

Vergaderjaar 2005–2006

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

BB

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 januari 2006

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft op 15 december 2005 een brief gezonden aan de minister van Justitie met een aantal vragen c.q. opmerkingen betreffende de onderwerpen op de agenda van de JBZ-Raad van 1 en 2 december 2005.

De minister heeft daarop bij brief van 30 januari 2006 geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Jurgens (PvdA), Dees (VVD), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Hessing (LPF), Middel (PvdA), Kox (SP) (plv. voorzitter), Engels (D66) (voorzitter) en Pruiksmā (CDA).

Plv. Leden: Van Middelkoop (CU), Dölle (CDA), Eigeman (PvdA), Thissen (GL), Essers (CDA), Van Thijn (PvdA), Schuyer (D66) en Franken (CDA).

Den Haag, 15 december 2005

Zoals aangekondigd in de instemmingsbrief voor de JBZ-Raad van 1–2 december 2005, wenst de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad een aantal vragen cq. opmerkingen aan u voor te leggen met betrekking tot:

1. *Mededeling inzake bestrijding van mensenhandel – een geïntegreerde benadering en voorstellen voor een actieplan*¹, geagendeerd onder nummer B10 van de JBZ-Raad van 1–2 december 2005;
2. *Kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de EU, met name ten aanzien van zware misdrijven, zoals terroristische daden (initiatief Zweden)*², o.m. geagendeerd onder nummers B11 en GC1 van de JBZ-raad van 1–2 december 2005;
3. *Richtlijn inzake bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische-communicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG*³, geagendeerd onder nummer B12 van de JBZ-Raad van 1–2 december 2005;
4. *Kaderbesluit ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit*⁴, geagendeerd onder nummer B15 van de JBZ-Raad van 1–2 december 2005.

Ad 1

Eén van de in de onderhavige mededeling voorgestelde onderdelen van het actieplan is het verzamelen van meer gegevens om na te gaan hoe omvangrijk het probleem van de mensenhandel in werkelijkheid is. De Europese Commissie heeft voorgesteld het nog op te richten Grondrechtenbureau een aanzienlijke rol hierbij te geven. In de eerste plaats zou het Bureau informatie uit de lidstaten moeten verzamelen en analyseren. Daarnaast wordt bovendien van het Bureau verwacht dat het met voorstellen komt om de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens te verbeteren. In het ontwerpactieplan is eveneens een dergelijke bepaling opgenomen, al is deze op een meer voorwaardelijke manier geformuleerd.

Zoals u ongetwijfeld bekend is, heeft de Eerste Kamer al meerdere malen aangegeven niet in te kunnen stemmen met de oprichting van het Grondrechtenbureau⁵. Het verbaast de JBZ-commissie dan ook, dat de Europese Commissie er kennelijk vanuit gaat dat de oprichting van het agentschap een feit is, en dat nu al kan worden begonnen om extra taken aan het pakket van het Bureau toe te voegen. De afbakening van de geografische reikwijdte van het agentschap tot enkel de Europese Unie, die door verschillende senatoren is bepleit, lijkt hiermee in het gedrang te komen. Immers, het is moeilijk voorstelbaar dat alleen informatie zal worden verzameld over mensenhandel binnen de Unie. Bijna altijd zal de mensenhandel moeten worden gezien in relatie met derde landen, waarmee dan tevens de reikwijdte van het Grondrechtenbureau wordt uitgebreid.

1. Acht u het wenselijk dat het takenpakket van een nog op te richten agentschap al bij voorbaat wordt uitgebreid door middel van een dergelijk actieplan, mede gelet op de bekende bezwaren tegen de oprichting van genoemd agentschap? Kunt u uw standpunt met argumenten onderbouwen?
2. Kunt u de Eerste Kamer toezeggen bij uw collega's ervoor te zullen pleiten om geen referenties aan (de mogelijke inhoud van het taken-

¹ Zie dossier 4.3.94 op www.europapoort.nl.

