

Vergaderjaar 2001–2002

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 209

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2001

Mede met het oog op het algemeen overleg van 30 oktober 2001 inzake het Europees Strafrecht informeer ik u, conform mijn toezegging van 26 september tijdens het algemeen overleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 27 en 28 september over de stand van zaken rond de ontwerp-Kaderbesluiten inzake respectievelijk terrorismebestrijding en het Europees aanhoudingsbevel.

Zoals bekend worden beide kaderbesluiten behandeld door het Comité van artikel 36 (CATS) met tussentijdse rapportage aan de JBZ-Raad. Laatstelijk op 22 en 23 oktober jl. vond overleg in CATS plaats. Volgende vergaderingen zijn voorzien op 5 en 6 november en 22 en 23 november a.s. Een JBZ-Raad is gepland op 16 november a.s.

Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding

Over het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding kan ik het volgende berichten.

Het oorspronkelijke Commissievoorstel (12103/01 DROIPEN 81) is inmiddels vervangen door een nieuw voorstel van het Voorzitterschap (12647/01 DROIPEN 85), dat uw Kamer vorige week is toegezonden. De drie belangrijkste onderdelen uit dit kaderbesluit die in de onderhandelingen aan de orde zijn gekomen betreffen de omschrijving van terroristische misdrijven, de bepaling over straffen en de bepaling inzake rechtsmacht.

De omschrijving van terroristische misdrijven is uitgebreid besproken. Deze omschrijving bestaat uit twee onlosmakelijke delen: een opsomming van misdrijven en een omschrijving van het terroristisch oogmerk. Indien een van de opgesomde misdrijven is gepleegd met het terroristische oogmerk, is sprake van een terroristisch misdrijf. Deze opbouw wordt breed gesteund.

Nederland heeft het belang om zoveel mogelijk aan te sluiten bij hetgeen in VN-verband reeds op het terrein van terrorismebestrijding tot stand is gekomen onderstreept. Een meerderheid van de lidstaten deelt dit

uitgangspunt. In VN-verband wordt van een terroristisch oogmerk gesproken indien de genoemde misdrijven worden gepleegd met het doel een bevolking vrees aan te jagen of een regering of internationale organisatie te dwingen iets te doen of te laten.

Ook is door Nederland, alsmede door andere lidstaten aangegeven dat de lijst van relevante misdrijven alleen die misdrijven dient te bevatten die van zodanig ernstige aard zijn dat gesproken kan worden van terrorisme. Aldus kan worden voorkomen dat handelingen van politieke actiegroeperingen onder de reikwijdte van het kaderbesluit en dus onder de noemer van terroristisch misdrijf zouden komen te vallen. De lijst van misdrijven zoals in het voorliggende document is opgesomd is wat Nederland en een aantal andere lidstaten betreft nog te ruim. Tijdens de volgende bijeenkomst van CATS zal hierover opnieuw worden gesproken.

Over de straffen (artikel 4) is tijdens de JBZ-Raad van 16 oktober jl. gesproken. Het betreft een vereenvoudiging ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel. Hoewel een aantal lidstaten zich uitsprak voor het oorspronkelijke, meer uitgewerkte Commissievoorstel voor minimale maximumstraffen, lijkt het thans voorliggende voorstel uiteindelijk op bredere steun te kunnen rekenen. Ik heb de opbouw van deze bepaling gesteund, maar wel mij op het standpunt gesteld dat de voorgestelde minimale maximumstraf van 20 jaar op het leiding geven aan een terroristische organisatie niet proportioneel is, een standpunt dat door andere lidstaten wordt gedeeld.

Eveneens is in de JBZ-Raad van 16 oktober jl. aan de orde geweest de bepaling inzake rechtsmacht (artikel 9). Brede steun kreeg het beginsel van «aut dedere, aut iudicare», dat in het derde lid van artikel 9 is opgenomen. Indien een lidstaat weigert een verdachte uit te leveren, dient deze zelf tot vervolging over te gaan. Zoals bekend is dit een beginsel waar Nederland in het kader van de bestrijding van terrorisme eveneens belang aan hecht. Hiermee wordt immers voorkomen dat zogenoemde «safe havens» kunnen bestaan. Wel heb ik kritische kanttekeningen geplaatst bij het eerste lid van artikel 9. Deze bepaling gaat verder dan gebruikelijk is in de bestaande VN-terrorismeverdragen, die het vestigen van rechtsmacht verplicht stellen voor feiten gepleegd op het eigen grondgebied of door een eigen onderdaan. De verruiming van het kaderbesluit houdt in dat ook rechtsmacht moet worden gevestigd voor feiten gepleegd op het grondgebied van een andere lidstaat of door een onderdaan van een andere lidstaat. Dit zou dus betekenen dat alle lidstaten van de EU bevoegd zijn tot het instellen van een strafvervolging, zodra een terroristisch misdrijf ergens in de EU is gepleegd of door een Unieburger. Dit roept rechtsmachtgeschillen in het leven, zeker indien, zoals Italië heeft aangegeven, er op grond van het nationale recht vervolgens een verplichting tot het instellen van vervolging bestaat. Een tweede reden waarom het voorstel onwenselijk is, is dat uit artikel 31 van het Verdrag van Amsterdam voortvloeit dat rechtsmachtgeschillen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.

Ook andere lidstaten bleken tijdens de genoemde JBZ-Raad bezwaren te zien van deze voorgestelde aanpak. Besloten werd dat deze kwestie verder door CATS zal worden besproken.

Uit deze stand van zaken kan worden afgeleid dat het kaderbesluit weliswaar aanpassing behoeft, maar dat deze vooral van technische aard is. Het komt aan op zodanige precisering van de tekst, dat implementatie ervan ook inderdaad zal leiden tot meer overeenstemming van de nationale wetgeving van de lidstaten.

Kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en procedures van overlevering tussen de lidstaten

Wat betreft het Kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel en procedures van overlevering tussen de lidstaten vermeld ik in de eerste plaats de uitkomst van de studie over de verenigbaarheid met de Grondwet. Het Kaderbesluit strekt tot vervanging van de bestaande uitleveringsprocedures en tot afschaffing van de terzake tussen de lidstaten geldende verdragen. Dit roept de vraag op of het voorstel, meer in het bijzonder de vorm van het gekozen rechtsinstrument, verenigbaar is met het bepaalde in artikel 2, derde lid, eerste volzin, van de Grondwet. Daarover heb ik de Raad van State overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State om voorlichting verzocht. Uit de inmiddels ontvangen reactie, waarvan ik een kopie hierbij voeg,¹ blijkt, dat afdeling 1 van de Raad van State tot de conclusie komt, dat (a) het kaderbesluit moet worden beschouwd als een regeling met een voor de lidstaten bindend supranationaal karakter en (b) dat de totstandkoming van het kaderbesluit niet leidt tot afwijking van genoemde bepaling van de Grondwet en dat derhalve aan de totstandkoming van dat besluit geen voorafgaande wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. Ik onderschrijf de conclusie van afdeling 1 van de Raad van State.

Over de onderhandelingen over het Kaderbesluit kan ik het volgende berichten. Veel aandacht is besteed aan de kwestie van het toepassingsbereik. Ingevolge de opdracht van de JBZ-Raad van 16 oktober heeft CATS daaraan opnieuw uitvoerig aandacht besteed. In de kern gaat het daarbij om de afschaffing danwel gehele of gedeeltelijke handhaving van het beginsel van de dubbele strafbaarheid. In dit verband is ook van belang de verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders en voorzitter van de Commissie van 19 oktober 2001, waarin onder andere is opgenomen, dat de Europese Raad nogmaals bevestigd «dat hij vastbesloten is voor een breed scala van feiten – in het bijzonder strafbare feiten van terroristische aard – die tot een verzoek om rechtstreekse uitlevering leiden, de eis van dubbele strafbaarheid af te schaffen.»

Uit het overleg is gebleken dat alle lidstaten het er over eens zijn dat handhaving van de dubbele strafbaarheid voor geharmoniseerde misdrijven niet nodig is. Een meerderheid der delegaties acht dit evenzeer het geval voor andere zware misdrijven, zoals moord, doodslag. De totale afschaffing van de dubbele strafbaarheid wordt slechts door drie lidstaten voorgestaan. Frankrijk had tegen deze achtergrond een voorstel gedaan, waarin een lijst van delicten is opgenomen (positieve lijst) in combinatie met een restcategorie waarvoor dubbele strafbaarheid blijft gelden. De Commissie blijft vasthouden aan zijn voorstel om de dubbele strafbaarheid af te schaffen en slechts bepaalde inperkingen op die afschaffing toe te staan, de zogeheten negatieve lijst. Aan deze idee kleeft onder meer het bezwaar dat het zeer grondige kennis vereist van het strafrecht van alle 15 lidstaten willen de beperkingen beantwoorden aan hun doel. Die kennis is er niet.

CATS is nog niet tot een eensluidend standpunt gekomen, maar steeds duidelijker wordt dat het systeem van een negatieve lijst nauwelijks steun geniet. Ik verwacht dat in verder overleg zal blijken dat de oplossing zal worden gevonden in een zogeheten positieve lijst met een vangnetbepaling houdende de mogelijkheid om voor andere delicten het beginsel van de dubbele strafbaarheid te hanteren. Ik acht een dergelijke oplossing ook voor Nederland aanvaardbaar.

Een tweede aspect waarover is gesproken betreft bevoegdheid om uitlevering te weigeren. Doel is om te geraken tot een limitatieve opsomming van weigeringsgronden, zoals ook blijkt uit de artikelen 26 tot en met 32 van het Commissievoorstel. Op de negatieve lijst van artikel 27 ben ik

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hierboven reeds ingegaan. Nederland heeft wat betreft het territorialiteitsbeginsel (artikel 28) aangegeven dat er niet een automatische dient te bestaan om uit te leveren voor feiten die op het grondgebied van de staat van tenuitvoerlegging zijn begaan. Dit staat los van de dubbele strafbaarheid. Immers, ook indien om redenen van strafvorderlijk beleid besloten wordt een zaak te seponeren, moet een verzoek tot overlevering van de dader kunnen worden geweigerd. Wat betreft het ne bis in idem beginsel (artikel 29) bestond er overeenstemming dat ook een eerdere veroordeling in een derde (lid)staat reden tot weigeren mag zijn. Wat betreft de immuniteit (artikel 31) blijkt het logischer deze als facultatieve weigeringsgrond te formuleren, omdat er vormen van immuniteit bestaan die door de staat van tenuitvoerlegging zelf kunnen worden opgeheven.

Een derde aspect van overleg vormde de door de Commissie voorziene bijzondere gevallen (artikelen 35 tot en met 38). Wat betreft de verstekvonnissen (artikel 35) was het algemeen gevoelen dat de bestaande regeling van het Tweede protocol bij het Europees Uitleveringsverdrag de voorkeur geniet. De uitlevering onder de voorwaarde van teruglevering met het oog op de executie van de opgelegde straf (artikel 38) dient, zo bleek, te worden toegesneden op uitlevering van eigen onderdanen. In dit verband was overigens opvallend dat twee lidstaten nog steeds problemen met de uitlevering van eigen onderdanen (voor strafvervolgging) voorzien. Artikel 37 is uitsluitend terug te voeren op het Portugese grondwettelijke verbod tot toepassing van levenslange vrijheidsstraffen en is reeds erkend in het EU-uitleveringsverdrag van 1996. Verdergaande eisen van Portugal op dit terrein ondervinden weinig steun. Het uitstel van de uitlevering wegens humanitaire redenen (artikel 38) behoeft verdere precisering, zo werd geconstateerd.

Het vierde aspect dat aan de orde kwam, betreft de nationale procedure waarin over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel, inclusief de uitlevering wordt beslist. Uitgangspunt van het Commissievoorstel is, dat de gehele procedure in handen komt van rechters. Daarmee wordt een einde gemaakt besluitvorming op ministerieel en soms zelfs regeringsniveau, waarmee extra tijd is gemoeid. Het Commissievoorstel laat de lidstaten vrij in het volgen van nationale procedures en stelt alleen een maximumtermijn van 90 dagen. Die maximumtermijn klinkt aantrekkelijk, maar biedt zeker bij handhaving van de huidige procedures geen enkele garantie dat die termijn ook zal worden gehaald. Immers, het is bekend dat in alle landen het grootste deel van de tijd gemoeid is met behandeling van uitleveringsverzoeken door de rechter. In diverse landen bestaan er daarbij een groot aantal mogelijkheden om beroep aan te tekenen.

Ik acht een harmonisatie van de procedure overbodig, maar heb wel doen voorstellen om over de nationale procedures iets in het kaderbesluit vast te leggen. Mijn voorkeur gaat er daarbij naar uit dat voor zover men handhaving van beroepsmogelijkheden nodig acht, deze beperkt worden tot één instantie. Daarvoor bestond voorshands weinig enthousiasme, maar het inzicht lijkt te zijn gegroeid dat enige normering in het kaderbesluit wenselijk is.

Uit het voorgaande blijkt eens te meer hoe veelomvattend het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel is. Het vergt diepgaand overleg en eigenlijk tijd voor bezinning. Voor dat laatste is weinig tijd beschikbaar. Uit het tot nu toe gevoerde overleg kunnen weliswaar nog geen duidelijke resultaten worden gedestilleerd; ik heb echter wel de indruk dat door het frequente overleg een gezamenlijk denkproces is ontstaan dat uitzicht biedt op besluitvorming in december.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals