# EUROPEES PARLEMENT

*2004* *2009*

*Commissie juridische zaken*
*De voorzitter*

De heer Jean-Marie Cavada
Voorzitter
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken
BRUSSEL

Betreft: Rechtsgrondslag van het initiatief van het Koninkrijk België met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van verboden die het gevolg zijn van veroordelingen wegens seksuele misdrijven tegen kinderen (14207/2004 - C6-0244/2004 - 2004/0818(CNS))[1]

Geachte heer Cavada,

Overeenkomstig artikel 35, lid 2 van het Reglement hebt u bij schrijven van 6 oktober 2005 de Commissie juridische zaken verzocht de geldigheid en de juistheid van de rechtsgrondslag van bovengenoemd Commissievoorstel na te gaan.

De commissie behandelde dit punt op haar vergadering van 22 november 2005.

*Algemeen*

Hoewel de huidige rechtsgrondslag wordt gevormd door artikel 31, lid 1, letter a)[2] en artikel 34, lid 2, letter b) van het EU-Verdrag, is de heer Sonik, rapporteur voor de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, van mening dat de toevoeging van een verwijzing naar artikel 31, lid 1, letter c) - zodat de rechtsgrondslag wordt gevormd door artikel 31, lid 1, letters a) en c) en artikel 34, lid 2, letter b) - "de informatie over verboden toegankelijker zal maken (vooral door de verplichting deze in het strafregister op te nemen) en (...) de handhaving van deze verboden verplicht stellen".

*Rechtsgrondslag*

[1] Nog niet in het PB gepubliceerd.
[2] Er is sprake van een typefout in het initiatief: artikel 31, letter a) moet zijn: artikel 31, lid 1, letter a).

Alle communautaire handelingen moeten worden gebaseerd op een rechtsgrondslag die is verankerd in het Verdrag (of in een ander rechtsbesluit dat zij moeten implementeren). De rechtsgrondslag stelt de materiële bevoegdheid van de Gemeenschap vast en specificeert hoe die bevoegdheid moet worden uitgeoefend, namelijk het (de) wetgevingsinstrument(en) waarvan gebruik kan worden gemaakt en de besluitvormingsprocedure.

Volgens het Hof van Justitie is de keuze van de rechtsgrondslag niet subjectief, maar "moet zij berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn"[1], zoals het doel en de inhoud van de desbetreffende handeling[2]. Verder dient het hoofddoel van een handeling de doorslaggevende factor te zijn[3].

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie vormt een algemeen artikel van het Verdrag een voldoende rechtsgrondslag, zelfs als de handeling in kwestie subsidiair ook een doel tracht te bereiken dat wordt nagestreefd door een specifiek artikel van het Verdrag[4].

Indien een handeling echter tegelijkertijd meer doeleinden heeft die onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de anderen, moet de handeling worden gebaseerd op de verschillende desbetreffende verdragsbepalingen[5], tenzij dit onmogelijk is wegens de onderlinge onverenigbaarheid van de in de bepalingen genoemde besluitvormingsprocedures[6].

*De relevante bepalingen van het EU-Verdrag*

*Artikel 31*

1. Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat:

a) het vergemakkelijken en het bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten, onder andere wanneer dat dienstig is via Eurojust, met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen;

b) ...

**c) het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van die samenwerking;**

*Artikel 34*

1. ...

---

[1] Zaak 45/86, *Commissie tegen de Raad*, JUR 1987, blz. 1439, punt 5.
[2] Zaak C-300/89, *Commissie tegen de Raad*, JUR 1991, blz. I-287, punt 10.
[3] Zaak C-377/98, *Nederland tegen het Europees Parlement en de Raad*, JUR 2001, blz. I-7079, punt 27.
[4] Zaak C-377/98, *Nederland tegen het Europees Parlement en de Raad*, JUR 2001, blz. I-7079, punten 27-28; zaak C-491/01, *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, JUR 2002, blz. I-11453, punten 93-94.
[5] Zaak 165/87, *Commissie tegen de Raad*, JUR 1988, blz. 5545, punt 11.
[6] Zie bijvoorbeeld zaak C-300/89, *Commissie tegen de Raad*, JUR 1991, blz. I-2867, punten 17-21 (*titaniumdioxyde-zaak*), zaak C-388/01, *Commissie tegen de Raad*, JUR 2004, blz. I-4829, punt 58 en zaak C-491/01, *British American Tobacco*, JUR 2002, blz. I-11453, punten 103-111.

2. De Raad neemt maatregelen en bevordert samenwerking, in een passende vorm en volgens passende procedures zoals bepaald in deze titel, die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Daartoe kan de Raad met eenparigheid van stemmen op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie:

a) ...

b) kaderbesluiten aannemen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Deze kaderbesluiten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Zij hebben geen rechtstreekse werking;

...

