

Vergaderjaar 2007–2008 H

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. 8

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan:
de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 27 maart 2008

Dank u voor uw brief van 15 januari 2008 aan Commissaris Frattini met de opmerkingen van beide Kamers der Staten-Generaal over het voorstel van de Europese Commissie voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding [COM(2007)650]¹.

De Commissie heeft besloten om de nationale parlementen zo veel mogelijk te stimuleren om op haar voorstellen te reageren, teneinde de beleidsvorming te verbeteren. Het doet ons genoeg in te gaan op uw opmerkingen, die belangrijk zijn voor de werkzaamheden van de Commissie. In bijlage vindt u het antwoord van de Commissie. Ik hoop dat u dit een waardevolle bijdrage zult vinden aan uw eigen beraadslagingen.

Ik verheug mij op de verdere ontwikkeling van onze beleidsdialoog in de toekomst.

De Vice-voorzitter van de Europese Commissie,
Margot Wallström

¹ Kamerstukken I/II, 2007–2008, 31 304 G en nr. 7.

**ANTWOORD VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP OPMERKINGEN
VAN DE BEIDE KAMERS DER STATEN-GENERAAL VAN HET
KONINKRIJK DER NEDERLANDEN**

**COM(2007)650 – KADERBESLUIT VAN DE RAAD tot wijziging van
kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding**

De Commissie dankt beide Kamers der Staten-Generaal voor hun gunstige opmerkingen, houdende dat het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding¹ voldoet aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

De opmerkingen van de beide Kamers bevatten evenwel een aantal vragen.

1. Beide Kamers vragen zich af of het gebruik van internet tussen 2002 en 2007 dusdanig is veranderd dat er sprake is van de «politieke urgentie» waarnaar in het voorstel wordt verwezen. Welke aanknopingspunten heeft de Commissie aangetroffen in de evaluatie van het kaderbesluit die deze herziening noodzakelijk maken? Heeft een en ander werkelijk geen gevolgen voor internetproviders, zoals gesteld? De tekst van het ontwerp-kaderbesluit laat dit blijkbaar open.

Met betrekking tot de veranderingen in het gebruik van internet tussen 2002 en 2007 moet de Commissie verwijzen naar de effectbeoordeling bij het voorliggende voorstel². Bij het opstellen van het betrokken document is rekening gehouden met een groot aantal relevante verslagen en studies³, die alle wijzen op de snelle toename van het aantal websites met terroristische inslag en waarin het huidige aantal wordt geschat op 5 000. Zo wordt in de effectbeoordeling de volgende alinea geciteerd uit het verslag van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties «Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy» van 27 april 2006: «Terroristische netwerken zijn aangewezen op communicatie om steun te verkrijgen en leden te werven. Wij moeten hun de toegang hiertoe ontzeggen, met name door te verhinderen dat zij zich bedienen van internet. Dit medium wordt namelijk steeds vaker ingezet om terroristen te rekruteren en informatie en propaganda te verspreiden. In 1998 waren er minder dan 20 terroristische websites. In 2005 liep dit aantal volgens schattingen van deskundigen in de duizenden. Het lijkt er dan ook op dat voor een aantal grote recente aanslagen gebruik is gemaakt van informatie afkomstig van internet».

Met betrekking tot de evaluatieverslagen over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding⁴, zij opgemerkt dat deze niet in de eerste plaats bedoeld zijn om na te gaan of het kaderbesluit uitvoerig genoeg is, of welke gedragingen het niet bestrijkt, maar hoe de lidstaten het kaderbesluit ten uitvoer hebben gelegd en of dit bevredigend is of niet.

De effectbeoordeling bij het voorstel bevat in deel 2 («Definition of the problem») wel een analyse van de EU- en nationale wetgeving, waarvoor gebruik is gemaakt van bevindingen en gegevens uit de evaluatieverslagen. Deze analyse wordt verder uitgewerkt in bijlage IV van de effectbeoordeling («Insufficiency of EU and national legislation applicable to the dissemination of terrorist propaganda and terrorist expertise»).

Het feit dat in het eerste evaluatieverslag wordt geconcludeerd dat alle lidstaten op basis van hun nationale voorschriften inzake medeplichtigheid en voorbereidingshandelingen tot een misdrijf, zouden kunnen

¹ COM(2007) 650 definitief.

² Werkdocument van de diensten van de Commissie, begeleidend document bij het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, SEC(2007) 1424. Zie met name deel 2 («Definition of the problem»).

³ Waaronder het AIVD-rapport «De geweldadige jihad in Nederland. Actuele trends in de islamistisch-terroristische dreiging» (2006).

⁴ Verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, COM(2004) 409 def. en Verslag van de Commissie op basis van artikel 11 van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, COM(2007) 681 def.

voldoen aan de voorwaarden van artikel 4 van het kaderbesluit, terwijl slechts drie lidstaten voorschriften hadden voorgelegd inzake het publiekelijk verspreiden van boodschappen waarin wordt opgeroepen tot het plegen van terroristische misdrijven, wordt beschouwd als een aanwijzing voor de beperkte reikwijdte van dergelijke voorschriften.

De positie van de internetproviders komt in de effectbeoordeling meermaals aan de orde. Zo wordt in deel 3 van het document («Objectives») uitgelegd hoe rechtshandavingsinstanties hun binnen de grenzen van de richtlijn inzake de bewaring van gegevens¹ en de richtlijn inzake elektronische handel² om medewerking zouden kunnen verzoeken. In deel 4 («Policy options») worden verschillende afschermingstechnieken geanalyseerd waartoe internetproviders kunnen worden verplicht. In deel 5 («Impacts») wordt een dergelijke verplichting echter uitgesloten, onder meer vanwege de verreikende consequenties die deze optie zou hebben voor internetproviders. Ten slotte wordt in deel 5 geanalyseerd welke gevolgen het voorliggende voorstel, indien goedgekeurd, zou hebben voor de internetproviders. Met name volgens de analyse van de economische impact van het voorstel zouden – op grond van de beschikbare gegevens – de effecten niet significant zijn.

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

In deel 2 («Definition of the problem») van de effectbeoordeling bij het voorstel wordt uitgelegd dat terroristen internet niet alleen gebruiken voor de verspreiding van propaganda, maar ook voor rekrutering en training. Zo wordt internet gebruikt voor de mobilisatie van zowel eenlingen als bestaande lokale netwerken, die tot een terroristische cel kunnen toetreden of uitgroeien. Het medium dient ook om instructies en online-handleidingen te verspreiden voor opleiding en voor het plannen van aanslagen.

Een juridische studie die is opgenomen in hetzelfde deel 2, en verder wordt uitgewerkt in bijlage IV bij het voorstel, gaat – zoals gezegd – uitvoerig in op de EU- en nationale wetgeving ter zake; de conclusie luidt dat de huidige wetgeving niet toereikend is. Met name wat betreft de nationale wetgeving blijken de meeste lidstaten niet over passende bepalingen te beschikken om de verspreiding van instructies en online-handleidingen voor opleiding en het plannen van aanslagen aan te pakken.

3. Ook zouden beide Kamers 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 van dit voorstel ook werkelijk worden gerealiseerd? Zijn deze situaties niet te bestrijden met behulp van reeds bestaande (Europese) wetgeving?

In de toelichting wordt de toegevoegde waarde van het voorstel kort uiteengezet. In deel 5 («Impacts») van de effectbeoordeling wordt de toegevoegde waarde uitvoerig nader toegelicht.

Voor de met het voorliggende voorstel te verwezenlijken doelstellingen zij verwezen naar deel 3 («Objectives») van de effectbeoordeling. Het voorstel voldoet geheel aan de eerste beschreven doelstelling: versterking van het juridisch kader om de verspreiding van terroristische propaganda en terroristische expertise te bestrijden.

¹ Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG.

² Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt («Richtlijn inzake elektronische handel») (PB L 178 van 17.07.2000, blz. 1).

Ook zijn de doelstellingen van het voorstel nauw verbonden met de toegevoegde waarde ervan. De toegevoegde waarde schuilt juist in de doelstellingen die alleen met het voorliggende voorstel kunnen worden verwezenlijkt. In de uitvoerige toelichting in deel 5 van de effectbeoordeling worden deze gedetailleerd beschreven. Zo zou, indien het voorstel wordt goedgekeurd, Besluit 2005/671/JBZ van de Raad betreffende informatie-uitwisseling en samenwerking in verband met strafbare feiten van terroristische aard van toepassing worden op het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme, ook wanneer dergelijke misdrijven via internet worden gepleegd. De toepassing van dit instrument is cruciaal voor de coördinatie door Europol en Eurojust van politieke en justitiële werkzaamheden die betrekking hebben op terroristische misdrijven die meer dan één lidstaat treffen. Het voorliggende voorstel zou dus onderzoek mogelijk maken van terroristische cellen die in meer dan één lidstaat actief zijn, wanneer deze verdacht worden van het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme.

Dat de bestaande EU-instrumenten ontoereikend zijn om het gebruik van internet voor terroristische doeleinden aan te pakken, is de slotsom van een gedetailleerde analyse van de huidige bepalingen van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding alsook van andere EU-instrumenten. Deze analyse is opgenomen in deel 2 («Definition of the problem») van de effectbeoordeling en komt uitgebreid aan de orde in bijlage 4 van hetzelfde document («Insufficiency of EU and national legislation applicable to the dissemination of terrorist propaganda and terrorist expertise»).

4. Een ander argument van de Commissie heeft betrekking op het precies overnemen van de bewoordingen uit het Verdrag van de Raad van Europa.

De in het voorstel opgenomen definitie van «publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» komt nauw overeen met die van het Verdrag ter voorkoming van terrorisme. De bewoordingen zijn echter niet identiek, omdat de nieuwe misdrijven in het huidige kaderbesluit moeten worden geïntegreerd. Zoals beide Kamers vaststellen, is artikel 5, lid 2, van het Verdrag niet overgenomen in het voorliggende voorstel.

De Commissie zou de beide Kamers willen wijzen op artikel 3, lid 2, van het voorstel, dat de lidstaten ertoe verplicht om het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme aan te merken als strafbare feiten in verband met terroristisch activiteiten, mits dit «opzettelijk» geschiedt. Opzettelijkheid is dus een uitdrukkelijke vereiste.

Wat betreft het begrip «wederrechtelijk» volgt het voorstel ook de benadering van het te wijzigen kaderbesluit, dat dit begrip niet vermeldt. Er zij op gewezen dat de lidstaten de hierboven bedoelde gedragingen dienen aan te merken als strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten. Het plegen van strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten blijkt dus per se wederrechtelijk gedrag in te houden.

5. Beide Kamers zouden graag een nadere toelichting zien van de verhouding tussen het voorstel en het recht op vrije meningsuiting, met name wat betreft het publiekelijk uitlokken. «Publiekelijk uitlokken» wordt gepresenteerd als een abstract begrip, terwijl weinig écht abstract is wanneer het recht op vrije meningsuiting in het geding is.

De Commissie moet nogmaals verwijzen naar de effectbeoordeling. In deel 5 («Impacts») wordt uitvoerig ingegaan op de effecten die de nieuwe misdrijven, en met name het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristische aanslag, hebben voor het recht op vrije meningsuiting. Bij de analyse is ook relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens betrokken, op grond waarvan het Verdrag ter voorkoming van terrorisme is opgesteld.

6. Met betrekking tot de tenuitvoerlegging heeft de Commissie het gebruik van internet voor terroristische doeleinden uit verschillende invalshoeken onderzocht. Zij is zich terdege bewust van de moeilijkheden die eigen zijn aan het medium, zoals uiteengezet in deel 2 («Definition of the problem») van de effectbeoordeling. De mogelijkheid om afschermingsverplichtingen in te stellen voor internetproviders wordt in deel 5 («Impacts») uitgesloten. Een van de redenen hiervoor is dat geen van de bestaande technieken een volledig solide afscherming vormt. Zoals beide Kamers opmerken, bestaat een van de tekortkomingen van de afschermingstechnieken erin dat er al snel nieuw materiaal wordt gepubliceerd en dat bestaand materiaal op nieuwe sites verschijnt.

Wat betreft de mogelijkheid om websites binnen het rechtsgebied van de Europese Unie af te sluiten, wordt in deel 3 («Objectives») van de effectbeoordeling toegelicht dat dit slechts een secundaire doelstelling is. Monitoring en analyse van gewelddadig radicale content op internet levert dermate belangrijke gegevens op, dat het verwijderen van websites een ondergeschikte doelstelling is. Het afsluiten van een website wordt derhalve alleen als wenselijk beschouwd wanneer het de doeleinden van monitoring en onderzoek niet verstoort. Het voorstel zelf gaat echter niet in op het blokkeren of afsluiten van websites.

De uitvoeringsbevoegdheid blijft geheel bij de lidstaten berusten. Indien het voorstel wordt goedgekeurd, geldt dit ook voor het plegen van delicten via internet. De Commissie is zich echter bewust van de behoeften en moeilijkheden die de rechtshandhavingsautoriteiten blijkens deel 2 van de effectbeoordeling hebben op dit gebied. Daarom heeft de Commissie in het jaarlijkse werkprogramma 2008 van het financieel programma *Preventie en bestrijding van criminaliteit* ook niet-wetgevende maatregelen opgenomen – onder meer in de vorm van subsidies en studies – om de lidstaten te ondersteunen bij het vergroten van de capaciteit en deskundigheid van de rechtshandhavingsautoriteiten op het gebied van de bestrijding van het gebruik van internet voor terroristische doeleinden.

7. Het voorstel stipuleert in overweging 15 dat publiekelijk uitlokken van, en rekrutering 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 wordt geïnterpreteerd en geïmplementeerd? Dezelfde vragen gelden mutatis mutandis voor het begrip «poging» in artikel 4, lid 2.

Overweging 15 van het voorstel luidt:

«Het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme zijn opzettelijke misdrijven. Derhalve kan niets in dit kaderbesluit zo worden uitgelegd dat het een beperking of belemmering ten doel zou hebben van de verspreiding van informatie voor wetenschappelijke, academische of rapportagedoeleinden. Het uitdrukking geven aan radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat over gevoelige politieke kwesties, waaronder

terrorisme, valt buiten de reikwijdte van dit kaderbesluit en, met name, van de omschrijving van het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven».

Beide Kamers verwijzen naar de eerste zin van de overweging. Maar de zinnen die volgen lichten deze eerste stelling toe; hierin wordt aangegeven welke handelingen buiten de reikwijdte van het voorstel vallen.

Bovendien bevat het voorstel basiscriteria om te waarborgen dat er van voldoende opzettelijkheid sprake is, teneinde het recht op vrije meningsuiting te respecteren. Niet alleen dient elk bestanddeel van de misdrijven opzettelijk te zijn; voor de meeste misdrijven moet sprake zijn van een nog specifiekere bedoeling. Zo vereist de in het voorstel vervatte definitie van «het publiekelijk uitlokken van een terroristische aanslag» dat dit gebeurt «met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een handeling als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met h)».

De Commissie meent dat zowel overweging 15 als de specifieke definities van de misdrijven voldoende precieze criteria bevatten. Laten we artikel 34, lid 2, onder a), van het EU-Verdrag niet over het hoofd zien, dat als volgt luidt: «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». Het voorstel van de Commissie dient de nationale autoriteiten dan ook enige speelruimte te laten voor het omzetten van de bepalingen in nationaal recht.

Wat betreft de interpretatie van het begrip «poging» meent de Commissie niet dat zij specifieke criteria hoeft aan te reiken. De nationale interpretaties van «poging» die van toepassing zijn op de reeds in het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding genoemde misdrijven kunnen denkkelijk ook voor de nieuwe misdrijven worden gehanteerd.