
Vergaderjaar 2007–2008 G

31 304

Subsidiariteitstoets van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (COM(2007) 650)

Nr. 7

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE EERSTE EN TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de Europese Commissie
Vice-Voorzitter/Commissaris voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid,
De heer F. Frattini

Den Haag, 15 januari 2008

Beide Kamers der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden hebben – overeenkomstig de door hen vastgestelde procedures – het voorstel voor een kaderbesluit tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (COM(2007)650) getoetst aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Zij hebben daarmee toepassing gegeven aan artikel 5 EG-Verdrag en Protocol 30 bij het Verdrag van Amsterdam betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Voorts hebben beide Kamers daarmee tevens uitvoering gegeven aan de conclusies van XXXVIII COSAC (Estoril, 14–16 oktober 2007) met betrekking tot de aanwijzing van het ontwerp-kaderbesluit terrorismebestrijding voor een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets door de nationale parlementen van de EU-lidstaten.

Beide Kamers komen op grond van de bij deze brief gevoegde overwegingen tot de conclusie dat genoemd voorstel *voldoet* aan de beginselen van subsidiariteit en de beginselen van proportionaliteit in strikte zin. Dat neemt niet weg dat een nader onderzoek door beide Kamers der Staten-Generaal naar de aard en de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen een aantal vragen opwerpt die vooralsnog door de toelichting op het voorstel onbeantwoord blijven. Voor een betere beoordeling van alle in het voorstel genoemde maatregelen, verzoeken beide Kamers der Staten-Generaal de Europese Commissie daarom om een reactie op de hierna geformuleerde vragen.

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Y. E. M. A. Timmerman-Buck

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G. A. Verbeet

Beoordeling met aanvullende vragen van het Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ ter bestrijding van terrorisme (COM(2007) 650)

Beide Kamers der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden hebben kennis genomen van de inhoud van het Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ ter bestrijding van terrorisme (COM(2007) 650), zoals dat op 6 november 2007 is gepubliceerd door de Europese Commissie. Met gebruikmaking van de daartoe geëigende parlementaire procedures is het voorstel door hen getoetst aan de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit als vastgelegd in artikel 5 EG-Verdrag.

Beide Kamers der Staten-Generaal zijn van oordeel dat met het voorstel het subsidiariteitsvereiste uit artikel 5 EG-Verdrag wordt gerespecteerd. Het voorstel betreft immers een amending van een bestaand kaderbesluit. Daarmee is tevens de keuze voor het instrument kaderbesluit gerechtvaardigd en voldoet het voorstel in strikte zin aan het proportionaliteitsvereiste uit het EG-Verdrag.

Dat neemt niet weg dat een nader onderzoek door beide Kamers der Staten-Generaal naar de aard en de reikwijdte van de voorgestelde maatregelen een aantal vragen opwerpt die vooralsnog door de toelichting op het voorstel onbeantwoord blijven. Voor een betere beoordeling van alle in het voorstel genoemde maatregelen, verzoeken beide Kamer der Staten-Generaal de Europese Commissie daarom om een reactie op onderstaande vragen.

De Europese Commissie beargumenteert de noodzaak voor de wijziging van het terrorismekaderbesluit, onder meer door toevoeging van het begrip «publiekelijk uitlokken», aan de hand van het toenemende gebruik van internet. Het internet bestond echter ook al in 2002 en werd ook toen al veel gebruikt. Beide Kamers der Staten-Generaal vragen zich dan ook af of het gebruik van het internet daadwerkelijk dusdanig veranderd is, dat sprake is van de «politieke urgentie» waarnaar wordt verwezen. Welke aanknopingspunten heeft de Commissie aangetroffen in de evaluatie van het terrorismekaderbesluit die deze herziening noodzakelijk maken? En heeft een en ander werkelijk, zoals gesteld in de toelichting bij het voorstel, geen gevolgen voor internetproviders? De tekst van het ontwerp-kaderbesluit zelf laat dit namelijk open.

Beide Kamers zien bovendien graag een onderbouwing van de noodzaak van een geharmoniseerde strafbaarstelling van training en recrutering, aangezien deze volledig lijkt te ontbreken.

Hieraan gekoppeld, zouden beide Kamers der Staten-Generaal graag een *nadere* toelichting ontvangen op wat de Europese Commissie ziet als de toegevoegde waarde van het voorstel. Kan de Europese Commissie situaties omschrijven waarin de doelstellingen die met deze strafbaarstelling worden beoogd, door de strafbaarstelling ook werkelijk worden gerealiseerd? Zijn deze situaties niet te bestrijden met behulp van reeds bestaande (Europese) wetgeving?

Een andere onderbouwing voor onderhavig voorstel is naar het oordeel van de Europese Commissie gelegen in de gelijkschakeling van het kaderbesluit met Conventie 196 van de Raad van Europa over terrorismebestrijding. De Europese Commissie stelt in de toelichting op het voorstel dat de bewoordingen uit de Conventie één-op-één zijn overgenomen. Beide Kamers der Staten-Generaal hebben vastgesteld dat bij de begripsomschrijving van «publiekelijk uitlokken» in het voorstel de tekst van het

eerste lid van artikel 5 van de Conventie woordelijk is overgenomen. Artikel 5 lid 2 van de Conventie voegt daaraan evenwel toe dat de staten die bij het verdrag partij zijn de verplichting op zich nemen tot strafbaarstelling van dit delict «when committed unlawfully and intentionally». Deze extra toevoeging is evenwel niet terug te vinden in het ontwerp-kaderbesluit, waardoor dit naar het oordeel van beide Kamers der Staten-Generaal te ruim en algemeen is geformuleerd. Zij bepleiten een meer precieze afbakening van dit begrip.

Beide Kamers der Staten Generaal constateren voorts dat in artikel 1 lid 2 van het oorspronkelijke kaderbesluit 475/2002/JBZ al uitdrukkelijk is bepaald dat het kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen worden aangetast. De vraag blijft in hoeverre de nu voorgestelde definities in de rechtspraak handhaafbaar zullen blijken te zijn, met name het begrip «publiekelijk uitlokken». De Europese Commissie constateert weliswaar dat er geen strijdigheid is met het recht op vrije meningsuiting, zoals dat onder meer is vastgelegd in artikel 10 EVRM en de Nederlandse Grondwet, maar dit wordt niet nader toegelicht. «Publiekelijk uitlokken» wordt hier gepresenteerd als een abstract begrip, terwijl weinig écht abstract is wanneer het recht op vrije meningsuiting in het geding is. Beide Kamers der Staten-Generaal zouden dan ook graag een aanvullende toelichting zien op de relatie tussen het ontwerp-kaderbesluit en het recht op vrije meningsuiting.

Ter zake van de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen merken beide Kamers aanvullend het volgende op. Zeker waar het gaat om uitingen op internet, is vaak lastig na te gaan wie de bron is en waar deze zich bevindt. Van websites die worden gehost op servers buiten de Europese Unie kan hooguit de toegang geblokkeerd worden, mits bekend is om welke sites het gaat. De ervaring leert echter bovendien dat informatie van geblokkeerde sites korte tijd later via andere wegen opnieuw beschikbaar is. De vraag lijkt dan ook legitiem of de bepalingen geformuleerd in het voorstel überhaupt te handhaven zijn. Beide Kamers zouden voorts graag vernemen wie verantwoordelijk is voor deze handhaving. Komt deze taak enkel bij de nationale rechtshandavingsdiensten te liggen, of worden ook de Europese diensten hierbij ingezet?

Het ontwerp-kaderbesluit stipuleert in overweging 15 dat publiekelijk uitlokken van, en recrutering en training voor het plegen van terroristische daden «opzettelijke gedragingen» zijn. Hoe moet «opzettelijk» in dit geval worden opgevat? Kunnen de lidstaten dit begrip vrijelijk invullen? Zo nee, hoe kan dan worden gewaarborgd dat dit begrip in alle lidstaten eenduidig, althans zo eenduidig mogelijk, wordt geïmplementeerd en geïnterpreteerd? Dezelfde vragen gelden mutatis mutandis voor het begrip «poging» in artikel 4 paragraaf 2.