

Vergaderjaar 2001–2002

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 218

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 26 november 2001

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 30 oktober 2001 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief van de minister van Justitie d.d. 5 juli 2001 inzake Europese strafrechtelijke samenwerking (J-01-567);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 25 oktober 2001 inzake stand van zaken rond de ontwerp-Kaderbesluiten inzake terrorismebestrijding en het Europees aanhoudingsbevel (23 490, nr. 209).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Oven** (PvdA) constateert dat de voor een sterke EU onvermijdelijke toename van de Europese strafrechtelijke samenwerking ten aanzien van een aantal grensoverschrijdende misdrijven op drie punten spanning veroorzaakt: het opportuniteitsbeginsel, minimumstraffen en de opsporing.

Het opportuniteitsbeginsel, een van de basisbeginselen van het Nederlandse strafvorderingsstelsel, staat door de Europese ontwikkelingen en door bepaalde VN-verdragen onder druk. In het kader van het Europese debat moet over alternatieven worden nagedacht, bijvoorbeeld het schrappen van het opportuniteitsbeginsel voor in EU-verband strafbare feiten of uitsluiting van dat beginsel voor nader te bepalen zware misdrijven; aan beide alternatieven zou de mogelijkheid van afwijking op grond van zwaarwichtige redenen verbonden kunnen worden. Vanwege de vrijheid van straftoemeting door de rechter kent Nederland in tegenstelling tot tal van andere EU-lidstaten geen minimumstraffen. De zeker op het punt van de terrorismebestrijding op Nederland uitgeoefende druk is voorlopig weerstaan, maar deze discussie zal voortgaan. Nederland zou de verdere ontwikkeling niet op deze grond moeten blokkeren. Ook op dit punt moet dus over alternatieven worden nagedacht, bijvoorbeeld een beperking tot strafvorderingsrichtlijnen voor het OM of wettelijke minimumstraffen voor op Europees niveau geformuleerde misdrijven; deze varianten kunnen gekoppeld worden aan een algemene mitigatiemogelijkheid voor de rechter, bijvoorbeeld via een nieuwe beoordeling na de helft van de straftijd. Omdat op het punt van de feitelijke

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA). Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Arib (PvdA).

strafuitvoering grote verschillen bestaan tussen de EU-lidstaten, zou het overigens nuttig zijn om een vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van minimumstraffen voor de daadwerkelijk uit te zitten straf-tijd.

De vorming van joint teams in het kader van samenwerking met Europol en de aanjaagfunctie van Europol zijn op zich positief, maar hebben consequenties op het punt van de justitiële en democratische controle. Er mag immers geen sprake zijn van bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid; immuniteit van binnen joint teams executief bevoegde Europol-functionarissen is dus ongewenst. De discussie over een onafhankelijk Europees OM wordt daardoor actueel, omdat geen enkele andere instantie de justitiële controle op een executief bevoegd Europol kan uitoefenen; Eurojust komt daarvoor niet in aanmerking, omdat dat een coöperatief orgaan is.

Ook de parlementaire controle moet worden verbeterd. Zolang de rol van het Europees Parlement niet wordt versterkt, moet die controle worden uitgeoefend via samenwerking tussen de nationale parlementen. Daartoe worden initiatieven genomen die zouden moeten uitmonden in een voorziening in het herziene Europol-verdrag. Naarmate de nationale parlementen beter door elkaar worden geïnformeerd, zal ook de verbetering van de controle op nationaal niveau worden gestimuleerd. Is de minister bereid om dit punt ten behoeve van de controle op Europol te propageren?

De heer **Cörüz** (CDA) constateert dat Nederland niet zal kunnen ontkomen aan een aantal ontwikkelingen op het punt van de Europese strafrechtelijke samenwerking. Er dient dus niet te krampachtig te worden geope-reerd; de Nederlandse argumenten, ook op het punt van het drugsbeleid, euthanasie en andere immateriële zaken, moeten in Europees verband worden besproken. Elk land heeft immers zijn eigen, karakteristieke strafrechtelijke systeem. Mede gelet op de gestelde voorbehouden, bestaat echter de indruk dat de regering niet verder wil gaan dan samenwerking op bepaalde punten.

Het opportuniteitsbeginsel hoeft niet per se te botsen met in verdragen afgesproken waarborgen, maar invoering van minimumstraffen is misschien onontkoombaar. Een vergelijkend onderzoek naar de praktijk in andere landen kan uitwijzen of er werkelijk belemmeringen zijn om in Nederland minimumstraffen in te voeren. Invoering van dergelijke straffen voor bepaalde internationale misdrijven, bijvoorbeeld vrouwenhandel en milieucriminaliteit, vormt overigens geen directe bedreiging voor het bestaande Nederlandse systeem.

In verband met de grensoverschrijdende criminaliteit is oprichting van een Europees OM een goede gedachte. Hoe verhoudt Europol zich overigens tot Eurojust? Wordt er gedacht over uitbreiding van de bevoegdheden van Europol, bijvoorbeeld uitmondend in een Europese geheime dienst, of is de huidige coördinatie effectief genoeg?

De heer **Weekers** (VVD) benadrukt het belang van een goede grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding. De vraag is hoe die verbetering van de criminaliteitsbestrijding moet worden gerealiseerd. Een Europees strafrechtelijk systeem is voorlopig geen begaanbare weg: als bepaalde elementen van de ingewikkelde nationale systemen ten behoeve van de harmonisatie overhaastig worden verwijderd, bestaat het risico dat essentiële checks and balances uit de nationale systemen verdwijnen. De ontwikkeling moet daarom niet verzanden in een institutionele discussie; in de praktijk moeten mogelijkheden gezocht worden om geconstateerde belemmeringen zo spoedig mogelijk, maar ordentelijk weg te nemen. Het is goed dat Nederland meewerkt aan dit soort verbeteringen en intensiveringen van de Europese strafrechtelijke samenwerking, ook al zou het ambitieniveau daarbij hoger mogen liggen. Er wordt bijvoorbeeld vaak

alleen ingegrepen op verzoek van een ander land als dat past binnen een reeds bestaand kader of als een duidelijk Nederlands belang in het geding is. Is het niet beter om een deel van de capaciteit van de politie en het OM te reserveren voor de grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding? Wel is het verstandig om voor het creëren van nieuwe regelgeving eerst vast te stellen of een betere toepassing van het bestaande instrumentarium niet voldoende is. Voor een Europees OM is het nog te vroeg, maar als Eurojust zich de komende jaren goed ontwikkelt, is een Europees opsporingsambtenaar denkbaar die zich alleen bezighoudt met euro-crimes. Daarvoor dient naast de nationale systemen dan wel een eigen systeem met eigen checks and balances ontworpen te worden. Van de criteria waaraan de regering bij de verbetering van de Europese samenwerking wil vasthouden, zijn het opportuniteitsbeginsel, de EVRM-waarborgen en de controle op opsporingsactiviteiten door justitiële autoriteiten van groot belang. Er bestaat echter geen bezwaar tegen invoering van minimale maximumstraffen, zolang de rechter de nodige vrijheid houdt om in individuele gevallen te kiezen voor lagere straffen. Aan welke van die criteria hecht de regering in het onderhandelingsproces het grootste belang en van welke criteria is de handhaving haalbaar? Met betrekking tot de ontwerp-Kaderbesluiten is het onduidelijk wat de controle door de lidstaten op het behoud van de samenhang van de regelgeving zal inhouden: betekent dit dat een lidstaat een andere lidstaat erop kan aanspreken als de daar gekozen wettelijke vormgeving niet overeenkomt met het Kaderbesluit? Ook de heer Weekers spreekt zijn bezorgdheid uit over de immuniteit van Europol-ambtenaren die deelnemen aan joint teams. Wordt in het kader van de joint teams overigens ook een gezamenlijk referentiekader gemaakt?

De heer **Van der Staaij** (SGP) onderschrijft dat Europese strafrechtelijke samenwerking nodig is voor de bestrijding van de grensoverschrijdende misdaad en dat die samenwerking of harmonisatie geen doel op zich moet zijn en ook geen stap op weg naar een Europese politieke unie waarin wezenlijke nationale bevoegdheden zijn ingeleverd. Zal de eigen dynamiek van die samenwerking er op langere termijn echter niet toe leiden dat er veel verder wordt gegaan dan de noodzakelijke samenwerking?

Bij nieuwe voorstellen tot uitbreiding van de samenwerking moet via de subsidiariteitstoets kritisch worden bekeken of zij werkelijk nodig zijn voor een daadkrachtige misdaadbestrijding. Wellicht zijn nieuwe instrumenten niet nodig als meer aandacht wordt besteed aan de uitvoering van al bestaande afspraken. Ook moet worden bekeken welke gevolgen bepaalde Europese afspraken zouden hebben voor de nationale wet- en regelgeving. Enerzijds moeten nationale beginselen van strafrechtspleging niet te makkelijk worden opgegeven, maar anderzijds moeten ten behoeve van een goede internationale samenwerking niet alle nationale stelselkenmerken als beginselen worden beschouwd. Niet het ontbreken van minimumstraffen, maar de vrijheid van rechterlijke straftoemeting is bijvoorbeeld een beginsel; zorgvuldig onderzoek zou misschien aantonen dat die vrijheid tot op zekere hoogte verenigbaar is met een systeem van minimumstraffen.

Het Nederlandse drugsbeleid is geen goed voorbeeld ter onderstreping van de eigenheid van de Nederlandse rechtscultuur. Belemmert dat drugsbeleid overigens niet een adequate bestrijding van de drugsgelateerde grensoverschrijdende criminaliteit? Leidt een goede samenwerking tot wijzigingen van het Nederlandse drugsbeleid of wil de regering dat beleid hoe dan ook overeind houden?

Ook de ontwerp-Kaderbesluiten moeten kritisch worden gezien. Wat vindt de minister van de stelling van prof. Strijards dat een Europees aanhoudingsbevel onvermijdelijk zal leiden tot een Europees OM? Het feit dat de

staatshoofden en regeringsleiders hebben verklaard dat de eis van dubbele strafbaarheid voor een breed scala van feiten moet worden opgeheven, werpt de vraag op of de minister-president hierover vooraf overleg heeft gevoerd met de minister van Justitie. Is de onderhandelingsruimte door die verklaring wezenlijk beperkt? Worden de ministers van Justitie ten koste van een zorgvuldige besluitvorming niet steeds meer gepasseerd door de regeringsleiders? Of is de verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders een gevolg van trage besluitvorming door de ministers van Justitie?

Tot slot onderschrijft de heer Van der Staaij de conclusies van de Raad van State over de verenigbaarheid van de Grondwet en het ontwerp-Kaderbesluit over het Europees aanhoudingsbevel. Omdat een integere uitleg van de Grondwet moet plaatsvinden, plaatst hij wel een kritische kanttekening bij de door de Raad van State aangehaalde Kameruitspraak uit 1979–1980 dat de Grondwet in geval van twijfel zo wordt uitgelegd dat het Europees integratieproces daardoor niet wordt belemmerd. Hoe staat het overigens met de verenigbaarheid met de Grondwetten van andere landen? Is het nog steeds reëel om uit te gaan van besluitvorming in december?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) onderschrijft dat verbetering van de Europese strafrechtelijke samenwerking gewenst is om de aanpak van de internationale georganiseerde criminaliteit te verbeteren, maar geen doel op zich is. Daarom is het onvoldoende om uit te gaan van het behoud van bepaalde Nederlandse elementen in een Europees systeem; het gaat om intensivering van de samenwerking, met behoud van de nationale rechtstelsels. De term «een ware Europese rechtsruimte» is te veel ontleend aan de ontwikkelingen op economisch terrein en past niet bij de noodzakelijke nuchterheid en de gewenste intensivering van de samenwerking bij de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. Die intensivering kan wel tot gezamenlijke instrumenten leiden, bijvoorbeeld een Europees officier van justitie voor bepaalde terreinen, maar daarover moet van geval tot geval worden geoordeeld; de introductie van een gezamenlijk instrument moet dus niet worden gezien als onderdeel van een proces om tot een Europese rechtsruimte te komen.

De regering hinkt enigszins op twee gedachten: zij vindt harmonisatie heel belangrijk, maar wil aanpassing van het Nederlandse drugsbeleid voorkomen. Een van de criteria waaraan zij wil vasthouden, is toezicht en controle op opsporingsactiviteiten door justitiële autoriteiten. Gaat het daarbij om nationale justitiële autoriteiten?

Terecht stelt de regering dat Eurojust niet mag uitgroeien tot een Europees OM met zelfstandige vervolgingsbevoegdheden. Helaas geldt de negatieve houding van de regering ten aanzien van executieve bevoegdheden voor Europol uitdrukkelijk voor de korte termijn. Op het punt van de minimumstraffen sluit de heer Rouvoet zich aan bij de heer Van der Staaij.

Met betrekking tot het ontwerp-Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding vraagt de heer Rouvoet hoe de passage over de rechtsmacht zich verhoudt tot de in het kader van internationale verdragen gevoerde discussie over universele rechtsmacht.

Ook de heer Rouvoet vraagt een reactie op de stelling van prof. Strijards dat een Europees aanhoudingsbevel onvermijdelijk zal leiden tot een Europees OM, evenals op diens opmerking dat Nederland voorstander is van een Europees OM met een vervolgingsmonopolie.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) is teleurgesteld over de brief van de minister d.d. 5 juli. Zij onderschrijft de voorwaarden voor verdere harmonisatie van het strafrecht en de noodzaak van die harmonisatie, maar het is onduidelijk welke consequenties die voorwaarden hebben voor de

vormgeving van de samenwerking. Welke instituties en waarborgen horen daarbij?

De gebrekkige democratische en juridische controle op de harmonisatie baart zorgen: de nationale parlementen hebben tot nu toe beperkte bevoegdheden en de controle op Europol is gebrekkig. Ook de rechten en waarborgen van verdachten vergen meer aandacht: in Tampere zijn vooral afspraken gemaakt over repressieve samenwerking, waardoor de positie van de burger mogelijk onzekerder wordt.

Op termijn is een Europees OM onvermijdelijk. Dat OM moet bevoegd worden verklaard voor een aantal nader te bepalen vormen van grensoverschrijdende zware criminaliteit, waaraan minimale maximumstraffen moeten worden toegekend; introductie van minimumstraffen is niet gewenst omdat minimumstraffen in strijd zijn met de vrijheid van straftoewijzing voor de rechter. Na de oprichting van een Europees OM zouden zaken door afgevaardigde officieren van justitie, werkzaam in de lidstaten, aangebracht moeten worden bij de nationale rechter; daarnaast zou er bij het Europese Hof van Justitie een strafkamer moeten komen die nationale rechters de mogelijkheid biedt om prejudiciële vragen te stellen. Voorwaarden voor een dergelijk Europees OM zijn immers dat er strafrecht moet komen in de vorm van gezamenlijke definities en gezamenlijke sancties en dat er gezamenlijke strafprocesregels komen. Bovendien moet het Europees OM begeleid worden door vrijheidsrechters die de toepassing van bijvoorbeeld de vervolgingsmogelijkheden toetsen. Waartoe zal een Europees arrestatiebevel voor eurocrimes volgens de minister leiden? Het opportuiniteitsbeginsel is een groot goed, maar de consequentie van een Europees OM voor een beperkt aantal zware delicten is dat dat beginsel waarschijnlijk komt te vervallen omdat een groot aantal landen dat beginsel niet kent en niet wenst; bovendien wordt het beginsel ook in Nederland niet vaak toegepast op dat soort delicten. In dat geval verdient een verlicht legaliteitsbeginsel, zoals in Duitsland bestaat, de voorkeur boven een verdergaand legaliteitsbeginsel.

Het toekomstscenario moet onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie vorm krijgen en moet onder volwaardige politieke controle van het Europees Parlement komen te staan, maar zover is het nog lang niet. Daarom zijn op korte termijn enkele concrete initiatieven nodig:

1. Omdat de lidstaten zeer verschillende procedures kennen, zou Nederland het initiatief moeten nemen tot de ontwikkeling van minimumnormen voor de strafprocedures ter bescherming tegen inbreuken op burgerrechten.
2. Nederland moet nu al pleiten voor de opheffing van de immuniteit van Europol-ambtenaren en moet die opheffing dus niet afhankelijk maken van de executieve bevoegdheden van Europol, omdat ook de wijze van informatie-uitwisseling van belang kan zijn in een rechtszaak.
3. Nederland zou moeten pleiten voor het bij de Europese Commissie onderbrengen van Europol en Eurojust; het Europees Parlement zou op dat terrein medebeslissingsrecht moeten krijgen.
4. Nederland zou ter bescherming van verdachten moeten pleiten voor de oprichting van «eurorights». Een ombudspanel van Europese strafrechtadvocaten zou de problemen in kaart moeten brengen die de Europese strafrechtelijke samenwerking op dat punt met zich mee brengt. De noodzaak van het EU-arrestatiebevel is nog steeds niet duidelijk. Omdat euthanasie in sommige landen nog steeds als «moord» of «doodslag» gekwalificeerd wordt, is onduidelijk welke consequenties het verdwijnen van dubbele strafbaarheid van moord en doodslag zou hebben voor het Nederlandse euthanasiebeleid. Is ook drugshandel toegevoegd aan de lijst van delicten waarvoor de dubbele strafbaarheid zou moeten worden opgeheven?

De indruk bestaat dat de door de VN gehanteerde en door de regering onderschreven definitie van «terrorisme» ruimer is dan de in EU-verband

voorgestelde definitie. Op welke punten is de door de VN gehanteerde definitie nauwkeuriger?

De heer **Dittrich** (D66) vraagt in hoeverre de VN-definitie van terrorisme afwijkt van definities waarin het plegen van aanslagen op gebouwen of infrastructuur is opgenomen.

De minister vindt een minimale maximumstraf van 20 jaar voor het leiding geven aan een terroristische organisatie disproportioneel. Hoe valt dat te rijmen met zijn opmerking in een interview van het Algemeen Dagblad dat hij werkt aan verhoging van de straffen voor leden en leiders van terroristische organisaties tot 12 respectievelijk 20 jaar?

Het is onduidelijk welk belang andere landen erbij hebben om de rechtsmacht uit te breiden tot feiten die zijn gepleegd op het grondgebied van een andere lidstaat of door een onderdaan van een andere lidstaat.

Bij de discussie over het ontwerp-Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding gaat het niet alleen om technische punten, maar ook om zeer principiële punten.

Opheffing van de eis van dubbele strafbaarstelling is geen probleem meer als bepaalde zaken in alle landen strafbaar zijn gesteld. Welke gevolgen zal opheffing van de eis van dubbele strafbaarheid hebben voor het Nederlandse euthanasiebeleid?

Het Franse voorstel om een positieve lijst, gecombineerd met een vangnetbepaling, vast te stellen, verdient steun. Waarom duurt het zo lang voordat op dit punt vooruitgang wordt geboekt? Bestaat het gevaar dat de onderhandelingen tussen de ministers van Justitie op een gegeven moment achterhaald worden door besluiten van de regeringsleiders?

Met betrekking tot de uitleveringsprocedure vraagt de heer Dittrich of de regering de beroepsmogelijkheid wil beperken tot één gerechtshof en de politieke toets door de minister van Justitie dus wil schrappen.

Europese samenwerking op het punt van het strafrecht moet een meerwaarde hebben en moet zich dus primair richten op grensoverschrijdende delicten. Het zou echter zeer betreuenswaardig zijn als het op grond van de volksgezondheid door Nederland gemaakte onderscheid tussen softdrugs en harddrugs wordt bedreigd door verdergaande Europese samenwerking.

Het is erg belangrijk dat de kenmerken van het in Nederland gehanteerde opportuniteitsbeginsel in Europees verband zoveel mogelijk behouden blijven, maar bij sommige grensoverschrijdende delicten is het mogelijk om concessies te doen.

Invoering van minimumstraffen zou een ontoelaatbare inbreuk betekenen op de rechterlijke vrijheid van straftoemeting op basis van bijzondere omstandigheden.

Oprichting van een Europees OM is voor bepaalde grensoverschrijdende delicten van belang, maar daarbij dient wel duidelijkheid te bestaan over de exacte bevoegdheden, ook ten opzichte van de bevoegdheden van het nationale OM.

Het antwoord van de minister

De **minister** benadrukt dat de harmonisatie van de strafrechtelijke wetgeving plaatsvindt op basis van het Verdrag van Amsterdam en de daarop gebaseerde besluitvorming en ten behoeve van een krachtige bestrijding van de georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit. Harmonisatie moet alleen plaatsvinden als zij wezenlijk bijdraagt aan een krachtiger aanpak van die criminaliteit. Harmonisatie moet dus geen doel op zichzelf zijn; het is niet nodig om voor alle laakbare gedragingen een Europese strafbepaling te creëren. In de conclusies van de Raad van Tampere zijn daarom slechts een aantal delicten opgenomen die een gemeenschappelijke definitie van strafbaarstelling behoeven. Het is onvermijdelijk dat bij een voortgaande Europese samenwerking nieuwe Europese regelgeving

totstandkomt, bijvoorbeeld ter verbetering van de terrorismebestrijding, maar pas als de bestaande instrumenten goed worden toegepast, kan beoordeeld worden wanneer harmoniserende regelgeving nodig is. In de derde pijler is sprake van intergouvernementele besluitvorming; bovendien grijpen strafrechtelijke maatregelen zodanig in op de persoonlijke levenssfeer van individuen dat regelgeving daarover alleen tot stand kan komen na een correcte en tijdige democratische en juridische controle. Dat betekent dat de democratische en juridische controle nationale aangelegenheden blijven. Een kaderbesluit inzake strafrechtelijke samenwerking zal in de meeste lidstaten aan de nationale parlementen worden voorgelegd, alvorens het door de Raad wordt goedgekeurd. De toepassing van de besluiten in de derde pijler vereist vaak nationale wetgeving; de nationale rechter draagt dus zorg voor de juiste toepassing van de nationale wetgeving. Bovendien kan de nationale rechter het Europees Hof van Justitie prejudiciële vragen stellen; Nederland zet zich ervoor in om de achterstand van het Europees Hof van Justitie zoveel mogelijk te beperken. Zeker in het begin van het harmonisatieproces zal de inbedding in het nationale recht van groot belang zijn. Daartoe is het nationale parlement uitstekend in staat, terwijl dit van het Europees Parlement nog niet kan worden gevergd. Bij verdere communautarisering zal de democratische controle meer naar het Europese niveau verschuiven, maar daarvoor dient het Europees Parlement eerst meer mogelijkheden en invloed te krijgen.

Het is nog niet mogelijk om het einddoel van de samenwerking te fixeren. Dat biedt mogelijkheden om flexibel te reageren; de aanslagen in de VS hebben aangetoond dat flexibiliteit nodig is. Uitgangspunten voor de regering zijn wel dat de communautaire methode maatgevend is, dat er een Europese Grondwet moet komen, dat er een heldere, praktische taakverdeling moet komen tussen de EU en de lidstaten, dat het Europees Parlement een volwaardige medewetgever dient te worden en dat de grondrechten van de burgers tegenover de EU wettelijk verankerd dienen te zijn.

De minister zegt toe dat een vergelijkende studie zal worden uitgevoerd naar de in andere lidstaten geldende minimumstraffen. Daarnaast zal hij in EU-verband sterk aandringen op een onderzoek naar de feitelijke straftoemeting en de executievarianten in de lidstaten. Het vastleggen van bindende minimumstraffen en afstemming van de daadwerkelijk uitgezeten straffen is echter ongewenst, gelet op de rechterlijke vrijheid van straftoemeting. Wel streeft de regering ernaar om de definities van vergrijpen, verzwarende omstandigheden, rechtsmacht en maximale strafmaat meer op één lijn te brengen; hoe de rechters daarmee omgaan, is een zaak van de onafhankelijke rechtspraak. De praktijk zal zeker een zekere harmonisatie van straffen te zien geven en er is niet te ontkomen aan overleg over gemeenschappelijke minimelementen, maar ten behoeve van de onderhandelingspositie is het in het algemeen niet verstandig om in dit stadium al aan te geven tot waar Nederland wil gaan. Het EVRM-verdrag vormt in de hele EU de basis voor het strafprocesrecht, zodat verdachten in alle lidstaten ongeveer dezelfde waarborgen hebben. Bovendien vertrouwen en respecteren de EU-lidstaten elkaars rechtssystemen. Het initiatief tot de opstelling van «eurorights» behoort niet van de overheid uit te gaan.

Er is geen voornemen tot harmonisatie van de bijzondere opsporingsmethoden; op dat punt zijn de verschillen overigens niet erg groot. Wel zal worden nagegaan of het Nederlandse standpunt over de criminele burgerinfiltrant houdbaar is. Bij de inzet van een joint team geldt de wetgeving van het land waarin het team opereert.

Op het punt van coördinatie van grensoverschrijdende strafrechtelijke onderzoeken wordt veel verwacht van Eurojust, dat een wezenlijke schakel tussen de nationale vervolgende instanties zal worden en dat naar verwachting op 6/7 december definitief zal worden opgericht. Plaatsing

van Eurojust onder de controle van de Europese Commissie is niet aan de orde: de leden van Eurojust vallen onder de verantwoordelijkheid van de autoriteiten van de eigen lidstaat. Bovendien oefent het Europees Parlement controle uit op de werkzaamheden van Eurojust. De voorzitter van het college van Eurojust rapporteert jaarlijks aan de Raad; de voorzitter van de Raad rapporteert aan het Europees Parlement. De Europese Commissie houdt zich niet bezig met strafrechtelijke onderzoeken en kan derhalve geen controle uitoefenen op de dagelijkse werkzaamheden van Eurojust. Het is nooit de bedoeling geweest dat Eurojust zelf zal uitgroeien tot een Europees OM.

In het EU-overleg stelt niemand nationale strafrechtelijke principes ter discussie. Een discussie over het opportuniteitsbeginsel hoeft dus pas te worden gevoerd indien de oprichting van een Europees OM aan de orde komt. Bij een zwaar misdrijf wordt ervan uitgegaan dat alleen zwaarwichtige juridisch-technische redenen kunnen leiden tot afzien van daadwerkelijke vervolging; er kan dan dus geen sprake zijn van een beleidspot. De lidstaten behouden wel de mogelijkheid van kennisgeving van niet verdere vervolging.

Een van de problemen voor een Europees OM is dat het de nationale rechtssystemen van de lidstaten zou moeten kennen. De oprichting van een Europees OM vergt sowieso een verdere harmonisatie van het strafrecht en strafvorderingsrecht.

In september 2000 heeft de Europese Commissie een aantal tekortkomingen aangegeven van de politieke en justitiële samenwerking bij de fraudebestrijding. Het voor dit najaar aangekondigde Groenboek over de aanstelling van een Europese aanklager voor de EU-fraudebestrijding zal naar verwachting worden gepresenteerd tijdens de top van de regeringsleiders in Laken. Het is twijfelachtig of een Europese aanklager een panacee is voor problemen bij de intergouvernementele samenwerking; de samenwerking kan ook worden verbeterd via minder ingrijpende maatregelen. Een definitief standpunt zal pas na het verschijnen van het Groenboek worden ingenomen.

Er is een toenemende behoefte om Europol uiteindelijk executieve bevoegdheden te geven, maar omdat Europol nog niet optimaal werkt en omdat nog geen sprake is van een goede justitiële controle, is dat voorlopig ongewenst. Een eventueel besluit om Europol executieve bevoegdheden te geven, moet door de nationale parlementen worden beoordeeld. Hoewel de informatieverstrekking door de Nederlandse politie aan Europol niet slecht is, wordt op dat punt gewerkt aan verbetering. In november zal een nota verschijnen in het kader van de voorbereiding van de wijziging van het Europol-verdrag in verband met mandaatsuitbreiding.

Europol-functionarissen die deelnemen aan joint teams, spelen geen operationele, maar een ondersteunende rol; zij zullen bijvoorbeeld niet aanwezig zijn bij huiszoekingen. Internationale ambtenaren hebben altijd immuniteit, maar als Europol-functionarissen executieve taken gaan verrichten, kan de immuniteit niet in stand blijven. De joint teams formuleren een gezamenlijke doelstelling en komen op basis daarvan tot concrete onderzoeken.

Een vermenging van politie en geheime dienst is, net als op nationaal niveau, ongewenst. Voor de oprichting van een Europese geheime dienst is wijziging van het Verdrag van Amsterdam nodig; bovendien werken de nationale geheime diensten in het algemeen al goed samen.

Alle lidstaten willen gezamenlijk en krachtdadig optreden tegen het terrorisme. Er is geen concurrentie of meningsverschil tussen de regeringsleiders en de ministers van Justitie; conclusies of verklaringen van de Europese Raad bevestigen de door vakraden gekozen richtingen. De regering spreekt op basis van regelmatig intern overleg met één mond; de minister-president en de minister van Justitie zijn het dus geheel met elkaar eens. Wel is er grote druk op de JBZ-ministers om op 6/7 december

tot besluitvorming te komen over het kaderbesluit. Naar verwachting zal dat lukken, maar niet ten koste van de zorgvuldigheid; de impact van de terrorismebestrijding zorgt wel voor enige vertraging op sommige andere terreinen. Overigens kan de Europese Raad geen besluit nemen zonder voorafgaand besluit van de JBZ-raad.

Het is van groot belang dat de EU zich aansluit bij de omschrijving van het terroristische oogmerk, zoals gehanteerd in het VN-verdrag inzake financiering van terrorisme en in het ontwerp van het alomvattende VN-verdrag inzake terrorisme. Over deze omschrijving bestaat nauwelijks verschil van mening en het bestaan van verschillende omschrijvingen is ongewenst; bovendien is de door de VN gekozen omschrijving helderder en makkelijker door het OM te bewijzen dan de voorgestelde omschrijving door de EU. Over de omschrijving en de bepalingen inzake straffen en rechtsmacht wordt nader overleg gevoerd. Om te voorkomen dat de definitie voor verkeerde doeleinden wordt gebruikt, dient de lijst van terroristische misdrijven alleen uit ernstige, zware delicten te bestaan.

In het concept-Kaderbesluit is inderdaad sprake van een minimale maximumstraf van 20 jaar voor het leiding geven aan een terroristische organisatie. De minister heeft een sterke voorkeur voor een straf die beter in het Nederlandse systeem van maximumstraffen past, maar zal hier in de discussie geen hard punt van maken. Er wordt ook gediscussieerd over een Europese lijst van terroristische organisaties.

Het streven is erop gericht dat er geen geschillen over de rechtsmacht meer ontstaan en dat duidelijk is welk land tot vervolging overgaat. Vrij algemeen zal het rechtsbeginsel worden aanvaard dat een land dat een verdachte niet uitlevert, die verdachte moet berechten, ook als hij niet uit dat land afkomstig is en het strafbare feit in het buitenland heeft begaan. Wat het Europees aanhoudingsbevel betreft: bij volledige harmonisatie zou dubbele strafbaarheid niet meer relevant zijn. Er is echter geen sprake van volledige, maar wel van zoveel mogelijk harmonisatie. Daarom zijn de meeste lidstaten voor een positieve lijst, met als vangnet een restcategorie waarvoor dubbele strafbaarheid blijft gelden. Toch houdt het Belgische voorzitterschap vooralsnog vast aan de negatieve lijst, waarbij slechts bepaalde inperkingen op de afschaffing van de dubbele strafbaarheid worden toegestaan. Het overleg gaat echter voort.

Op basis van een Europees aanhoudingsbevel geldt een door nationale rechterlijke autoriteiten uitgevaardigd aanhoudingsbevel voor de hele EU; daar is geen Europees OM voor nodig. Het is inderdaad de bedoeling dat de politieke toets van uitleveringen door de minister van Justitie binnen de EU verdwijnt en dat de rechter dus ook de humanitaire toets zal toepassen. Het is nog een kwestie van uitwerking bij welke rechter(s) de rechtsmacht op dit punt in Nederland zal berusten.

De werking en de inpassing van de kaderbesluiten wordt collectief geëvalueerd; het is dus inderdaad de bedoeling dat de lidstaten elkaar controleren.

Voor Nederland blijft het eigen drugsbeleid het uitgangspunt. De Nederlandse wetgeving laat euthanasie buiten het strafrecht indien aan bepaalde zorgvuldigheidseisen is voldaan. Als om uitlevering wordt gevraagd van iemand die in een andere lidstaat euthanasie heeft gepleegd en daarbij die eisen niet in acht heeft genomen, zal Nederland dus tot uitlevering besluiten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe