

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2053

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn terrorismebestrijding

Fiche: Verordening portabiliteit online content (Kamerstuk 22 112, nr. 2054)

Fiche: Mededeling EU Actieplan voor illegale handel in vuurwapens en explosieven (Kamerstuk 22 112, nr. 2055)

Fiche: Richtlijn herziening van de vuurwapenrichtlijn (91/477/EEG) (Kamerstuk 22 112, nr. 2056)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Richtlijn terrorismebestrijding

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en Raad inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 december 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 625
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1451925340560&uri=CELEX:52015PC0625>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Er is geen impact assessment opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- h) *Rechtsbasis*
De rechtsbasis is artikel 82, tweede lid, en artikel 83, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad.
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing (gewone wetgevingsprocedure) door het Parlement.

2. Essentie voorstel

• Inhoud voorstel

De voorgestelde richtlijn treedt in de plaats van het kaderbesluit terrorismebestrijding (2002/475/JBZ, gewijzigd door kaderbesluit 2008/919/JBZ) (hierna ook: het kaderbesluit) en introduceert in aanvulling op de inhoud van het kaderbesluit een aantal nieuwe maatregelen ter bestrijding van terrorisme. Het gaat om nieuwe strafbaarstellingen inzake het ontvangen van training voor terrorisme, het uitreizen om in het buitenland terroristische misdrijven te plegen, en het financieren van terrorisme. De doelstelling van de richtlijn is verdere verruiming van het EU instrumentarium ter bestrijding van terrorisme, met het oog op een zo compleet mogelijke, onderling afgestemde wetgeving in de lidstaten, die de lidstaten in staat stelt alle vormen van terrorisme op adequate wijze te bestrijden en daarbij op effectieve wijze samen te werken – zowel onderling als in relatie met derde-landen.

De nieuwe strafbaarstellingen komen in grote mate overeen met de inhoud van het op 22 oktober 2015 tot stand gekomen Aanvullend protocol bij het Raad van Europa Verdrag ter voorkoming van terrorisme (CETS 217). In september 2014 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 2178 aangenomen met specifieke maatregelen voor de aanpak van «Foreign terrorist Fighters». Paragraaf 6 van de genoemde resolutie verplicht lidstaten van de VN tot strafbaarstelling van het reizen naar andere landen teneinde daar deel te nemen aan terroristische misdrijven of training, dan wel het organiseren of financieren van dergelijke reizen. De Raad van Europa heeft uitvoering gegeven aan paragraaf 6 van deze VNVR resolutie in het Aanvullend protocol bij het Verdrag ter voorkoming van terrorisme. Het Aanvullend protocol bevat onder andere de verplichting tot strafbaarstelling van het ontvangen van training voor terrorisme, het uitreizen om terroristische misdrijven te

plegen, het financieren van reizen voor terrorisme en het organiseren of faciliteren van dergelijke reizen.

