitbuiting met de afbeelding samenhangt. De betrokken bescherming is derhalve verschillend van de kinderpornografie bedoeld in lid 1; terwijl lid 1 erop is gericht kinderen te beschermen tegen seksueel misbruik, is lid 2 erop gericht kinderen te beschermen tegen misbruik als seksueel object, en om te voorkomen dat pseudo-kinderpornografische afbeeldingen meer verspreid worden waarbij seksuele uitbuiting van kinderen mogelijk wordt versterkt.

Lid 2 vereist dat de lidstaten de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat handelingen in verband met pornografisch materiaal strafbaar zijn waarbij een kind uitdrukkelijk betrokken is bij seksueel gedrag. Deze maatregelen mogen geen afbreuk doen aan de definities die verder vervat zijn in dit kaderbesluit. Wat evenwel specifiek de situatie betreft waarbij de afbeelding een persoon betreft die een kind blijkt te zijn, d.w.z. geen vervaardigde afbeelding, doch een afbeelding van een echt persoon, mogen de lidstaten de gevallen niet strafbaar stellen waarbij kan worden vastgesteld dat het beeld in feite betrekking heeft op een persoon van 18 jaar of ouder. Hiermee wordt bereikt dat, wanneer een rechtbank ervan overtuigd is dat het beeld een kind betreft, doch de eigenlijke leeftijd onbekend is, een en ander strafbaar blijft.

Artikel 4 (Instigatie, hulp, aanstoking en poging)

Door artikel 4, lid 1, wordt de lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat instigatie, hulp of aanstoking op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie strafbaar zijn.

Lid 2 van artikel 4 betreft specifiek een poging. Hierbij wordt de lidstaten de verplichting opgelegd om ervoor te zorgen dat poging om kinderen seksueel te misbruiken, alsook vervaardiging, verspreiding, toezending, aanbidding of op een andere wijze beschikbaar stellen van kinderpornografie strafbaar zijn. Lid 2 behelst niet pogingen tot opzettelijke verwerving of opzettelijk bezit van kinderpornografisch materiaal.

Artikel 5 (Straffen en bezwarende omstandigheden)

Artikel 5 betreft de straffen en bezwarende omstandigheden. In lid 1 is bepaald dat de in de artikelen 2,3 en 4 bedoelde misdrijven worden bestraft met daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende straffen, inclusief hechtenis van niet minder dan vier jaar. Wat betreft opzettelijke verwerving of opzettelijk bezit, is specifiek aangegeven dat de maximumstraf niet minder dan één jaar mag bedragen. Deze straffen volstaan om seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie te bestrijden binnen de strekking van andere instrumenten die reeds werden goedgekeurd met het oog op meer politieke en judiciële samenwerking binnen de Europese Unie zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ⁶ inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van de opbrengsten van misdrijven, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ⁷ inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie.

Daar seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie zeer ernstige misdrijven zijn, wordt in de leden 2 tot 4 uiteengezet dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat, wanneer zich bezwarende omstandigheden voordoen, de misdrijven moeten worden bestraft met een

⁶ PB L 333/1 van 9.12.1998.

⁷ PB L 351/1 van 29.12.1998.

maximum gevangenisstraf van niet minder dan acht jaar. Het voorstel van de Commissie om een straf van ten minste acht jaar toe te passen bij bezwarende omstandigheden is gebaseerd op de zienswijze dat mogelijke straffen voor seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie een weerspiegeling van het ernstige karakter van het misdrijf moeten vormen, en een sterk afschrikkend effect moeten hebben.

De bezwarende omstandigheden die speciaal moeten gelden voor kinderprostitutie, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie zijn hieronder opgesomd. Het gaat hierbij om een minimumlijst, waarbij in de wetgeving van de lidstaten bijkomende omstandigheden kunnen worden vermeld. Een verdere uitlegging van wat met deze omstandigheden is bedoeld in het kader van dit kaderbesluit, is de volgende:

- “betreft een kind van jonger dan tien jaar”, of in geval van kinderpornografie “...afbeeldingen van een kind van jonger dan tien jaar” moeten rechtsbescherming verschaffen voor zeer jonge kinderen en de ernst beklemtonen van seksuele uitbuiting van zeer jonge kinderen wat mogelijke straffen betreft;
- “houdt bijzondere ruwheid in” is bedoeld voor het niveau van geweld of druk alsook onverschilligheid ten aanzien van de gezondheid en de integriteit van het slachtoffer, in zowel fysisch als mentaal opzicht; hoe meer sprake is van ernstig geweld of ernstige druk of onverschilligheid, hoe ernstiger het misdrijf is;
- “brengt aanzienlijke opbrengsten mee” zou, wanneer van toepassing, kunnen worden opgevat in analogie met bezwarende “souteneurschap”, en moet tenminste de verrijking van de dader van de criminele activiteiten inhouden;
- “is begaan in het kader van een criminele organisatie” moet worden geïnterpreteerd overeenkomstig artikel 1 van gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie⁸;
- “behelst afbeeldingen van een kind dat is blootgesteld aan geweld of dwang” is bedoeld voor afbeeldingen die elementen van geweld of dwang inhouden die erop wijzen dat het kind is gedeerd of een zeer angstig gedrag vertoonde; hoe meer sprake is van ernstig geweld of ernstige dwang, hoe ernstiger het misdrijf is.

Lid 5 van artikel 5 vereist dat de lidstaten in overweging nemen om fysieke personen te verbieden om tijdelijk of permanent activiteiten uit te oefenen die samenhangen met toezicht op kinderen, en wel wanneer zij zijn veroordeeld voor een van de misdrijven zoals bedoeld in dit kaderbesluit.

Artikel 6 (Aansprakelijkheid van rechtspersonen)

Ook is het hierbij nodig aandacht te besteden aan de situatie waarin de rechtspersonen zich bevinden die betrokken zijn bij seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Daarom bevat artikel 6 bepalingen waarbij een rechtspersoon aansprakelijk wordt geacht voor

⁸ PB L 351/1 van 29.12.1998.

de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde misdrijven die ten voordele ervan zijn begaan door een persoon die individueel optreedt dat wel in het kader van de betrokken rechtspersoon. De term aansprakelijkheid moet op een dusdanige wijze worden geïnterpreteerd dat hij zowel criminele als civiele aansprakelijkheid omvat (zie ook artikel 7 inzake straffen).

Bovendien is in lid 2 bepaald dat een rechtspersoon ook als aansprakelijk kan worden beschouwd wanneer het gebrek aan supervisie of controle door een persoon die de nodige controle moet uitoefenen, het misdrijf in zijn voordeel mogelijk heeft gemaakt. In lid 3 is bepaald dat wettelijke procedures tegen een rechtspersoon parallelle wettelijke procedures tegen een fysiek persoon niet uitsluiten.

Wat meer in het bijzonder het misdrijf kinderpornografie door middel van een computersysteem betreft, is artikel 6 van belang in verband met de aansprakelijkheid van de dienstverleners in het kader van de informatiemaatschappij. Artikel 6 doet geen afbreuk aan de bepalingen van Richtlijn 2000/31/EG betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name elektronische handel, in de interne markt (Richtlijn inzake elektronische handel)⁹, waarin de aansprakelijkheid van intermediaire dienstverleners wordt behandeld. De artikelen 12 tot 14 van deze richtlijn bevatten de voorwaarden waaronder intermediaire dienstverleners niet aansprakelijk kunnen worden geacht voor "mere conduit" (doorgeefluik), "caching" (wijze van opslag) alsook "hosting" ("host"-diensten), terwijl in artikel 15 is bepaald dat de lidstaten dergelijke intermediaire dienstverleners geen algemene verplichting kunnen opleggen om de informatie te controleren die zij doorgeven of opslaan, en evenmin een algemene verplichting om actief te zoeken naar feiten of omstandigheden die op onwettige activiteiten duiden.

Dit kaderbesluit is bedoeld om ervoor te zorgen dat dienstverleners aansprakelijk zijn wanneer zij misdrijven inzake kinderpornografie begaan ten voordele van de dienstverlener. Evenzo is er sprake van aansprakelijkheid wanneer het gebrek aan toezicht misdrijven op het gebied van kinderpornografie mogelijk heeft gemaakt door een persoon die optreedt namens de dienstverlener, of wanneer het misdrijf werd begaan ten voordele van de dienstverlener.

Artikel 7 (Sancties betreffende rechtspersonen)

Artikel 7 bevat een eis inzake sancties tegen rechtspersonen. Hierbij worden daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende straffen vereist met de minimumverplichting om criminele of niet-criminele boetes op te leggen. Ook worden andere sancties genoemd die speciaal van toepassing zouden kunnen zijn op rechtspersonen.

Artikel 8 (Rechtspraak en vervolging)

Het internationaal karakter van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie impliceert dat een doeltreffende wetgevende reactie procedurele regels vereist inzake rechtspraak en uitlevering die even duidelijk zijn en even ver reiken als de nationale rechtsstelsels met betrekking tot de bescherming tegen personen die vervolging proberen te ontkomen.

Lid 1 bevat een reeks criteria waarbij rechtspraak inzake nationale rechtshandhaving en justitiële instanties worden aangewezen om de gevallen te vervolgen en te onderzoeken die

⁹ PB L 178 van 17.7.2000, blz. 1

misdrijven vormen waarnaar in dit kaderbesluit wordt verwezen. De lidstaten moeten hun rechtspraak in drie situaties uitwerken:

- (a) wanneer het misdrijf geheel of gedeeltelijk op hun grondgebied is gepleegd, ongeacht de positie of de nationaliteit van de betrokken persoon (territorialiteitsbeginsel), of
- (b) wanneer de dader een onderdaan is (actief personaliteitsbeginsel). Het criterium van het statuut van onderdaan betekent dat de rechtspraak mogelijk is ongeacht de *lex locus delicti*. Het is de taak van de lidstaten om misdrijven buiten hun grenzen te vervolgen. Dit is vooral van belang voor lidstaten die hun eigen onderdanen niet uitleveren, of
- (c) wanneer het misdrijf is begaan ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op het grondgebied van die lidstaat.

Daar niet alle lidstaten in hun rechtstraditie extraterritoriale bevoegdheid voor alle soorten strafbare feiten erkennen, kunnen de lidstaten echter, afhankelijk van de in lid 1 bedoelde verplichting, hun bevoegdheid beperken tot de eerste van deze drie situaties. Zelfs indien zij dit niet doen, kunnen zij bovendien bepalingen vaststellen tot beperking van de toepasbaarheid van de leden 1, sub b), en sub c), tot gevallen waarin het misdrijf werd gepleegd buiten het grondgebied van die lidstaat.

In lid 3 wordt rekening gehouden met het feit dat bepaalde lidstaten hun onderdanen niet uitleveren en ervoor proberen te zorgen dat personen die ervan worden verdacht misdrijven te hebben gepleegd op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, vervolging niet kunnen ontkomen omdat de uitlevering in beginsel wordt afgewezen op grond van het feit dat zij onderdanen van die lidstaat zijn.

Een lidstaat die zijn onderdanen niet uitlevert, moet, overeenkomstig lid 3, de nodige maatregelen nemen om zijn rechtspraak aan te passen en, zonodig de betrokken misdrijven te vervolgen die door zijn eigen onderdanen buiten zijn grondgebied zijn gepleegd. In lid 4 is bepaald dat de lidstaten het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte moeten brengen wanneer zij ertoe besluiten lid 2 toe te passen.

Artikel 8, lid 5, is bedoeld om ervoor te zorgen dat de lidstaten jurisdictie hebben over misdrijven die zijn begaan door toegang tot een computersysteem in een derde land vanuit hun eigen lidstaat, bijvoorbeeld bij opslag of beschikbaar stellen van kinderpornografie op/vanaf een server in een derde land.

Artikel 9 (Slachtoffers)

Bij de benadering van de Europese Unie van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie werd speciaal aandacht besteed aan de bescherming van en de bijstand aan slachtoffers. Daarom is de Commissie van oordeel dat een artikel inzake de slachtoffers in dit kaderbesluit moet worden opgenomen. Sociale bijstand voor slachtoffers om hen te helpen bij het verwerken van bedoelde misdrijven en om hen ertoe in staat te stellen opnieuw te worden geïntegreerd in het normale leven, maakt deel uit van het algemeen beleid.

Artikel 10 (Samenwerking tussen de lidstaten)

Artikel 10 heeft tot doel gebruik te maken van de instrumenten van internationale justitiële samenwerking waarbij de lidstaten betrokken zijn, en die moeten gelden voor de aangelegenheden die onder dit kaderbesluit vallen. Bijvoorbeeld regelingen inzake wederzijdse rechtsbijstand en hun uitlevering zijn behandeld in een aantal bilaterale en

multilaterale overeenkomsten alsook conventies van de Europese Unie. Een bijkomend doel van dit artikel bestaat erin informatie-uitwisseling in de hand te werken.

Lid 1 vereist dat de lidstaten elkaar zo veel mogelijk wederzijdse bijstand verlenen bij gerechtelijke procedures met betrekking tot seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Voor de situatie waarin zich een positief justitieel conflict voordoet, bepaalt lid 2 dat de lidstaten elkaar moeten raadplegen met het oog op de coördinatie van hun optreden om daadwerkelijk te vervolgen. Dit lid bepaalt ook dat passend gebruik moet worden gemaakt van de bestaande samenwerkingsmechanismen, zoals die waarbij verbindingsmagistraten¹⁰ betrokken zijn, alsook het Europees Justitieel Netwerk¹¹. In artikel 3 wordt de nadruk gelegd op het belang contactpunten aan te wijzen met het oog op de uitwisseling van informatie. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat Europol en de medegedeelde contactpunten in het kader van het besluit van de Raad tot bestrijding van kinderpornografie¹² op passende wijze moeten worden ingeschakeld. Lid 4 is gewijd aan de verspreiding van informatie over welke contactpunten werden aangewezen voor de uitwisseling van informatie in verband met seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Artikel 11 (Tenuitvoerlegging)

Artikel 11 heeft betrekking op de tenuitvoerlegging en de follow-up van dit kaderbesluit. Daarin wordt gesteld dat de lidstaten de maatregelen moeten nemen die nodig zijn om voor 31 december 2002 aan dit kaderbesluit te voldoen. Ook wordt erin gezegd dat de lidstaten tegen die tijd aan het Secretariaat-generaal van de Raad en aan de Commissie de bepalingen moeten toezenden tot omzetting in hun nationale wetgeving van de verplichtingen die op hen rusten op grond van dit kaderbesluit. Op basis van een verslag dat moet worden opgesteld uitgaande van deze informatie en een schriftelijk verslag van de Commissie zal de Raad tegen 30 juni 2004 beoordelen in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 12 (Inwerkingtreding)

In artikel 12 is bepaald dat dit kaderbesluit in werking zal treden op de dag van de publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

¹⁰ PB L 105 van 27.4.1996.
¹¹ PB L 191/4 van 7.7.1998.
¹² PB L 138/1 van 9.6.2000.

Voorstel voor een

KADERBESLUIT VAN DE RAAD

ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op de artikelen 29, 31, sub e), en 34, lid 2, sub b),

Gezien het voorstel van de Commissie;

Gezien het advies van het Europees Parlement;

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Actieplan van de Raad en de Commissie met betrekking tot de beste tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid¹, de conclusies van de Europese Raad van Tampere, de Commissie in haar Scorebord², het Europees Parlement in zijn Resolutie van 11 april 2000³ bevatten of roepen op tot wetgevende maatregelen ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en pornografie, inclusief gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en sancties;
- (2) Het gemeenschappelijk optreden van 24 februari 1997 betreffende de actie ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen⁴ en het besluit van de Raad ter bestrijding van kinderpornografie op internet⁵ moeten worden aangevuld met verdere wetgevende maatregelen in verband met het uiteenlopende karakter van de wetgevende benaderingen van de lidstaten, alsook om bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van een doeltreffende justitiële samenwerking en een samenwerking op het gebied van rechtshandhaving ten aanzien van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie;
- (3) Het Europees Parlement in zijn Resolutie van 30 maart 2000⁶ inzake de mededeling van de Commissie betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bestrijding van kindersekstoerisme⁷ herhaalt dat kindersekstoerisme een strafbaar feit is dat nauw samenhangt met de seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, waarbij het

¹ PB C 19, 23.1.1999

² COM (2000) 167 def, blz. 4.3 Bestrijding van alle vormen van misdaad.

³ A5-0090/2000

⁴ PB L 063, 4.3.1997

⁵ PB L 138/1, 9.6.2000

⁶ A5-0052/2000

⁷ COM (99) 262

de Commissie verzoekt om bij de Raad een voorstel voor een kaderbesluit in te dienen met minimumregels betreffende de elementen van deze strafbare handelingen;

- (4) Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie vormen ernstige schendingen van de mensenrechten en het fundamenteel recht van een kind om op harmonieuze wijze te worden opgevoed en tot ontwikkeling te komen;
- (5) Kinderpornografie, een zeer ernstige vorm van seksuele uitbuiting van kinderen, neemt altijd maar toe en raakt steeds meer verspreid door de gebruikmaking van nieuwe technologieën en internet;
- (6) De belangrijke werkzaamheden van internationale organisaties moeten worden aangevuld met die van de Europese Unie;
- (7) Het is nodig dat de ernstige strafbare feiten seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie worden aangepakt door een alomvattende benadering waarbij elementen van het strafrecht die alle lidstaten gemeen hebben, inclusief daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende sancties, een integrerend deel vormen tezamen met een zo breed mogelijke justitiële samenwerking; overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit blijft dit kaderbesluit evenwel beperkt tot het minimum dat is vereist om deze doelstellingen op Europees niveau te bereiken, en gaat het niet verder dan wat daartoe nodig is;
- (8) Het is nodig voldoende strenge sancties in te voeren ten aanzien van daders teneinde seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie op te nemen binnen de reikwijdte van instrumenten die reeds werden goedgekeurd met het oog op de bestrijding van georganiseerde misdaad, zoals gemeenschappelijk optreden 98/699/JBZ⁸ inzake witwassen van geld, identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten uit misdaad, alsook gemeenschappelijk optreden 98/733/JBZ⁹ waarbij deelneming in een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld;
- (9) Dit kaderbesluit doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap;
- (10) Dit kaderbesluit moet bijdragen tot de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie door de aanvulling van de instrumenten die werden goedgekeurd door de Raad, zoals gemeenschappelijk optreden 96/700/JBZ¹⁰ tot vaststelling van een stimulerings- en uitwisselingsprogramma ter bestrijding van mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen (STOP), gemeenschappelijk optreden 96/748/JBZ¹¹ tot uitbreiding van het mandaat van de Europol-Drugseenheid, Besluit van de Raad en het Europees Parlement 293/2000/EG¹² inzake het Daphne-programma met betrekking tot preventieve maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen, gemeenschappelijk optreden 98/428/JBZ¹³ inzake de totstandbrenging van een Europees justitieel netwerk, het Actieplan tegen illegale en schadelijke inhoud op

⁸ PB L 333/1, 9.12.1998

⁹ PB L 351/1, 29.12.1998

¹⁰ PB L 322, 12.12.1996

¹¹ PB L 342, 31.12.1996

¹² PB L 34, 9.2.2000

¹³ PB L 191/4, 7.7.1998

internet¹⁴, gemeenschappelijk optreden 96/277/JBZ¹⁵ betreffende een raamwerk voor de uitwisseling van verbindingsmagistraten ter verbetering van justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie, en tenslotte gemeenschappelijk optreden 98/427/JBZ¹⁶ inzake goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken;

HEEFT HET VOLGENDE KADERBESLUIT GOEDGEKEURD:

Artikel 1
Definities

Met het oog op dit kaderbesluit:

- (a) betekent "*Kind*" elke persoon beneden de leeftijd van achttien jaar;
- (b) betekent "*Kinderpornografie*" pornografisch materiaal dat een visuele afbeelding inhoudt van een kind dat betrokken is bij uitdrukkelijk seksueel gedrag;
- (c) betekent "*computersysteem*" elk apparaat of groep van onderling verbonden apparaten, waarbij een of meer ervan, overeenkomstig een programma, gegevens automatisch verwerkt;
- (d) betekent "*rechtspersoon*" elke entiteit die een dergelijke status geniet in het kader van de toepasselijke wet, met uitzondering van staten of openbare organen bij de uitoefening van hun staatsmacht en internationale organisaties;

Artikel 2
Misdrijven op het gebied van seksuele uitbuiting van kinderen

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het hieronder bedoeld gedrag strafbaar is:

- (a) dwang, uitbuiting, aanzetting, voordeel halen uit de prostitutie van een kind of deze anderszins vergemakkelijken;
- (b) een kind betrekken bij seksueel gedrag, wanneer:
 - (i) gebruik wordt gemaakt van aanzetting of dwang, geweld of bedreigingen, of
 - (ii) geld, andere artikelen met economische waarde of andere vormen van beloning aan een kind worden verstrekt voor seksuele diensten, of
 - (iii) gebruik is gemaakt van gezag of invloed ten aanzien van de kwetsbaarheid van het kind.

Artikel 3
Misdrijven op het gebied van kinderpornografie

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het volgende opzettelijk gedrag strafbaar is, en wel onverschillig of daarbij van een computersysteem gebruik wordt gemaakt of niet:

¹⁴ PB L 33, 6.2.1999

¹⁵ PB L 105, 27.4.1996

¹⁶ PB L 191, 7.7.1998

- (a) vervaardiging van kinderpornografie, of
 - (b) verspreiding of toezending van kinderpornografie, of
 - (c) aanbieden van of anderszins kinderpornografie beschikbaar stellen, of
 - (d) verwerving en bezit van kinderpornografie.
2. Elke lidstaat moet ook de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat, onverminderd andere definities in dit kaderbesluit, het in het 1 bedoeld gedrag strafbaar is wanneer sprake is van pornografisch materiaal dat een visuele weergave behelst van een kind dat bij duidelijk seksueel gedrag betrokken is, tenzij wordt vastgesteld dat de persoon die een kind voorstelde, ouder dan achttien jaar was op het ogenblik dat de afbeelding werd vervaardigd.

Artikel 4

Instigatie, hulp, aanstoking en poging

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 2 en 3 bedoelde instigatie, hulp of aanstoking strafbaar zijn.
2. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat poging om het misdrijf te plegen dat is bedoeld in de artikelen 2 en 3, lid 1, sub a) tot c), strafbaar is.

Artikel 5

Straffen en bezwarende omstandigheden

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 2, 3, lid 1, sub a) tot c) en artikel 4 strafbaar is door middel van daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende sancties, inclusief hechtenis met een maximumstraf van niet minder dan vier jaar; voor een misdrijf als bedoeld in artikel 3, lid 1, sub d), mag de gevangenisstraf niet minder dan een jaar bedragen.
2. Onverminderd bijkomende definities in de wetgeving van de lidstaten moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 2, sub a) en 4 met hechtenis wordt bestraft met een maximumstraf van niet minder dan acht jaar, wanneer:
 - het gaat om een kind van jonger dan tien jaar, of
 - een en ander bijzondere ruwheid inhoudt, of
 - een en ander aanzienlijke opbrengsten meebrengt, of
 - een en ander is begaan in het kader van een criminele organisatie.
3. Onverminderd bijkomende definities in de wetgeving van de lidstaten moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf als bedoeld in de artikelen 2, sub b), en 4 wordt bestraft met hechtenis met een maximumstraf van niet minder dan acht jaar, wanneer:

- het gaat om een kind van jonger dan tien jaar, of
 - een en ander bijzondere ruwheid inhoudt.
4. Onverminderd bijkomende definities in de wetgeving van de lidstaten, moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een misdrijf als bedoeld in de artikelen 3, lid 1, a) tot c), en 4 strafbaar is, en wel met hechtenis met een maximumstraf die niet minder dan acht jaar mag bedragen, wanneer:
- sprake is van afbeeldingen van een kind van jonger dan tien jaar, of
 - sprake is van afbeeldingen van een kind dat is blootgesteld aan geweld of dwang, of
 - een en ander aanzienlijke opbrengsten meebrengt, of
 - een en ander is begaan in het kader van een criminele organisatie.
5. Elke lidstaat moet ook in overweging nemen om fysieke personen te verbieden om tijdelijk of permanent activiteiten uit te oefenen die samenhangen met toezicht op kinderen, en wel wanneer zij zijn veroordeeld voor een van de misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4.

Artikel 6
Aansprakelijkheid van rechtspersonen

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden geacht voor een in de artikelen 2, 3 en 4 bedoeld misdrijf dat ten voordele ervan is begaan door een persoon die individueel optreedt dan wel in het kader van de betrokken rechtspersoon, en die een leidende positie binnen de rechtspersoon bekleedt, welke gebaseerd is op:
- (a) bevoegdheid van representatie van de rechtspersoon, of
 - (b) bevoegdheid om beslissingen te nemen namens de rechtspersoon, of
 - (c) de bevoegdheid heeft om in het kader van de rechtspersoon controle uit te oefenen.
2. Los van de gevallen bedoeld in lid 1 moet elke lidstaat de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld wanneer het gebrek aan supervisie of controle door een persoon zoals bedoeld in lid 1 een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 mogelijk heeft gemaakt ten voordele van bedoelde rechtspersoon door een persoon die onder zijn gezag valt.
3. Aansprakelijkheid van rechtspersonen zoals bedoeld in de leden 1 en 2 sluit geen strafrechtelijke procedures uit tegen fysieke personen die optraden als daders, aanstokers of medeplichtigen bij een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4.

Artikel 7
Sancties betreffende rechtspersonen

Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die overeenkomstig artikel 6 aansprakelijk wordt geacht, strafbaar is door

middel van daadwerkelijke, evenredige en afschrikkende sancties, die criminele en niet-criminele boetes dienen te behelzen, naast andere sancties zoals:

- (a) uitsluiting van aanspraak op openbare uitkeringen of steun, of
- (b) tijdelijke of permanente uitsluiting van commerciële activiteiten, of
- (c) plaatsing onder gerechtelijk toezicht, of
- (d) gerechtelijke surseance van betaling, of
- (e) tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die werden gebruikt voor het plegen van het misdrijf.

Artikel 8

Rechtspraak en vervolging

1. Elke lidstaat moet de maatregelen nemen die nodig zijn om zijn rechtspraak af te stemmen op een misdrijf zoals bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4, wanneer:
 - (a) het misdrijf geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, of
 - (b) de dader een van zijn onderdanen is, of
 - (c) wanneer het misdrijf is begaan ten voordele van een rechtspersoon die is gevestigd op het grondgebied van die lidstaat.
2. Een lidstaat kan ertoe besluiten al dan niet slechts in specifieke gevallen of omstandigheden de regels inzake rechtspraak bedoeld in de leden 1, sub b), en c), toe te passen indien het misdrijf buiten zijn grondgebied is gepleegd.
3. Een lidstaat die in het kader van de eigen wetgeving eigen onderdanen niet uitlevert, moet de maatregelen nemen die nodig zijn om zijn rechtspraak om te werken en zonodig misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 te vervolgen wanneer deze door eigen onderdanen buiten zijn grondgebied werden gepleegd.
4. De lidstaten moeten het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte stellen wanneer zij ertoe besluiten lid 2 toe te passen, zonodig met vermelding van de specifieke gevallen of omstandigheden waarin het besluit van toepassing is.
5. Met het oog op de vaststelling van de rechtspraak over een misdrijf als bedoeld in artikel 3, moet het misdrijf worden beschouwd als geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de lidstaat te zijn begaan, wanneer het misdrijf is begaan door middel van een computersysteem waartoe toegang werd verkregen vanuit zijn grondgebied, onverschillig of het computersysteem zich zelf op zijn grondgebied bevindt.

Artikel 9

Slachtoffers

Elke lidstaat moet ervoor zorgen dat een slachtoffer van een misdrijf zoals bedoeld in het raam van dit kaderbesluit de nodige rechtsbescherming geniet en voor gerechtelijke procedures in aanmerking komt. De lidstaten moeten er vooral voor zorgen dat crimineel

onderzoek en gerechtelijke procedures voor het slachtoffer geen bijkomende schade meebrengen.

Artikel 10

Samenwerking tussen de lidstaten

1. Overeenkomstig de toepasselijke conventies, multilaterale en bilaterale overeenkomsten en regelingen moeten de lidstaten elkaar zoveel mogelijk bijstaan met betrekking tot de gerechtelijke procedures in verband met de in dit kaderbesluit bedoelde misdrijven.
2. Wanneer verschillende lidstaten gerechtelijke bevoegdheid hebben met betrekking tot de misdrijven die in dit kaderbesluit zijn bedoeld, moeten die lidstaten mekaar raadplegen met het oog op de coördinatie van hun optreden om op doeltreffende wijze tot vervolging over te kunnen gaan. Daarbij moet passend gebruik worden gemaakt van de bestaande samenwerkingsmechanismen, zoals het netwerk van verbindingsmagistraten en het Europees Justitieel Netwerk.
3. Met het oog op de uitwisseling van informatie in verband met de misdrijven bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4, en in overeenstemming met de regels inzake gegevensbescherming, moeten de lidstaten contactpunten instellen of gebruik maken van bestaande samenwerkingsmechanismen. De lidstaten moeten er vooral voor zorgen dat Europol, binnen de grenzen van zijn opdracht, daarbij ten volle wordt betrokken, en dat de medegedeelde contactpunten in het kader van het besluit van de Raad ter bestrijding van kinderpornografie ten volle worden benut.
4. Elke lidstaat moet het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op de hoogte stellen omtrent de aangewezen contactpunten met het oog op de uitwisseling van informatie in verband met seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Het Secretariaat-generaal moet verder alle lidstaten op de hoogte stellen inzake de aangewezen contactpunten.

Artikel 11

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten dienen de maatregelen te nemen die nodig zijn om uiterlijk op 31 december 2002 aan dit kaderbesluit te voldoen.
2. Tegen dezelfde datum moeten de lidstaten aan het Secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie de tekst toezenden van de bepalingen tot omzetting in hun nationaal recht van de verplichtingen die zijn opgelegd op grond van dit kaderbesluit. De Raad zal uiterlijk tegen 30 juni 2004 op basis van een verslag dat is opgesteld uitgaande van deze informatie en een door de Commissie toegezonden schriftelijk verslag, beoordelen in hoeverre de lidstaten de maatregelen hebben genomen die nodig zijn om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Artikel 12

Inwerkingtreding

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van de publicatie ervan in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Gedaan te Brussel, op

*Voor de Raad
De Voorzitter*