*Doel en inhoud van het voorgestelde kaderbesluit*

Volgens de toelichting bij het initiatief van het Koninkrijk België heeft dit kaderbesluit ten doel de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie op het gebied van de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik te verbeteren, met name door te zorgen voor een effectieve toepassing van de vervallenverklaringen die verbonden zijn aan strafrechtelijke veroordelingen wegens dit soort laakbaar gedrag.

Momenteel kan niet worden gewaarborgd dat een in een bepaalde lidstaat uitgesproken vervallenverklaring rechtsgevolgen heeft in de overige lidstaten, terwijl de veroordeelde zich vrij op het grondgebied van de Europese Unie kan bewegen. Iemand die in een lidstaat wegens pedofilie is veroordeeld en aldaar geen activiteiten mag uitoefenen waarbij hij in contact kan komen met kinderen, kan zich dus aan dat verbod onttrekken door zich in een andere lidstaat te vestigen.

De voorgestelde richtlijn betreft de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de verboden die het gevolg zijn van buitenlandse veroordelingen wegens seksuele misdrijven tegen kinderen. In de visie van het Koninkrijk België wordt deze oplossing in de hand gewerkt door het feit dat het materiële toepassingsgebied duidelijk omschreven is en beperkt is tot een sector waar de definities van strafbare feiten geharmoniseerd zijn bij kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad van 22 december 2003 ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie[1]. De rechtsgrondslag van dit kaderbesluit is artikel 29, artikel 31, lid 1, letter c) en artikel 34, lid 2, letter b) van het EU-Verdrag.

Bovendien verlangt het kaderbesluit van de lidstaten om in hun nationale wetgeving te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van verboden die verbonden zijn aan veroordelingen wegens dit soort strafbare feiten.

Doel van het onderhavige kaderbesluit is dus om de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren door de lidstaat van verblijf van de veroordeelde te verplichten om een in het buitenland opgelegd verbod te erkennen en op zijn grondgebied ten uitvoer te leggen.

Om de doelmatigheid van het beginsel van wederzijdse erkenning van vervallenverklaringen en verboden te waarborgen, moet het voorgestelde instrument het mogelijk maken dat

[1] PB L 13 van 20.1. 2004, blz. 44.

gegevens over strafregisters onder de lidstaten worden verspreid, zodat deze ter kennis kunnen worden gebracht van de bevoegde autoriteiten van de staat waarnaar de veroordeelde zich begeeft. Momenteel hebben de lidstaten geen volledig beeld van de veroordelingen die in het buitenland tegen iemand zijn uitgesproken. Zij worden alleen in kennis gesteld van de veroordelingen die in een andere lidstaat tegen hun onderdanen zijn uitgesproken, en wel op grond van artikel 22 van het Europees Rechtshulpverdrag van 1959[1]. Deze onwetendheid wordt nog versterkt door het feit dat een groot aantal lidstaten deze buitenlandse veroordelingen niet in hun nationale strafregister opneemt. Met betrekking tot de aan deze veroordelingen verbonden vervallenverklaringen en verboden is de situatie nog problematischer, omdat dit soort maatregelen niet noodzakelijkerwijs in het buitenlandse strafregister worden opgenomen.

Om deze situatie te verhelpen en ervoor te zorgen dat het beginsel van wederzijdse erkenning van vervallenverklaringen en verboden effectief wordt toegepast, voorziet dit kaderbesluit in een aantal minimale verplichtingen tot het verstrekken van inlichtingen aan de overige lidstaten van de Unie.

Een laatste lacune in de samenwerking op dit gebied binnen de Europese Unie houdt verband met het feit dat deze samenwerking goeddeels beperkt blijft tot het strikte kader van de latere gerechtelijke procedures en, bijgevolg, geen effect heeft op de preventie. De vervallenverklaring is in eerste instantie bedoeld om het plegen van nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Het is dus van primordiaal belang om aan buitenlandse veroordelingen verbonden vervallenverklaringen onmiddellijk juridische gevolgen te kunnen verbinden, in plaats van te wachten totdat er nieuwe feiten worden gepleegd. In die zin is de beperking van de raadpleging van het buitenlandse strafregister tot gerechtelijke doeleinden onaanvaardbaar, omdat de toegang tot deze informatie ook uit administratief en preventief oogpunt zeer belangrijk is. Integendeel, de verplichting voor een lidstaat om het strafregister van de staat van oorsprong te raadplegen, moet gelden in alle gevallen waarin het eigen nationale strafregister wordt geraadpleegd, ook wanneer deze gegevens uit het strafregister vereist zijn om de uitoefening van een bepaalde activiteit toe te staan, binnen het toepassingsgebied van het kaderbesluit.

*De voorgestelde materiële bepalingen*

**Artikel 1** verklaart het doel van het kaderbesluit, te weten het vaststellen van voorschriften volgens welke een lidstaat op zijn grondgebied verboden erkent en ten uitvoer legt die het gevolg zijn van veroordelingen wegens misdrijven die worden genoemd in de artikelen 2, 3 en 4 van kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad van 22 december 2003 ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie[2].

---

[1] Raad van Europa, STE nr. 30.

[2] In het algemeen gaat het om strafbare feiten zzoals:
- een kind dwingen tot prostitutie of tot deelneming aan pornografische voorstellingen, dan wel daar voordeel uit halen, dan wel anderszins een kind uitbuiten met een dergelijk oogmerk;
- een kind werven voor prostitutie of voor deelneming aan pornografische voorstellingen;
- seksuele activiteiten met een kind ontplooien onder gebruikmaking van een der volgende middelen:
i) dwang, geweld of bedreigingen,
ii) geld of andere vormen van beloning of vergoeding, aangeboden in ruil voor seksuele gedragingen van het kind, of
iii) misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind

**Artikel 2** geeft een aantal definities.

Krachtens **artikel 3** moeten alle verboden (tijdelijk of permanent verbod beroepsactiviteiten uit te oefenen die samenhangen met het toezicht op kinderen als gevolg van een misdrijf in de zin van de artikelen 2, 3 en 4 van kaderbesluit 2004/68/JBZ) verplicht worden opgenomen in het strafregister van de dader.

**Artikel 4** bepaalt dat wanneer een lidstaat waar de betrokkene werd veroordeeld aan een andere lidstaat gegevens uit het strafregister meedeelt uit hoofde van op wederzijdse rechtshulp in strafzaken toepasselijke internationale voorschriften, deze het verbod (en de duur ervan) in het uittreksel uit het strafregister moet vermelden.

**Artikel 5** bepaalt dat gegevens over het strafregister moeten worden verkregen bij de desbetreffende centrale autoriteit van de lidstaat.

**Artikel 6** betreft de erkenning en tenuitvoerlegging van het verbod. Dit artikel luidt als volgt:

"1. De bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat erkennen alle verboden, zonder dat enige formaliteit vereist is, en leggen deze ten uitvoer, behalve indien de bevoegde autoriteiten besluiten zich te beroepen op een van de in artikel 7 genoemde gronden waarop de erkenning of de tenuitvoerlegging kan worden geweigerd.

2. Wanneer een autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat op de hoogte wordt gebracht van het bestaan van een verbod, deelt zij de bevoegde autoriteit dit gegeven mee met het oog op de toepassing van lid 1. Deze neemt binnen dertig dagen na de toezending van deze informatie een besluit".

**Artikel 7** betreft de gronden waarop de erkenning of de tenuitvoerlegging kan worden geweigerd. Dit artikel luidt als volgt:

"De bevoegde autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat kunnen de erkenning of de tenuitvoerlegging van een verbod alleen weigeren:

a) wanneer de straf volgens de wetgeving van de tenuitvoerleggingsstaat verjaard is, voor zover deze staat volgens zijn strafrecht bevoegd is voor de feiten;
b) wanneer de veroordeling bij verstek is uitgesproken en de betrokkene niet aanwezig was omdat hij niet persoonlijk gedagvaard of anderszins in kennis gesteld is van datum en plaats van de terechtzitting die tot de veroordeling bij verstek heeft geleid;
c) in de tenuitvoerleggingsstaat tegen de betrokkene een veroordeling is uitgesproken voor dezelfde feiten".

**Artikel 8** bepaalt dat de bevoegde autoriteit van de tenutivoerleggingsstaat, om een verbod ten uitvoer te leggen, geen andere formaliteiten oplegt dan het betreffende formulier voor de uitwisseling van gegevens uit het strafregister.

---

- de vervaardiging van kinderpornografie;
- de distributie, verspreiding of uitzending van kinderpornografie;
- het aanbieden of ter beschikking stellen van kinderpornografie;
- het verwerven of in bezit hebben van kinderpornografie.
- uitlokking, medeplichtigheid en pogingen in verband met deze strafbare feiten.

**Artikel 9** bepaalt dat de lidstaten de nodige regelingen moeten treffen om de veroordeelde in staat te stellen tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van een verbod een vordering zonder schorsende werking in te stellen en dat de materiële gronden die tot de veroordeling en de straf hebben geleid, niet voor een rechterlijke instantie in de tenuitvoerleggingsstaat kunnen worden aangevochten.

**Artikel 10** betreft latere maatregelen die van invloed zijn op het verbod, waaronder herziening, gratie, amnestie, eerherstel en kwijtschelding.

**De artikelen 11 en 12** betreffen de uitvoering resp. de inwerkingtreding.

*De juiste rechtsgrondslag*

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken heeft gevraagd of het niet wenselijk zou zijn naast artikel 31, lid 1, letter a) en artikel 34, lid 2, letter b) artikel 31, lid 1, letter c) van het EU-Verdrag toe te voegen (zoals de rapporteur van de commissie voorstelt in het eerste amendement in zijn ontwerpverslag).

In het ontwerpverslag worden de volgende redenen aangevoerd voor de toevoeging van deze extra bepaling:

*"Het instrument dient een tweeledig doel: ten eerste de informatie over verboden toegankelijker maken (vooral door de verplichting deze in het strafregister op te nemen) en ten tweede de handhaving van deze verboden verplicht stellen.*

*Aangezien het strafrecht per EU-lidstaat verschilt, is het noodzakelijk een zekere comptabiliteit in de regels betreffende strafrechtelijke veroordelingen te bewerkstelligen".*

Artikel 31, lid 1, letter c) luidt als volgt:

[*Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat*]

*"c) het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van die samenwerking";*

De te beantwoorden vraag is derhalve of het voorgestelde kaderbesluit verder gaat dan "*het vergemakkelijken en het bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten, onder andere wanneer dat dienstig is via Eurojust, met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen*", zoals bepaald in artikel 31, lid 1, letter a).

Aangezien er geen sprake is van procedurele implicaties, is dit de enige vraag die moet worden beantwoord.

Enkel rekening houdend met het doel van het kaderbesluit zoals aangegeven in artikel 1 - "*Met dit kaderbesluit wordt beoogd de voorschriften vast te stellen volgens welke een lidstaat het verbod ten gevolge van een veroordeling wegens deze misdrijven op zijn grondgebied erkent en ten uitvoer legt*" - lijkt de verwijzing naar artikel 31, lid 1, letter c) wenselijk, al was het alleen maar *ex ambundanti cautela*.

Uit verdere bestudering van de bepalingen van het voorgestelde kaderbesluit blijkt echter

duidelijk dat met sommige bepalingen wordt gestreefd naar het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften in de zin van artikel 31, lid 1, letter c).

Artikel 3 bepaalt het volgende: de lidstaten "*nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat alle verboden in het strafregister worden opgenomen"*. In dit verband kon de toelichting bij het initiatief van het Koninkrijk België niet in duidelijker bewoordingen worden gesteld: "*Bovendien schrijft dit kaderbesluit de lidstaten ... voor om in hun nationale wetgeving te voorzien in de mogelijkheid tot het opleggen van verboden die verbonden zijn aan veroordelingen wegens dit soort strafbare feiten*".

Daarnaast wordt in artikel 6 het volgende bepaald: de lidstaten "*erkennen alle verboden, zonder dat enige formaliteit vereist is, en leggen deze ten uitvoer*". Artikel 7 noemt vervolgens een beperkt aantal gevallen waarin de bevoegde nationale autoriteiten de erkenning of de tenuitvoerlegging van een verbod kunnen weigeren. In artikel 8 wordt de tenuitvoerlegging van een verbod alleen afhankelijk gesteld van de indiening van een bepaald formulier. Artikel 9 tenslotte luidt als volgt: de lidstaten "*treffen de nodige regelingen om de veroordeelde in staat te stellen ... een vordering zonder schorsende werking in te stellen*".

Al deze bepalingen gaan verder dan het vergemakkelijken en bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in de zin van artikel 31, lid 1, letter a) van het EU-Verdrag.

In feite kunnen zij veranderingen noodzakelijk maken, ten minste in het strafprocesrecht van de lidstaten. Zij kunnen derhalve geacht worden de comptabiliteit van de in de lidstaten geldende voorschriften te waarborgen in de zin van artikel 31, lid 1, letter c) van het EU-Verdrag.

Op haar vergadering van 22 november 2005 besloot de Commissie juridische zaken met algemene stemmen[1] aan te bevelen dat de rechtsgrondslag van het voorgestelde kaderbesluit niet alleen wordt gevormd door artikel 31, lid 1, letter a) en artikel 34, lid 2, letter b) van het EU-Verdrag, maar ook door artikel 31, lid 1, letter c)

Hoogachtend,

Giuseppe Gargani

[1] Bij de stemming waren aanwezig: Giuseppe Gargani (voorzitter), Rainer Wieland (ondervoorzitter), Antonio López-Istúriz White (rapporteur voor advies), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti en Tadeusz Zwiefka.