De indiening van het voorstel voor een richtlijn was reeds aangekondigd in het Werkprogramma van de Commissie voor 2016, maar is naar aanleiding van de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 versneld. Het kaderbesluit terrorismebestrijding heeft in 2002 gezorgd voor een raamwerk van strafbaarstelling van terroristische misdrijven in het nationale recht van de lidstaten van de Europese Unie. Het kaderbesluit wees de misdrijven aan die als terroristische misdrijven moeten worden aangemerkt (misdrijven gepleegd met een terroristisch oogmerk), de definitie van een terroristisch oogmerk, en bevatte een strafbaarstelling van deelneming aan een terroristische organisatie. De Wet terroristische misdrijven zorgde in 2004 voor implementatie van de inhoud van het kaderbesluit in het Wetboek van Strafrecht (Stb. 2004, 290). In 2008 is het kaderbesluit uit 2002 door kaderbesluit 2008/919/JBZ aangepast naar aanleiding van ontwikkelingen in de terroristische dreiging en de maatregelen die in dat verband door de Raad van Europa waren opgenomen in het Verdrag ter voorkoming van terrorisme (CETS 196) (Trb. 2006, 34). Een nieuwe categorie misdrijven werd opgenomen in het kaderbesluit onder de noemer «misdrijven in verband met terroristische activiteiten». Daaronder vielen onder andere de strafbaar te stellen gedragingen opruiing tot het plegen van terroristische misdrijven, rekrutering voor terrorisme, en (het geven van) training voor terrorisme. De afgelopen jaren heeft de terroristische dreiging wederom nieuwe vormen aangenomen en ook een nieuwe externe dimensie gekregen. Daarmee wordt bedoeld op «Foreign Terrorist Fighters» (het uitreizen van (EU-)burgers naar met name conflictgebieden in het Midden-Oosten om daar deel te nemen aan de gewapende strijd in de gelederen van terroristische organisaties), hetgeen met kracht moet worden bestreden. Dergelijke personen die hebben deelgenomen aan terroristische activiteiten, kunnen immers – al dan niet getraumatiseerd en getraind voor het plegen van terroristische aanslagen – terugkeren op Europees grondgebied. Terugkeerders uit de strijdgebieden in het Midden-Oosten (Jemen, Syrië) zijn verantwoordelijk voor minstens zes al dan niet geslaagde pogingen tot het plegen van terroristische aanslagen in Europa. De niet aflatende dreiging van terroristische aanslagen vraagt om toegesneden maatregelen, ook op het terrein van het strafrecht. De Europese Commissie wijst in de toelichting op de voorgestelde richtlijn op de noodzaak om het bestaande strafrechtelijke instrumentarium uit te breiden met bepalingen die de afgelopen tijd tot stand zijn gekomen in het verband van de Verenigde Naties en in de Raad van Europa. Tegen de geschetste achtergrond kent de voorgestelde richtlijn de volgende inhoud. Op de eerste plaats wordt de inhoud van het kaderbesluit terrorismebestrijding op zorgvuldige wijze – zoveel mogelijk één-op-één – overgenomen in de richtlijn. Op de tweede plaats bevat de richtlijn de strafbaarstellingen die in het Aanvullend protocol bij het Verdrag ter voorkoming van terrorisme zijn gewijd aan het ontvangen van training voor terrorisme, het reizen naar andere landen om terroristische misdrijven te plegen en het organiseren van reizen naar andere landen om terroristische misdrijven te plegen of aan het plegen van terroristische misdrijven bij te dragen (artikelen 8, 9 en 10). Relevante Nederlandse strafbaarstellingen worden in dit verband gegeven door de artikelen 46, 134a, 140a en 421 Sr. Ten aanzien van het onderdeel «bijdragen aan» is naar Nederlands recht artikel 78 Sr van toepassing, dat met het plegen van misdrijven gelijkstelt de medeplichtigheid daar aan. Op de derde plaats bevat het richtlijnvoorstel een algemene strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (artikel 11). Daarvoor is gekozen in plaats van de bijzondere strafbaarstelling in het Aanvullend protocol inzake het financieren van het reizen om terroristische misdrijven te plegen. Een dergelijke algemene strafbaarstelling ontbreekt tot op heden in het strafrechtelijk instrumen-

tarium in de EU. De voorgestelde strafbaarstelling is in lijn met enerzijds de definitie van terrorismefinanciering die is opgenomen in de derde en vierde EU witwasrichtlijnen (2005/60/EG en 2015/849/EU), en anderzijds aanbeveling 5 inzake strafbaarstelling van financieren van terrorisme van de Financial Action Task Force.

Ter zake van de verplichting tot vestiging van rechtsmacht voor de strafbaar te stellen misdrijven vindt door de richtlijn op een enkel punt een uitbreiding plaats ten opzichte van het kaderbesluit: op grond van het voorgestelde artikel 21, eerste lid, onderdeel d, van de richtlijn, zal ook rechtsmacht moeten worden gecreëerd ten aanzien van de dader die in het buitenland een Nederlandse onderdaan of ingezetene traint voor terrorisme. Deze uitbreiding van rechtsmacht kan in het Nederlandse recht worden verwezenlijkt door aanvulling van artikel 4 van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

Artikel 15 van de richtlijn bevat een nadere duiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid bij plegen van de in de richtlijn opgenomen misdrijven. Conform hetgeen in artikel 3, derde lid, van het kaderbesluit is bepaald, is voor strafbaarheid niet vereist dat het misdrijf waarvoor bijvoorbeeld wordt getraind of gerekruteerd, of dat wordt gefinancierd, daadwerkelijk plaatsvindt. Artikel 15 van de richtlijn voegt hieraan toe, dat voor het aannemen van strafbaarheid ook niet is vereist dat precies duidelijk is voor het plegen van welk terroristisch misdrijf bijvoorbeeld wordt getraind, gerekruteerd, uitgereisd of gefinancierd, danwel tot het plegen van welk terroristisch misdrijf wordt opgeruid. Dit komt overeen met de eisen die in de Nederlandse wetgeving en rechtspraak worden gesteld aan de vervulling van de inhoud van relevante strafbaarstellingen, onder andere op het punt van het opzet van de dader die dergelijke (voorbereidings)handelingen pleegt.

Ten slotte voorziet de richtlijn in specifieke bepalingen inzake rechten van en de zorg voor slachtoffers van terrorisme. Het kaderbesluit bevatte reeds een algemene bepaling ter zake, terwijl ook de richtlijn minimum-normen voor de rechten van slachtoffers van strafbare feiten (2012/29/EU) eveneens van toepassing is en gelijke bepalingen bevat. Het gaat om verbijzondering van de hulp die aan slachtoffers dient te worden geboden – ook op emotioneel en psychologisch vlak (traumazorg). Verder moeten slachtoffers van terrorisme die woonachtig zijn in een andere lidstaat dan waar de aanslag waarvan zij het slachtoffer zijn geworden is gepleegd, evenzeer kunnen beschikken over informatie over hun rechten en over slachtofferhulp.

Naast deze strafrechtelijke richtlijn heeft de Commissie in het streven naar aanscherping van maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding een voorstel tot herziening van de vuurwapenrichtlijn ingediend (COM(2015) 624).

• *Impact assessment Commissie*

Er is geen impact assessment uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht grote waarde aan een zo effectief mogelijk strafrechtelijk instrumentarium voor de aanpak van terrorisme. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat in de Nederlandse wetgeving het afgelopen decennium is voorzien in uitgebreide strafbaarstelling van terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding en vergemakkelijking van terrorisme. Ook de strafvorderlijke mogelijkheden om terroristische misdrijven op te sporen en te vervolgen zijn uitgebreid. Daarbij is op ruime wijze uitvoering gegeven aan verplichtingen tot strafbaarstelling die voortvloeiden uit onder andere het kaderbesluit en

het Raad van Europa verdrag ter voorkoming van terrorisme. Te wijzen valt op de keuze om bij uitvoering van het Raad van Europa-verdrag en implementatie van de aanpassing van het kaderbesluit ook reeds het ontvangen van training van terrorisme strafbaar te stellen (Stb. 2009, 245). Verder kan worden gewezen op de Wet strafbaarstelling financieren van terrorisme (Stb. 2013, 292) die een brede, zelfstandige strafbaarstelling van het financieren van terrorisme heeft gecreëerd in het Wetboek van Strafrecht – zie artikel 421 Sr.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

De doelstelling van de richtlijn is verdere verruiming van het EU instrumentarium ter bestrijding van terrorisme, met het oog op een zo compleet mogelijke, onderling afgestemde wetgeving in de lidstaten, die de lidstaten in staat stelt alle vormen van terrorisme op adequate wijze te bestrijden en daarbij op effectieve wijze samen te werken – zowel onderling als in relatie met derde-landen. Nederland onderschrijft deze doelstelling volledig en acht deze van groot belang in het licht van het streven naar een effectieve bestrijding van terrorisme. Een eerste bestudering van de concept-richtlijn wijst uit dat de daarin voorgestelde strafbaarstellingen reeds door de bestaande Nederlandse strafwetgeving worden bestreken. Het ontbreken van adequate strafbaarstellingen op het niveau van de lidstaten kan een serieuze belemmering vormen voor een krachtige aanpak van terrorisme. Het grote belang dat is gemoeid met versterking van de aanpak van terrorisme maakt dat de behandeling prioriteit verdient.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Aangezien de richtlijn nog niet is besproken op werkgroepniveau, zijn nog geen formele standpunten van andere lidstaten ten aanzien van de richtlijn bekend. Aan te nemen valt dat lidstaten de inhoud van de richtlijn zullen steunen. Alle lidstaten zijn – eens te meer na de aanslagen in Parijs van 13 november 2015 – doordrongen van het grote belang van een effectieve terrorismebestrijding. Een zo optimaal mogelijk functionerend strafrechtelijk instrumentarium in Europa is in dit verband een minimumvereiste. Voorts zijn de onderdelen die in de richtlijn nieuw zijn ten opzichte van de inhoud van het kaderbesluit, identiek aan corresponderende bepalingen in het Aanvullend protocol bij het Raad van Europa verdrag ter voorkoming van terrorisme. Dat protocol gaf op zijn beurt weer uitvoering gaf aan VN VR 2178, die naar haar aard verbindend is voor de lidstaten. Verwacht mag worden dat met name Frankrijk zal wijzen op het belang van de richtlijn en zal aandringen op een zo snel mogelijke totstandkoming. Het krachtenveld in het Europees Parlement is op moment van schrijven nog onbekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

De EU is bevoegd voorstellen te doen voor aanpassing van het strafrecht op basis van artikel 83, eerste lid, en artikel 82, tweede lid, VWEU.

b) *Subsidiariteit*

De doelstelling van de richtlijn – het streven naar zo compleet mogelijke, onderling afgestemde wetgeving in de lidstaten, die de lidstaten in staat stelt alle vormen van terrorisme op adequate wijze te bestrijden en daarbij op effectieve wijze samen te werken – kan alleen worden bereikt door een instrument tot harmonisatie van strafrecht op het niveau van de Europese Unie. De richtlijn is duidelijk additioneel aan de nationale inzet van lidstaten en beperkt of belemmert deze niet. Het oordeel over de subsidiariteit is derhalve positief.

c) *Proportionaliteit*

De proportionaliteit van de richtlijn moet worden beoordeeld in het licht van het grote belang van een effectieve bestrijding van terrorisme moet worden toegekend. Het feit dat de Commissie met een richtlijn komt beoordeelt het kabinet als positief. Ook over de meeste van specifieke bepalingen is de beoordeling van de proportionaliteit positief: zo heeft de Commissie ervoor gekozen om bij de nieuwe strafbaarstellingen inzake het ontvangen van training uitreizen om terroristische misdrijven te plegen nauw aan te sluiten bij corresponderende bepalingen uit het Aanvullend protocol bij het Verdrag ter voorkoming van terrorisme. De nieuwe strafbaarstelling van het financieren van terrorisme is in lijn met de definitie in de EU witwasrichtlijnen en de verplichting tot strafbaarstelling in aanbeveling 5 van de FATF.

Nederland is echter kritisch ten aanzien van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen inzake slachtofferrechten en slachtofferzorg. De voorgestelde zeer specifieke bepalingen inzake rechten van en de zorg voor slachtoffers van terrorisme hebben geen toegevoegde waarde ten opzichte van de verplichtingen die reeds voortvloeien uit de richtlijn minimumnormen voor de rechten van slachtoffers van strafbare feiten (2012/29/EU). Laatstgenoemde richtlijn is bedoeld als algemeen, horizontaal instrument, ongeacht de aard van het delict met de gevolgen waarvan slachtoffers te maken hebben. De nu voorgestelde preciseringen van slachtofferzorg betreffende «trauma support and counseling» zijn niet typerend voor terroristische misdrijven, maar kunnen ook bij andere soorten delicten aan de orde zijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De in het voorstel opgenomen maatregelen leiden niet of slechts in beperkte mate tot extra kosten. Op grond van de voorliggende tekst is enkel een aanpassing van het besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht nodig. In de huidige tekst van het voorstel gaan de bepalingen inzake slachtofferzorg en rechten voor slachtoffers niet verder dan hetgeen terzake is geregeld in richtlijn 2012/29/EU. Indien de uiteindelijke tekst, als resultaat van de Europese onderhandelingen, verandering ondervindt, zou echter een wijziging van de bepalingen ten aanzien van slachtofferzorg in het Wetboek van Strafvordering en/of aanpassing van lagere regelgeving nodig kunnen zijn.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk/administratieve lasten voor de rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Een voorlopige bestudering van de richtlijn leidt tot de conclusie dat met de bestaande straffaarsstellingen inzake terrorisme kan worden voldaan aan de inhoud van de richtlijn. Op grond van de tekst van het richtlijnvoorstel is enkel een aanpassing van het besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht nodig. Indien de uiteindelijke tekst, als resultaat van de Europese onderhandelingen, daartoe aanleiding geeft zou een wijziging van de bepalingen ten aanzien van slachtofferzorg in het Wetboek van Strafvordering en/of aanpassing van lagere regelgeving nodig kunnen zijn.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Niet van toepassing.
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Er wordt in het voorstel een implementatietermijn van 12 maanden aangegeven. Die termijn is, indien zou moeten worden voorzien in nieuwe wetgeving, niet haalbaar, gelet op de duur van het wetgevingsproces. Daarvoor zal tijdens de onderhandelingen aandacht worden gevraagd.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
In het voorstel staat dat de Commissie binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de deadline voor implementatie van de richtlijn aan het Europees Parlement en de Raad een verslag zal uitbrengen over de implementatie van de richtlijn. Binnen vier jaar na het verstrijken van de implementatietermijn zal de Commissie voorts een analyse van de toegevoerde waarde van de richtlijn vervaardigen voor het Europees Parlement en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering en handhaving van het voorstel, indien ongewijzigd overgenomen, zijn beperkt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De richtlijn heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.