

Vergaderjaar 2007–2008 B

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. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De voorzitter en de leden van de Eerste Kamercommissie voor de JBZ-Raad

De voorzitter en de leden van de Tweede Kamercommissie voor Justitie
De voorzitter en de leden van de Tweede Kamercommissie voor BZK

Den Haag, 13 november 2007

Zoals u bekend, toetst de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS), samen met de betrokken vakcommissies, in 2007 ten minste 24 (wet- en regelgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in Kamerstukken I, 2005–2006, 30 389 A, pp. 8–10.

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd ontwerp kaderbesluit gepubliceerd. Deze is opgenomen in de eerdergenoemde «lijst van 24» (Kamerstukken I/II, 2006–2007, 22 112 AN en nr. 516). De TCS heeft een eerste (beperkte) toets van het voorstel gedaan en daarbij (vooralsnog) geen bezwaren met betrekking tot de subsidiariteit vastgesteld. Wel is een nadere beschouwing van de proportionaliteit gewenst. De bevindingen van de TCS staan samengevat in de doorverwijzing, die ik u hierbij ter kennisneming toezend.

De TCS verwijst onderhavig voorstel graag door naar uw commissie, met het verzoek haar conclusies met betrekking tot de subsidiariteit te valideren. Tevens verneemt de TCS graag uw oordeel over de proportionaliteit van het ontwerp kaderbesluit. Aangezien onderhavig voorstel door de COSAC is aangemerkt om in internationaal verband te worden getoetst, verzoekt de TCS uw commissie haar oordeel kenbaar te maken vóór 6 december 2007.

Ik vertrouw erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

De voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets,
Jan Jacob van Dijk

Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ ter bestrijding van terrorisme

Beoordeling door de TCS: doorverwijzing voor een proportionaliteitstoets

Onderhavig voorstel betreft een ontwerp-kaderbesluit dat bedoeld is een eerder kaderbesluit te wijzigen. Europees optreden lijkt in casu, zoals de Europese Commissie ook betoogt, gerechtvaardigd. Het is van belang dat de wetgeving in de lidstaten in elk geval op een (hoog) minimumniveau overeenkomt.

Wanneer wordt gekeken naar de proportionaliteit in strikte zin, kan worden geconcludeerd dat het voorstel aan de vereisten voldoet. De afzonderlijke lidstaten zijn namelijk niet in staat een eerder vastgesteld Europees kaderbesluit eigenhandig te wijzigen. Hiervoor is een gezamenlijke inspanning noodzakelijk. Bovendien kan een kaderbesluit enkel worden gewijzigd door een nieuw kaderbesluit. Andere instrumenten, zoals een verordening of een richtlijn, behoren in casu niet tot de mogelijkheden.

De proportionaliteit in brede zin levert mogelijk wel problemen op. De vraag of het voorstel niet verder gaat dan strikt genomen noodzakelijk is, zou door de vakcommissies van Eerste en Tweede Kamer beantwoord dienen te worden.

Overigens zal het voorstel in COSAC-verband worden getoetst.

Kader van de mededeling

Het voorstel van een kaderbesluit tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ ter bestrijding van terrorisme vloeit voort uit een tweetal evaluaties van de werking van het kaderbesluit uit 2002, dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd. Daarnaast heeft de afgelopen jaren een brede raadpleging (onder meer bij de lidstaten, de media, het maatschappelijk middenveld en Europese instanties als Europol en Eurojust) plaatsgevonden. Het voorstel maakt bovendien deel uit van een groter pakket aan antiterrorismemaatregelen. Dit pakket is op 6 november jl. door Eurocommissaris Frattini (Vrijheid, veiligheid en justitie) gepresenteerd, en bevat onder meer voorstellen ten aanzien van explosieven, alsmede een voorstel voor het Europabreed verzamelen van Passenger Name Records van luchtvaartpassagiers.

Rechtsgrondslagen

Het voorstel wordt geplaatst binnen de voltooiing van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, de derde pijler van het EU-verdrag. De rechtsbasis van het voorstel is gelegen in de artikelen 29, 31 lid 1 sub e en 34 lid 2 sub b EU-verdrag. De eerste twee artikelen zien met name op de inhoud van het kaderbesluit, het laatste artikel ziet op de procedure. Aangezien is gekozen voor een kaderbesluit, waarbij het vetorecht van de lidstaten van toepassing is, beschikken beiden Kamers der Staten-Generaal over een instemmingsrecht. Het Europees Parlement beschikt over een adviesrecht.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het voorstel beoogt een eerder kaderbesluit van de Raad aan te passen aan de acute inzichten ten aanzien van terroristische activiteiten. De grensoverschrijdende dimensie van terrorisme lijkt onmiskenbaar. De dreiging is internationaal, en naar het oordeel van de Europese Commissie, dient in elk geval een deel van de oplossing ook interna-

tionaal te zijn. Bovendien zijn maatregelen effectiever, wanneer zij op Europees niveau genomen worden, om te voorkomen dat in een van de lidstaten een veilige haven kan worden gevonden.

Hoewel in strikte zin de proportionaliteit van het voorstel in orde is bevonden, acht de TCS een nader onderzoek van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen in brede zin gewenst. De commissies voor de JBZ-Raad (EK) en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK) zullen derhalve verzocht worden om een nader oordeel terzake.

Standpunt Nederlandse regering

Er is nog geen standpunt van de Nederlandse regering bekend.

Samenvatting

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

De Europese Commissie beoogt door middel van onderhavig voorstel het bestaande kaderbesluit ter bestrijding van terrorisme uit 2002 te wijzigen (zie dossier 4.4.2 op www.europapoort.nl). Dat kaderbesluit verplichtte de lidstaten om in hun wetgeving een bepaalde definitie van terrorisme en een aantal bijbehorende strafbaarstellingen op te nemen. Het kaderbesluit uit 2002 is de afgelopen jaren meermaals geëvalueerd. De nu voorgestelde wijzigingen zijn op basis van de uitkomst van deze evaluaties vormgegeven. Daarnaast zijn de Conventie van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en de VN-antiterrorismestrategie, beide uit 2005, bij deze herziening van het kaderbesluit betrokken.

Het ontwerp-kaderbesluit bestaat uit een aantal onderdelen. Uit de toelichting op het voorstel blijkt, dat de Europese Commissie het internet aanmerkt als een dreigingsbron. Zowel de veelheid aan informatie die de voorbereiding en het uitvoeren van terroristische daden vereenvoudigt, als ook de pamfletten die aanzetten tot terrorisme, dienen volgens de Commissie te worden bestreden. Het internet wordt nadrukkelijk bestempeld als een «virtueel trainingskamp».

Het ontwerp-kaderbesluit zelf maakt het onderscheid tussen het al dan niet gebruikmaken van internet minder scherp. De Commissie wil met name de definitie van terrorisme uitbreiden en aanscherpen. De wetgeving geldend in de verschillende lidstaten wordt op deze wijze verder geharmoniseerd.

Lidstaten dienen er in het vervolg voor te zorgen dat publieke provocatie, recruitering en training voor terroristische activiteiten in hun nationale wetgeving onder de definitie van terrorisme vallen, inclusief strafbaarstelling voor natuurlijke én rechtspersonen. Dit geldt zowel voor de voorbereiding als de uitvoering van terroristische daden. Verder dienen de lidstaten te waarborgen, dat daden strafbaar zijn, zodra zij zijn voorbereid of gepleegd in, dan wel gericht tegen, die lidstaat.

Het ontwerp-kaderbesluit geeft geen nadrukkelijke definitie van het begrip «publieke provocatie». Wel benadrukt de Europese Commissie wat in elk geval niet onder publieke provocatie mag vallen, te weten het uiten van radicale, provocerende of polemische standpunten in een publiek of politiek debat. Dit valt onder de vrijheid van meningsuiting en kan derhalve niet strafbaar worden gesteld.

De Commissie benadrukt haar besef dat de voorgestelde maatregelen balanceren tussen het garanderen van de veiligheid van de burgers en het maken van een inbreuk op hun fundamentele rechten en vrijheden. Zij meent echter dat het voorstel de toets van artikel 10 EVRM (Vrijheid van meningsuiting) kan doorstaan.

Zoals hierboven reeds aangegeven heeft de Europese Commissie de Conventie van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme nadrukkelijk meegenomen bij de voorbereiding van het onderhavige voorstel. Er zouden geen tegenstrijdigheden zitten tussen de Conventie en het ontwerp-kaderbesluit.

De rechtsbasis van het voorstel is gelegen in het EU-verdrag, meer specifiek de artikel 29, 31 lid 1 sub e en 34 lid 2 sub b. De eerste twee artikelen zien met name op de inhoud van het kaderbesluit, het laatste artikel ziet op de procedure. Aangezien is gekozen voor een kaderbesluit, waarbij het vetorecht van de lidstaten van toepassing is, beschikken beiden Kamers der Staten-Generaal over een instemmingsrecht.

De implementatietermijn is nog niet bekend.