

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 4 januari 2002

De bijzondere commissie voor de JBZ-raad¹ heeft op 4 december 2001 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over: **de JBZ-raad van 6/7 december 2001**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Jurgens** (PvdA) onderstreept dat de kaderbesluiten in het kader van de JBZ-raad worden opgesteld in onderhandelingen tussen de vijftien lidstaten, waarna geen behandeling in de openbaarheid volgt. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld richtlijnen, die na het door onderhandelingen bereikte resultaat in de meeste gevallen in alle openbaarheid naar het Europees Parlement gaan. Als extra probleem komt daarbij dat zaken, politie en justitie rakend, in het algemeen een nog grotere gevoeligheid hebben in de nationale parlementen dan andere zaken. Mochten er meer onderwerpen komen die van grote betekenis zijn voor de ontwikkeling van de rechtsstaat, dan zal daar eens procedureel naar moeten worden gekeken. De heer Jurgens verwijst naar een recente notitie van de minister over de ontwikkeling van Europol, waarin de suggestie wordt gedaan dat de uitbreiding van de bevoegdheden van Europol wellicht kan geschieden via kaderbesluiten. Hoewel zijn fractie akkoord gaat met versterking van en het verlenen van operationele bevoegdheden aan Europol, moet dat wel gebeuren onder behoorlijk parlementair en justitieel toezicht. Omdat het kaderbesluit dan nog vaker zal worden gebruikt, is er des te meer reden om daar heel goed naar te kijken. De heer Jurgens complimenteert de Nederlandse regering voor haar inzet op het dossier van het Europese arrestatiebevel. Uitgaande van de Franse tekst constateert hij dat in artikel 2, lid 2, de dubbele strafbaarstelling van een lijst delicten wordt opgeheven, terwijl in artikel 2, lid 4 delicten die niet op de eerder genoemde lijst staan, ineens wel worden genoemd. In artikel 4, lid 1, wordt de dubbele strafbaarstelling weer uitdrukkelijk geïntroduceerd. Hij vraagt de minister om een toelichting daarop. Als volgende punt besteedt de heer Jurgens aandacht aan pagina 6 van de Franse tekst, handelend over artikel 4, lid 7, waarvan hij heeft begrepen dat Finland een toevoeging wil. Ook daarop vraagt hij een toelichting.

¹ Samenstelling:

Veling (ChristenUnie), Van Eekelen (VVD), (plv. voorzitter), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Pastoor (CDA), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), (voorzitter), De Wolff (GL), De Blécourt-Maas (VVD), Van de Beeten (CDA) en Broekers-Knol (VVD).

Over terrorismebestrijding vraagt de heer Jurgens – die vraag geldt ook voor het Europese arrestatiebevel – waarom er zoveel haast mee wordt gemaakt. Bestaat er behoefte aan de inhoud van het voorliggende kaderbesluit, of is het puur om aan te tonen, hoe daadkrachtig de regering is?

De heer Jurgens verwijst naar de gang van zaken rond het rapport-Watson. Het oorspronkelijke Commissievoorstel is na vele wijzigingen aanvaard. Het is typerend dat het Europees Parlement niet in staat is, over een tekst een advies te brengen waarover een werkelijk debat kan worden gevoerd. De gang van zaken had kunnen worden voorkomen als eerst een politiek akkoord binnen de Raad was bereikt, waarna publicatie van het resultaat plaatsvindt. Er wordt in dat geval pas een politieke beslissing genomen als het commentaar van buitenaf na bijvoorbeeld twee maanden is geregistreerd. Als dat aanleiding geeft tot wijzigingen, kunnen die alsnog worden aangebracht.

De heer **Van de Beeten** (CDA) vraagt, wat de status van de voorliggende stukken is. Wordt op 6/7 december een politiek akkoord bereikt, of wordt vandaag de instemming van de Kamer gevraagd met de nu voorliggende teksten? Artikel 39, eerste lid, van het Verdrag van de Europese Unie houdt in dat de Raad het Europees Parlement raadpleegt voordat kaderbesluiten worden aangenomen. Hij neemt aan dat dat moet worden uitgelegd als een daadwerkelijk besluit, en niet uitsluitend als een politiek akkoord. Dat zou betekenen dat nadat de Raad op 6/7 december een besluit heeft genomen, er een raadpleging van het Europees Parlement moet plaatsvinden over de dan voorliggende tekst.

Politiek gesproken kan de heer Van de Beeten een heel eind meegaan met het kaderbesluit inzake het Europees arrestatiebevel. Het verontrust hem wel dat de lijn van communautarisering van strafrecht wordt gekozen, en dan nog op een zeer breed terrein. Hij opteert nog steeds voor het federale bevel. Hij sluit overigens bepaald niet uit dat, als de besluiten worden genomen, daarvan een federaliserende impuls kan uitgaan, omdat de behoefte aan Europese instituties dan vanzelf zal opkomen. Alleen al om die reden is hij geneigd, de besluiten te steunen en zo snel mogelijk tot stand te laten komen. Ten slotte vraagt hij, of er voor het Europees arrestatiebevel een college van toezicht kan worden ingesteld, analoog aan wat er met Eurojust is gebeurd.

De heer **Kohnstamm** (D66) uit grote waardering voor de inzet van beide bewindslieden en hun ambtenaren. Communautarisering van het strafrecht gebeurt volgens hem in een curieuze volgorde: eerst wordt een belangrijk deel van het strafrecht gecommunautariseerd, en vervolgens volgt de vraag, welke principes aan de inmiddels genomen besluiten ten grondslag moeten liggen. De achtergrond daarvan kan niet anders zijn dan dat er sinds 11 september extra haast is geboden bij de totstandkoming van een aantal besluiten. Maar hem is nergens uit gebleken dat er ten aanzien van aanhouding en uitlevering van van terroristische daden verdachte personen problemen zijn opgetreden. De heer Kohnstamm staat zeer wantrouwend ten opzichte van de ingezette koers ten aanzien van de minimum-/maximumstraf. De enige reden voor het opnemen daarvan die hij kan verzinnen, is dat te eniger tijd de discussie zal afglijden naar de minimumstraf. Hij zou het fantastisch vinden als er politieke overeenstemming ontstaat over discussie in het openbaar over twee à drie van de voorliggende besluiten.

Het antwoord van de minister

De **minister** onderstreept dat in het kader van de JBZ-raad bijzonder belangrijke beslissingen worden genomen. Omdat er grote politieke druk op staat, gebeurt dat in hoog tempo. Hij brengt in herinnering, zelf gezegd

te hebben dat het allemaal wel erg snel gaat. De Top heeft echter aangegeven, ervan uit te gaan dat op 6/7 december definitieve beslissingen worden genomen. Dat is een gegeven, waar de Nederlandse regering niet of nauwelijks onderuit kan. Als Nederland het tempo wat lager wil, zal de hoon van Europa en wellicht zelfs van de hele wereld bijzonder groot zijn. De minister heeft ernaar gestreefd het Europees arrestatiebevel en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding zo te regelen dat een en ander in voor Nederland aanvaardbare termen kan worden gesteld. Het is goed om daarover met het parlement te spreken, zodat de minister kennis neemt van de gedachten die daar leven. De besprekingen in de Tweede Kamer over deze onderwerpen zijn, zo benadrukt hij, talrijk. Andere landen begrijpen niet of nauwelijks waar Nederland zo moeilijk over doet. Verwijzing naar de motie-Van Oven maakt weinig indruk. Er wordt van dag tot dag onderhandeld, waarbij iedereen weet dat dit moet blijven gebeuren om op 6/7 december klaar te zijn. De minister benadrukt, te proberen de kaderbesluiten op 6/7 december tot stand te brengen, daarbij zoveel mogelijk gestalte gevend aan de Nederlandse inbreng, dit alles voordat de Top in Laken zal plaatsvinden.

Het Europees arrestatiebevel brengt de minister tot de volgende opmerkingen. Politiek gezien moet dat er zo snel mogelijk komen. Als er geen politieke druk op wordt gezet, kan het heel lang duren. Er is en wordt gebruik gemaakt van de dynamiek die is ontstaan na 11 september. Het was oorspronkelijk de bedoeling, bij artikel 2 vrijwel alle delicten te noemen en te werken met een negatieve lijst. Totaal onvoorspelbaar is, welke inhoud die lijst zou krijgen. De Nederlandse instelling is dan ook geweest, te zorgen voor een positieve lijst van delicten. Die positieve lijst zou redelijk beperkt moeten zijn, gelet op artikel 2, lid 3. Met name de landen die willen werken met een algemene lijst met weigeringsgronden wilden dat die lijst erg lang wordt. Het voorliggende stuk is het uiteindelijke resultaat. Daarin zijn opgenomen de strafbare feiten die geharmoniseerd zijn in Europa, en de delicten waarvan in gemoede kan worden opgenomen dat deze in alle lidstaten een dubbele strafbaarheid kennen. De positieve lijst is, met uitzondering van Italië, door alle landen geaccordeerd. Italië zal overigens op dit punt volgens de minister «van een koude kermis thuiskomen».

De minister geeft aan dat er een facultatieve weigeringsgrond moet worden opgenomen, waarbij het vrijstaat aan de Nederlandse rechter om niet tot uitlevering op grond van het arrestatiebevel over te gaan wanneer het strafbare feit geheel of gedeeltelijk in Nederland is gepleegd. De huidige formulering van artikel 4, lid 7 houdt in dat, de bevoegde autoriteit van de uitvoerende staat zich ertoe verbindt, de vervolging uit te oefenen of de straf ten uitvoer te leggen. Dit artikellid is contraproductief ten opzichte van wat Nederland wil. Dit is het meest heikele punt waar Nederland voor staat. Het Nederlandse voorstel van dat artikellid luidt als volgt: «Indien het Europese arrestatiebevel betrekking heeft op strafbare feiten die volgens de wetgeving van de uitvoerende rechterlijke autoriteiten geheel of gedeeltelijk zijn gepleegd op grondgebied van de uitvoerende lidstaat of op een plaats die als grondgebied van die lidstaat wordt aangemerkt, en gepleegd zijn buiten het grondgebied van de verzoekende lidstaat en de wet van de uitvoerende lidstaat vervolging van dezelfde strafbare feiten niet toelaat indien deze buiten het grondgebied van de uitvoerende lidstaat zijn gepleegd». Het lijkt erop dat er een meerderheid voor deze tekst bestaat.

Nederland heeft een voorstel gedaan voor een review-bepaling – de minister zegt dit in antwoord op een vraag van de heer Van de Beeten – welk voorstel te weinig steun kreeg. De minister wil dat punt overigens bij gelegenheid nog eens inbrengen, zij het dat de gang van zaken op 6/7 december zeer flitsend verloopt. Hij kan voor een belangrijk deel instemmen met de woorden van de heer Kohnstamm over het tempo

waarin een en ander tot stand moet komen, «maar het loopt gewoon anders». Op 6/7 december moeten de betrokken kaderbesluiten worden geaccordeerd. Het zou daarom enigszins merkwaardig zijn als in de euforie over de aangenomen kaderbesluiten de Nederlandse minister van Justitie meldt dat de Eerste Kamer van het Nederlandse parlement een voorbehoud heeft gemaakt.

Aanvankelijk stond in het kaderbesluit terrorismebestrijding een minimum/maximumstraf voor deelneming van acht jaar, en van twintig jaar voor het leiding geven. Omdat dat niet past in het Nederlandse systeem, gaat Nederland voor acht respectievelijk vijftien jaar. Dat is ook de uitkomst. De reden van een minimum-/maximumstraf is het verkrijgen van enige harmonisering. De minister voorziet overigens dat uiteindelijk van dat systeem zal worden afgestapt, of dat de minimumstraffen ter discussie zullen komen te staan. De beginselen van het Nederlandse strafrecht zullen op niet al te lange termijn wel degelijk aan de orde komen. In dat verband noemt de minister het straftoemettingsbeleid, de minimumstraffen, het opportuniteitsbeginsel enzovoorts. Als tot harmonisatie van strafwetgeving en strafvordering wordt gekomen, zal ook Nederland bereid moeten zijn, enkele van haar beginselen prijs te geven. Voorafgaand daaraan zal ongetwijfeld nog een discussie met Tweede Kamer en eventueel Eerste Kamer worden gehouden. Over een discussie in de openbaarheid heeft de minister niet of nauwelijks een oordeel; hij vindt dat een gegeven, waarbij hij zich moet neerleggen. Formeel gezien kan de Kamer voorbehouden maken. Dat levert wel een ongemakkelijke positie van minister en Eerste Kamer op.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Jurgens** begrijpt de druk die op de regering staat, maar de rest van de wereld heeft daaraan geen boodschap. Hij doet de suggestie, inhoudelijke instemming met het resultaat te geven, zij het dat dat politieke akkoord nog niet mag worden omgezet in een besluit omdat de Eerste Kamer het in het belang van de democratie wezenlijk acht dat er een extra fase van openbaarheid komt. Als artikel 4, lid 7 anders wordt geformuleerd dan de Nederlandse regering wil, heeft zij een extra probleem. Een fase van openbaarheid zou principieel moeten worden opgenomen in de besluitvorming over kaderbesluiten.

De heer **Van de Beeten** vraagt of, als de Eerste Kamer een voorbehoud maakt dat door de minister wordt aangemeld, deze zaak niet naar de Europese Raad gaat. Verder wil hij weten, hoe de minister aankijkt tegen artikel 39 van het EU-verdrag.

Mevrouw **De Blécourt-Maas** (VVD) worstelt met het dilemma tussen de democratische legitimiteit en de snelheid om voor Europa iets gemeenschappelijks te doen. Zou een duidelijke uitspraak van de Eerste Kamer geen steun in de rug betekenen voor de minister? Het principe van democratische legitimiteit zou onder de aandacht van Europa moeten worden gebracht.

De heer **Kohnstamm** onderstreept dat het Europees strafrecht in het teken van het Europees Verdrag staat. Dat betekent dat de essentie van dat Verdrag niet mag worden gehinderd door het Europees strafrecht. Hij heeft het gevoel dat de besluitvorming maximaal wordt opgerekt. Ook na het antwoord van de minister kan hij nog geen logica ontwaren in het fenomeen «maximum-/minimumstraffen». Daaruit blijkt het onderlinge wantrouwen bij de lidstaten. Over de opmerkingen van de minister over «de hoon van de wereld» merkt hij op dat in juridische kringen die hoon niet aanwezig is. Hij zou het te gek voor woorden vinden als op dit punt de waan van de dag zal prevaleren.

De **minister** herhaalt zijn mening dat de rest van de wereld in onbegrip zal achterblijven als de kaderbesluiten er niet door komen, zij het met uitzondering van (een meerderheid van) de rechtsgeleerden, die van nature zorgvuldigheid prediken. Toepassing van artikel 39, lid 1 is niet gebruikelijk, maar in dit geval is het wel gebeurd. De minister is bereid, in te brengen of het Europees Parlement hernieuwd kan kijken naar de kaderbesluiten. Hij beseft overigens dat daar waarschijnlijk geen gehoor aan zal worden gegeven. Het principe van democratische legitimiteit houdt in dat de parlementen van de individuele lidstaten toestemming moeten geven. In beginsel heeft men de mogelijkheid, de uiteindelijke beslissing tegen te houden. Wat nu aan de orde is, is de enorme dynamiek die is ontstaan na 11 september. Dat is niet de waan van de dag, maar de politieke prioriteit van het allerhoogste niveau. Als het in de JBZ-raad niet lukt, zullen de regeringsleiders de zaak zelf aanpakken. Het voorstel van de heer Jurgens houdt in feite een blokkade in van de Nederlandse regering, waardoor de onderhandelingen eigenlijk worden bemoeilijkt. In dat geval heeft de minister geen werkelijke stem meer. Het beste is het, de gevoelens van de Kamer over artikel 4, lid 7 mee te geven aan de minister, die zich hiervoor hard zal maken.

De minister geeft vervolgens aan, hoe de verdere gang van zaken eruit zal zien. Op 6/7 december wordt tot een politiek akkoord gekomen, dat vervolgens in Laken zal worden bevestigd. Door een grote maatschappelijke discussie zal die zaak niet veranderen: dat politiek akkoord zal nimmer worden opgebroken. Als juristen beweren dat het anders moet, zal dat de anderen alleen maar bevestigen in hun mening dat de juristen «weer moeilijk doen». De voorgestelde procedure is overigens nergens vastgesteld. Uitvoering van het voorstel vereist in feite een verdragwijziging. Als dat in dit stadium wordt ingebracht, zal de reactie zijn, waarom Nederland daar niet eerder mee is gekomen. De enige begaanbare weg is die van het ondernemen van een poging om het Europees Parlement er alsnog bij te betrekken. De minister zou er bepaald ongelukkig mee zijn als de Eerste Kamer na het politiek akkoord nog een discussie van twee maanden wil gaan voeren. Hij zal, als hij al niet zelf weigert om mee te gaan op het punt van artikel 4, lid 7, zeggen dat het Nederlandse parlement een voorbehoud maakt.

De voorzitter van de commissie voor de JBZ-raad,
Kohnstamm

De griffier van de commissie voor de JBZ-raad,
Baljé