² Zie dossier 4.4.33 op www.europapoort.nl.

³ Zie dossier 4.0.16 op www.europapoort.nl.

⁴ Zie dossier 4.0.11 op www.europapoort.nl.

⁵ Zie dossier 4.3.87 op www.europapoort.nl.

pakket van) het Grondrechtenbureau op te nemen in actieplannen, (ontwerp)wetgeving en wat dies meer zij? Zo nee, waarom niet?

Ad 2

De JBZ-commissie zou het op prijs stellen beter inzicht te krijgen in de praktische uitvoerbaarheid van onderhavig kaderbesluit. Daarnaast leeft de vraag of het daadwerkelijk zo is dat de bestaande mogelijkheden onvoldoende zijn?

Ad 3

De Eerste Kamer volgt het dossier dataretentie al geruime tijd met grote belangstelling. Zij geeft er de voorkeur aan dat gewerkt zal worden op basis van een richtlijn. De JBZ-commissie steunt de lijn die door het Europees Parlement in de LIBE-commissie op dit dossier is ingezet. De commissie is het met het Parlement eens, dat moet worden gestreefd naar een zo kort mogelijke bewaartermijn.

1. In de aanvullende geannoteerde agenda voor de Raad heeft u aangegeven overwegend positief te staan ten opzichte van de inbreng van het Europees Parlement. Kunt u de Eerste Kamer toezeggen er alles aan te zullen doen om, tijdens de onderhandelingen, uw collega's ervan te overtuigen toenadering tot de lijn van het EP te zoeken? Er lijkt nu vooral sprake van zeer zware pressie richting Europees Parlement om toenadering tot de lijn van de Raad te zoeken.
2. Bent u zich er van bewust dat, indien de Raad besluit in plaats van de richtlijn het kaderbesluit dataretentie aan te nemen, de Eerste Kamer instemmingsrecht heeft? De Eerste Kamer zal in dat geval vergelijkbare wensen als het Europees Parlement kenbaar maken vooraleer zij tot instemming overgaat.
3. Zoals ook al in het mondelinge overleg van 28 juni 2005¹ is aangegeven zal na het aannemen van de richtlijn vervolgens de toegang tot de bewaarde gegevens bij kaderbesluit geregeld moeten worden. In deze procedure beschikt de Eerste Kamer over instemmingsrecht. Mochten de zorgen van de commissie, met name met betrekking tot de lengte van de bewaartermijnen niet afdoende zijn weggenomen, dan zal de commissie bezien in hoeverre daar bij de behandeling van het ontwerp kaderbesluit over de toegang tot de bewaarde gegevens nog enige nuancering in valt aan te brengen.

Ad 4

Onderhavig voorstel voorziet in een definitie voor het lidmaatschap van een criminele organisatie. Enkele lidstaten achten een dergelijke bepaling echter in strijd met hun constitutioneel vastgelegde vrijheid van vereniging, van pers en van meningsuiting. In een compromisvoorstel wordt nu «samenspanning» als alternatief aangereikt. U heeft in de aanvullende geannoteerde agenda voor de Raad al aangegeven dat dit mogelijk leidt tot onduidelijkheid, hetgeen tevens afbreuk zou doen aan de beoogde harmonisatie. De JBZ-commissie zet eveneens vraagtekens bij dit alternatief.

1. In 2004 is in het kader van de Wet Terroristische Misdrijven² na lange onderhandelingen overeenstemming bereikt over de invulling van het begrip «samenspanning» en de strafbaarstelling hiervan. Is het mogelijk dat, indien «samenspanning» inderdaad als alternatief voor «lidmaatschap van een criminele organisatie» wordt opgenomen in

¹ Zie 23 490, AT.

² Zie kamerstukken 28 463.

onderhavig kaderbesluit, de zorgvuldig overeengekomen formulering van «samenspanning» in de Wet Terroristische Misdrijven aangepast zal moeten worden? Zo ja, wat zijn dan de gevolgen voor het Nederlandse straf(proces)recht?

2. Acht u het aanvaardbaar, dan wel wenselijk, dat een recentelijk bereikt compromis ten aanzien van de formulering van «samenspanning», door middel van onderhavig kaderbesluit teniet kan worden gedaan?

De commissie ziet met belangstelling uw antwoorden tegemoet.

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
J. W. M. Engels

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2006

Met verwijzing naar de brief van de voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van 15 december jongstleden, doe ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, toekomen de antwoorden op de door de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad gestelde vragen met betrekking tot de JBZ-Raad van 1 en 2 december 2005.

In de brief zijn vragen gesteld met betrekking tot de volgende onderwerpen.

1. Bestrijding van mensenhandel in relatie tot het op te richten Agentschap Grondrechten;
2. Kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de EU, met name ten aanzien van zware misdrijven, zoals terroristische daden (Zweeds voorstel);
3. Richtlijn inzake bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische-communicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG;
4. Kaderbesluit ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Ad 1)

Vragen

1.

Acht u het wenselijk dat het takenpakket van een nog op te richten agentschap Grondrechten al bij voorbaat wordt uitgebreid door middel van een dergelijk actieplan, mede gelet op de bekende bezwaren tegen de oprichting van genoemd agentschap? Kunt u uw standpunt met argumenten onderbouwen?

2.

Kunt u de Eerste Kamer toezeggen bij uw collega's ervoor te zullen pleiten om geen referenties aan (de mogelijke inhoud van het takenpakket van) het Grondrechtenbureau op te nemen in actieplannen, (ontwerp)wetgeving en wat dies meer zij? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Op beide vragen zal de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties afzonderlijk terugkomen.

Ad 2)

Vraag

De JBZ-commissie zou het op prijs stellen beter inzicht te krijgen in de praktische uitvoerbaarheid van onderhavig kaderbesluit. Daarnaast leeft de vraag of het daadwerkelijk zo is dat de bestaande mogelijkheden onvoldoende zijn?

Antwoord

Nederland is met de andere EU-lidstaten van mening dat de bestaande mogelijkheden tot informatie-uitwisseling ten behoeve van strafzaken op dit moment onvoldoende zijn: tot nu toe kan een rechtshandhavingsautoriteit in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, niet altijd (tijdig genoeg) verkrijgen van een andere lidstaat. Tijdens de totstandkoming van het Haags Programma is dit ook onderkend en dat heeft geleid tot het formuleren van het uitgangspunt «beginsel van beschikbaarheid», zoals beschreven in hoofdstuk III.2.1 van het Haags Programma. Het Haags Programma vermeldt daarbij dat met ingang van 1 januari 2008 de uitwisseling van rechtshandhavingsinformatie gebaseerd dient te zijn op het «beginsel van beschikbaarheid» en dat betekent volgens het Haags programma dat in de gehele Unie een rechtshandhavingsautoriteit in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, kan verkrijgen van een andere lidstaat en dat de betrokken rechtshandhavingsinstantie in een andere lidstaat die informatie voor het aangegeven doel beschikbaar stelt, rekening houdend met het belang van lopende onderzoeken in die lidstaat. Vanzelfsprekend zijn er diverse methoden om ervoor te zorgen dat informatie (beter) beschikbaar wordt. Er zijn hele innovatieve methoden denkbaar zoals het elkaar online toegang verschaffen tot databestanden, maar ook kan op basis van de huidige samenwerkingsmethode die gebaseerd is op «vraag-antwoord», door het maken van enkele goede afspraken, de informatie-uitwisseling aanzienlijk verbeterd worden en de relevante informatie in die zin beter beschikbaar worden. Daarop richt dit kaderbesluit zich. Met name het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan onderhavig kaderbesluit (dat er internationaal niet meer belemmeringen mogen zijn dan wat nationaal kan voor wat betreft het voor handhavingsautoriteiten kunnen verkrijgen van beschikbare informatie) kan daar al flink aan bijdragen. Dit uitgangspunt creëert namelijk een eerste stap richting de (internationaal) gelijkwaardige beschikbaarheid van informatie en past daarmee volledig binnen het kader van het Haags programma.

Hoewel het proces van uitwisseling bij dit ontwerp-kaderbesluit gebaseerd blijft op klassieke informatie-uitwisseling (vraag-antwoord) zal met name de opgenomen verplichting tot informatie-uitwisseling alsmede de deadline gesteld aan beantwoording voor een belangrijk deel aan de in de praktijk gesignaleerde problemen kunnen tegemoet komen.

De praktische uitvoerbaarheid is tijdens de besprekingen van dit kaderbesluit steeds een punt van aandacht geweest. Met name de kwestie dat in sommige gevallen op een verzoek tot informatie binnen een bepaald tijdsbestek gereageerd dient te worden, heeft de nodige aandacht gekregen en dat heeft ertoe geleid dat er voor diverse situaties diverse reactietermijnen zijn afgesproken, al naar gelang de spoedeisendheid en/of de ernst van het feit. Ook is vanuit die invalshoek rekening gehouden met het feit dat informatie al dan niet voor de bevraagde rechtshandhavingsautoriteit rechtstreeks toegankelijk is. Voor wat betreft de Nederlandse situatie zijn deze kwesties uitvoerig besproken met de handhavingsinstanties die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn en voor Nederland zullen de afspraken zoals in het kaderbesluit neergelegd uitvoerbaar zijn.

Ad 3)

Vragen

1.

In de aanvullende geannoteerde agenda voor de Raad heeft u aangegeven overwegend positief te staan ten opzichte van de inbreng van het Europees Parlement. Kunt u de Eerste Kamer toezeggen er alles aan te zullen doen om, tijdens de onderhandelingen, uw collega's ervan te overtuigen

toenadering tot de lijn van het EP te zoeken? Er lijkt nu vooral sprake van zeer zware pressie richting Europees Parlement om toenadering tot de lijn van de Raad te zoeken.

Antwoord

Op 14 december jl., heeft het toenmalige Britse Voorzitterschap van de Raad overeenstemming bereikt met het Europees Parlement over een richtlijn inzake de bewaring van telecommunicatie verkeersgegevens. De onderhandelingen hebben plaats gevonden op basis van een door de Raad vastgesteld pakket van wijzigingen, waarover Uw Kamer inmiddels nader is geïnformeerd. De Nederlandse regering was verder niet betrokken bij de onderhandelingen tussen Voorzitterschap, Europees Parlement en Commissie.

2.

Bent u zich er van bewust dat, indien de Raad besluit in plaats van de richtlijn het kaderbesluit dataretentie aan te nemen, de Eerste Kamer instemmingsrecht heeft? De Eerste Kamer zal in dat geval vergelijkbare wensen als het Europees Parlement kenbaar maken vooraleer zij tot instemming overgaat.

Antwoord

Ik ben mij bewust van uw instemmingsrecht bij kaderbesluiten.

3.

Zoals ook al in het mondelinge overleg van 28 juni 2005 is aangegeven zal na het aannemen van de richtlijn vervolgens de toegang tot de bewaarde gegevens bij kaderbesluit geregeld moeten worden. In deze procedure beschikt de Eerste Kamer over instemmingsrecht. Mochten de zorgen van de commissie, met name met betrekking tot de lengte van de bewaartermijnen niet afdoende zijn weggenomen, dan zal de commissie bezien in hoeverre daar bij de behandeling van het ontwerp-kaderbesluit over de toegang tot de bewaarde gegevens nog enige nuancering in valt aan te brengen.

Antwoord

In de Richtlijn is de verplichting voor de lidstaten neergelegd om bepalingen vast te stellen die waarborgen dat de overeenkomstig de Richtlijn bewaarde gegevens in bepaalde gevallen en in overeenstemming met de nationale wetgeving uitsluitend aan de bevoegde nationale autoriteiten worden verstrekt. Iedere lidstaat bepaalt, met inachtneming van de vereisten inzake noodzakelijkheid en evenredigheid, in zijn nationale wetgeving de procedure en de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om toegang tot de bewaarde gegevens te verkrijgen. Kwesties betreffende de toegang tot de gegevens die overeenkomstig de Richtlijn worden bewaard vallen buiten het toepassingsgebied van het communautaire recht. Deze kunnen onderworpen zijn aan nationale wetten of aan handelingen uit hoofde van Titel VI van het EU-verdrag. Thans is er echter geen aanvullende regelgeving op dit terrein op Europees niveau voorzien.

Ad 4)

Vragen

1.

In 2004 is in het kader van de Wet Terroristische Misdrijven na lange onderhandelingen overeenstemming bereikt over de invulling van het

begrip «samenspanning» en de strafbaarstelling hiervan. Is het mogelijk dat, indien «samenspanning» inderdaad als alternatief voor «lidmaatschap van een criminele organisatie» wordt opgenomen in onderhavig kaderbesluit, de zorgvuldig overeengekomen formulering van «samenspanning» in de Wet Terroristische Misdrijven aangepast zal moeten worden? Zo ja, wat zijn dan de gevolgen voor het Nederlandse straf(proces)recht?

Antwoord

Er hoeft niet voor te worden gevreesd dat opneming in het ontwerp-kaderbesluit ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit van het delict «samenspanning» (als alternatief voor het delict «deelneming aan een criminele organisatie») tot aanpassing zou moeten leiden van de in het Wetboek van Strafrecht opgenomen strafbaarstelling van samenspanning tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Voor dit oordeel kunnen verschillende redenen worden aangevoerd.

Ten eerste brengt de thans als alternatief voorgestelde samenspanning op het terrein van georganiseerde criminaliteit niets nieuws. Dit alternatief voor de «echte» deelneming aan een criminele organisatie bestaat al geruime tijd in de precedenten op dit terrein, zoals de VN Conventie inzake Transnationale Georganiseerde Criminaliteit (TOC-Verdrag) en het gemeenschappelijke optreden van 21 december 1998 inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie (een EU-instrument). Het alternatief is altijd bedoeld geweest voor die landen (o.a. het Verenigd Koninkrijk) die grote problemen hebben om de deelneming aan een criminele organisatie in hun strafrechtssysteem in te passen en in plaats daarvan kiezen voor de samenspanning («conspiracy»). Nederland heeft dit alternatief niet nodig, gelet op het bestaan van artikel 140 Sr.

Ten tweede wil ik benadrukken dat samenspanning in de context van criminele organisaties los moet worden gezien van samenspanning in de context van terroristische groeperingen. Het zijn verschillende delicten. Ook internationaal zijn beide delicten steeds gescheiden behandeld. Dit moge blijken uit het hiervoor genoemde TOC-verdrag, alsmede uit het feit dat in het verband van de Europese Unie het onderhavige kaderbesluit geheel los staat van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van 2002.

Ten derde wijs ik erop dat de opneming van de samenspanning tot een terroristisch misdrijf in de Wet terroristische misdrijven beruiste op een nationale keuze en niet voorgeschreven werd door het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (zie de tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2002/03, 28 463, nr. 8). Een formulering van het begrip samenspanning in het EU-kaderbesluit ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit heeft dan ook geen gevolgen voor de Nederlandse Wet terroristische misdrijven.

2.

Acht u het aanvaardbaar, dan wel wenselijk, dat een recentelijk bereikt compromis ten aanzien van de formulering van «samenspanning», door middel van onderhavig kaderbesluit teniet kan worden gedaan?

Antwoord

Uit het antwoord op vraag 1 moge blijken dat de formulering van samenspanning tot een terroristisch misdrijf in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht niet wordt geraakt door het onderhavige kaderbesluit.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner