

Vergaderjaar 2007–2008

31 304

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

C

BRIEF VAN DE COMMISSIE VOOR DE JBZ-RAAD

Aan de voorzitter van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets

Den Haag, 4 december 2007

In uw brief van 13 november jl. vraagt u de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer om voor 6 december 2007 de conclusies van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) te valideren ten aanzien van het *voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ ter bestrijding van terrorisme*. Tevens verzoekt u de commissie haar oordeel kenbaar te maken over de proportionaliteit van het ontwerp-kaderbesluit. De commissie heeft zich in haar vergaderingen van 20 november en 4 december 2007 over het voorstel beraden.

De leden van de commissie voor de JBZ-Raad hebben kennis genomen van de door de TCS getrokken conclusie, dat het voorstel de subsidiariteitstoets kan doorstaan. Onder verwijzing naar artikel 5 EG-Verdrag, waarin wordt bepaald dat Europees optreden alleen dan gerechtvaardigd is wanneer het overwogen optreden niet door de afzonderlijke lidstaten kan worden gerealiseerd, concluderen deze leden dat het voorstel inderdaad voldoet aan de eisen van subsidiariteit. Wijziging van een bestaande regeling kan immers enkel in Europees verband worden gerealiseerd.

De leden van de commissie voor de JBZ-Raad delen eveneens het oordeel van de TCS ten aanzien van de proportionaliteit in strikte zin. De Europese Commissie heeft naar hun oordeel gekozen voor het enige juiste instrument door het bestaande kaderbesluit te wijzigen door middel van een nieuw kaderbesluit.

De derde toets die de TCS bij de commissie voor de JBZ-Raad heeft neergelegd, is die van de proportionaliteit in brede zin: gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk is? Voor deze toets is de beschikbare informatie op dit moment echter onvoldoende, mede gelet op het beperkte «explanatory memorandum» bij het voorstel. Deze leden hebben op het eerste oog met name hun bedenkingen over de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen, de verhouding tot het verdragsrechtelijk en constitutioneel verankerde recht op vrije meningsuiting en de handhaafbaarheid van het

ontwerpkaderbesluit. Wellicht kunnen deze bedenkingen door een uitgebreidere toelichting door de Europese Commissie worden weggenomen.

De Europese Commissie beargumenteert de noodzaak voor de wijziging van het terrorismekaderbesluit, onder meer door toevoeging van het begrip «publieke provocatie», aan de hand van het toenemende gebruik van internet. Online zou veel informatie terug zijn te vinden over terroristische motieven en methodes. Daarnaast wordt het internet beschouwd als een van de belangrijkste aanjagers van radicalisering door de ruime beschikbaarheid van wat als «terroristische propaganda» wordt bestempeld. Het internet bestond echter ook al in 2002 en werd ook toen al veel gebruikt. De leden van de commissie voor de JBZ-Raad 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? Deze leden zien bovendien graag een onderbouwing van de noodzaak van een geharmoniseerde strafbaarstelling van training en recrutering, aangezien deze volledig lijkt te ontbreken.

Hieraan gekoppeld is de commissie voor de JBZ-Raad benieuwd naar de toegevoegde waarde van het voorstel. Zijn er situaties te 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 het onderhavige voorstel is gelegen in de gelijkschakeling van het kaderbesluit met Conventie 108 van de Raad van Europa over terrorismebestrijding. De Commissie stelt in de toelichting op het voorstel, dat de bewoordingen uit de Conventie één-op-één zijn overgenomen. Naar het oordeel van de commissie voor de JBZ-Raad is dit niet het geval waar het de begripsomschrijving van «publieke provocatie» betreft. Dit begrip is neergelegd in artikel 5 van de Conventie, waarvan het eerste lid inderdaad letterlijk is overgenomen. Artikel 5 lid 2 daarentegen, voegt eraan 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 komt niet terug in het ontwerpkaderbesluit, waardoor dat voorstel toch een ruimere werking lijkt te krijgen.

Ten aanzien van het begrip «publieke provocatie» constateert de Europese Commissie 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. «Publieke provocatie» wordt hier gepresenteerd als een abstract begrip, terwijl weinig écht abstract is wanneer het recht op vrije meningsuiting in het geding is. De leden van de commissie voor de JBZ-Raad sluiten niet uit dat in sommige situaties dit grondrecht in het geding zou kunnen komen, bijvoorbeeld wanneer op basis van onderhavig voorstel gepoogd wordt bepaalde uitlatingen te bestraffen. Zij zouden dan ook graag een betere toelichting zien op de relatie tussen het ontwerpkaderbesluit en het recht op vrije meningsuiting.

Het ontwerpkaderbesluit stipuleert in overweging 15 dat publieke provocatie tot, en recrutering en training voor, het plegen van terroristische daden «opzettelijke misdrijven» 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. De leden van de commissie voor de JBZ-Raad horen voorts graag of zij het goed begrijpen dat het volgende feit als een terroristische daad wordt aangemerkt: indien een persoon een poging onderneemt met als doel een andere persoon te bewegen tot het bedreigen tot het uitvoeren van een terroristische daad.

Tot slot is het voorstel volgens de commissie voor de JBZ-Raad niet duidelijk ten aanzien van de handhaving. 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. De leden van de commissie zouden voorts graag vernemen wie verantwoordelijk is voor deze handhaving. Komt deze taak enkel bij de nationale rechtshandhavingdiensten te liggen, of worden ook de Europese diensten hierbij ingezet?

Conclusie

Zowel de subsidiariteitstoets als de proportionaliteitstoets in strikte zin leveren naar het oordeel van de commissie voor de JBZ-Raad geen problemen op. Meer moeite hebben deze leden daarentegen met het uitvoeren van de door de TCS gevraagde proportionaliteitstoets in brede zin. Om een gefundeerd oordeel te kunnen geven, ontbreekt het deze leden aan informatie, die enkel de Europese Commissie zal kunnen verstrekken.

De commissie voor de JBZ-Raad verzoekt de TCS daarom de bovengenoemde overwegingen kenbaar te maken aan de Europese Commissie, met het verzoek om een inhoudelijke reactie. Het moge voor zich spreken dat de commissie voor de JBZ-Raad op basis van het JBZ-instemmingsrecht de Eerste Kamer zal adviseren instemming aan het voorstel te onthouden zolang geen nadere informatie is ontvangen.

De voorzitter van de commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox