

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
523472

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 13-06-2014

Onderwerp Beantwoording vragen inzake de informatievoorziening over de
implementatie van strafrechtelijke regelgeving

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie mij bij brief van 11 april 2013 heeft gesteld over mijn brief inzake de informatievoorziening over de implementatie van strafrechtelijke regelgeving (Kamerstukken II 2012/13, 32 317, nr. 167). Tot mijn spijt zijn deze vragen geruime tijd onopgemerkt gebleven, waardoor de beantwoording erg lang op zich heeft laten wachten. Ik bied u hiervoor mijn verontschuldigingen aan. Graag zal ik in het hiernavolgende de vragen beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemde brief van de minister van Veiligheid en Justitie. Zij hebben nog de navolgende vragen. Hoeveel EU-richtlijnen dwingen tot implementatie van strafrechtelijke regelgeving?

Ik stel voorop dat, bij de beoordeling van richtlijnen die dwingen tot implementatie in strafrechtelijke regelgeving, de kwantiteit daarvan geen relevant criterium voor mij is. Dat is ook de reden dat ik heb aangegeven (o.a. tijdens het AO ter voorbereiding op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 4 juni jl. en tijdens het VAO over het JBZ-meerjarenbeleid vanaf 2015 op 15 mei jl.) niet te voelen voor onderzoeken of monitoringsystemen waarvan het effect zou zijn dat de invloed van de EU wordt gereduceerd tot een getal of percentage. Daarom heb ik tijdens het bovengenoemde VAO ook de motie van het Lid Helder c.s. met het verzoek om de regering onderzoek te laten doen naar het percentage wetgeving vanuit instellingen van de Europese Unie op JBZ-terrein ontraden (Kamerstukken II, 2013/14, 32317, nr.231).

Waar het om moet gaan is de vraag of de Europese samenwerking wat heeft opgeleverd bij de criminaliteitsbestrijding in en door Nederland. De regelgeving die in de afgelopen decennia tot stand is gekomen, heeft de opsporingsinstanties verschillende middelen verschaft om beter en sneller met elkaar te kunnen samenwerken bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Die samenwerking vindt dagelijks plaats en draagt bij aan de criminaliteitsbestrijding in Nederland.

In zijn algemeenheid geldt dat, jaarlijks op het gehele EU-terrein gemiddeld een kleine 100 richtlijnen omgezet dienen te worden door Nederland. Zoals ik ook heb aangegeven in de beantwoording van de vragen van het lid Helder (PVV) over de invloed van de EU op strafrechtelijke regelgeving (Kamerstukken II, 2012/13, Aanslag 2824) heeft slechts een klein deel daarvan betrekking op het strafrecht. Vanaf het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, op 1 december 2009, tot nu zijn op strafrechtelijk terrein tien richtlijnen tot stand

gekomen (gebaseerd op Titel V, Hoofdstuk 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna: VWEU). Deze richtlijnen zijn of worden in hoofdzaak geïmplementeerd in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering, hetgeen blijkt uit de bij elk wetsvoorstel tot implementatie gevoegde transponeringstabel. Soms kan in de transponeringstabel worden volstaan met verwijzing naar een reeds bestaande wetsbepaling en soms worden nieuwe wetsbepalingen gemaakt, zoals in dat geval ook uit het implementatiewetsvoorstel blijkt. In de bijlage treft u een lijst aan van de bedoelde richtlijnen.

Minister van Veiligheid en Justitie

Datum

Ons kenmerk
523472

Deelt u de mening dat het aantal EU-richtlijnen dat dwingt tot strafrechtelijke implementatiewetgeving tot een minimum dient te worden beperkt en dat de strafrechtwetgeving vooral een kwestie van nationale aard is? Wat gaat u doen teneinde te verzekeren dat dit ook daadwerkelijk gebeurt?

In het kader van de Nederlandse inzet ten aanzien van het JBZ-meerjarenbeleid vanaf 2015 (het post-Stockholm programma) heb ik hierover verschillende keren met u van gedachten gewisseld. Voor mij staan de komende jaren de horizontale uitgangspunten consolidatie, implementatie, evaluatie en kostenefficiëntie centraal¹. Een ander belangrijk uitgangspunt waaraan het kabinet nieuwe initiatieven steeds kritisch toetst, is het beginsel van subsidiariteit: problemen die op nationaal, regionaal of lokaal kunnen worden opgelost, moeten ook op dat niveau worden aangepakt.

Harmonisatie van strafrecht of strafvordering is als zodanig geen doel voor mij. Wel hecht het kabinet groot belang aan effectieve opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit, het opheffen van eventuele lacunes en het voorkomen van 'safe havens' voor bepaalde vormen van criminaliteit in de EU. Daarvoor is een goede samenwerking tussen de lidstaten van de EU noodzakelijk, waarvoor afspraken op EU-niveau nodig zijn. Grensoverschrijdende strafzaken vereisen nu eenmaal een grensoverschrijdende aanpak. Dat is ook in het belang van Nederland.

Voorstellen die de grensoverschrijdende strafrechtelijke samenwerking regelen of bevorderen, zullen dan ook steeds vanuit dit perspectief nauwkeurig worden beoordeeld. Er zijn ook onderwerpen waarover het kabinet zeer kritisch is. Te denken valt aan het voorstel inzake een Europees Openbaar Ministerie of het voorstel voor een richtlijn betreffende de onschuldpresumptie, zoals ook uit de BNC-fiches en de opstelling tijdens de onderhandelingen blijkt. Het kabinet is van oordeel dat de EU zich bij de strafrechtelijke samenwerking moet concentreren op het opheffen van eventuele lacunes en op het voorkomen van 'safe havens'. Nederland is geen voorstander van herziening van reeds bestaande Europese regelgeving zo lang daartoe geen noodzaak is gebleken.

Zoals ik hierboven al aangaf geldt voor elke ontwerp-richtlijn en dus ook voor die op het terrein van het straf(proces)recht, dat ze voorwerp zijn van een BNC-fiche en stelselmatig, in het kader van de voorbereiding van de (JBZ-)raden of daarbuiten, voorwerp van overleg tussen parlement en regering zijn.

De beoordeling van het voorstel in de BNC-fase vindt plaats aan de hand van de vragen die in het BNC-fiche zijn opgenomen. Belangrijke onderdelen in dit verband zijn de onderdelen die betrekking hebben op de strekking van het voorstel, de bevoegdheid van de EU om regels te stellen, de juridische implicaties alsmede de implicaties voor de uitvoering en handhaving, en ten slotte de

¹ Zie ook het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig EU-JBZ beleidskader van 18 november 2013 (Kamerstukken II 2012/13 32317, nr.196) en de kabinetsappreciatie van de mededelingen van de Europese Commissie inzake de toekomstige ontwikkeling van de JBZ-samenwerking van 17 april 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 32317, nr. 227).

voorlopige positie die de regering op grond van de daarvoor weergegeven overwegingen inneemt tegenover het voorstel.

Minister van Veiligheid en Justitie

Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat EU-richtlijnen in ieder geval nooit zo ver zouden moeten gaan dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op de strafvorderlijke soevereiniteit van een lidstaat? Zijn er op dit moment tendensen gaande binnen de EU die wijzen in de richting van een inbreuk op dit uitgangspunt?

Datum

Ons kenmerk
523472

Ik stel voorop dat het VWEU de bevoegdheid van de EU begrenst. Dit betekent dat de EU alleen regelgeving tot stand kan brengen indien daarvoor in het Verdrag een rechtsgrondslag bestaat. Ten aanzien van het strafprocesrecht verwijs ik naar de bepalingen van Titel V, Hoofdstuk 4, VWEU inzake de justitiële samenwerking in strafzaken. Vervolgens zal ieder voorstel op zijn eigen merites worden beoordeeld. Daarbij zal uiteraard ook kritisch worden bezien welke gevolgen het voorstel zal hebben voor het Nederlandse straf(proces)recht. Dat verschilt per voorstel. Het op voorhand afwijzen van voorstellen enkel omdat deze kunnen leiden tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, acht ik - gelet op hetgeen ik hiervoor reeds aangaf - niet gewenst. Het gaat er bij dergelijke voorstellen immers in belangrijke mate om of ze voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

Kunt u toezeggen de Kamer zoveel en zo vroeg mogelijk te informeren over EU-richtlijnen of voornemens daartoe die veranderingen teweegbrengen in de Nederlandse strafwetgeving?

Uiteraard hecht ook ik er belang aan dat beide Kamers in een vroeg stadium worden geïnformeerd over ontwerprichtlijnen. Ik meen dat met de bestaande procedures, in het bijzonder de hiervoor beschreven BNC-procedure, adequaat tegemoet gekomen wordt aan deze wens. Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de Commissie alle voorstellen voor Europese wetgeving rechtstreeks naar de Tweede en Eerste Kamer stuurt, zodat zij vanaf het moment van het verschijnen van een voorstel daarvan rechtstreeks kennis kunnen nemen. Ook groenboeken, die in sommige gevallen aan voorstellen voor regelgeving voorafgaan, worden aan beide Kamers toegezonden alsmede de conceptkabinetsreactie daarop die het kabinet voornemens is aan de Commissie te sturen. Tenslotte wijs ik er nog op dat de Kamers ook elk jaar het werkprogramma van de Europese Commissie alsmede de kabinetsappreciatie daarbij ontvangen.

In welk stadium en door wie kan het voornemen tot het opstellen van een EU-richtlijn nog worden bijgestuurd?

Een ontwerprichtlijn is pas definitief op het moment dat zowel de Raad als (in de meeste gevallen) het Europees Parlement daarmee hebben ingestemd. Om effectief een voorstel te kunnen beïnvloeden is vereist dat zowel voordat een voorstel door de Commissie aan de lidstaten en het Europees Parlement wordt aangeboden als vanaf het eerste moment dat een voorstel voor bespreking is ingebracht, bijvoorbeeld in expert meetings, raads- of commissie-werkgroepen/comité's en op Raadsniveau, het Nederlandse standpunt voor het voetlicht wordt gebracht en bij de andere lidstaten en instellingen wordt gewerkt aan het vinden van steun daarvoor. Aldus wordt getracht, waar nodig, het voorstel overeenkomstig onze wensen aan te passen. Om deze reden is het van belang dat reeds in een vroeg moment duidelijkheid bestaat over onze inzet, hetgeen de reden is voor de BNC-procedure.

Hoe handelt u op het moment dat blijkt dat sprake is van een ontwerp-EU-richtlijn die in strijd is met Nederlandse strafwetgeving?

Datum

Het is mij niet geheel duidelijk wat door vragenstellers wordt bedoeld met strijd met de Nederlandse strafwetgeving. Als daaronder wordt verstaan dat er sprake is van een voorstel dat rechtstreeks indruist tegen een in Nederland vastgestelde strafrechtelijke norm, dan merk ik op dat dit tot op heden niet aan de orde is geweest. Wat wel voorkomt is dat strafbaarstellingen die in het Nederlandse recht ontbraken, zijn voorgesteld. Ik denk hierbij aan de strafbaarstelling van een terroristische criminele organisatie hetgeen geleid heeft tot artikel 140a Sr of tot uitbreiding van strafbaarstelling van seksuele gedragingen met jeugdigen, zoals is geschiedt ter implementatie van de richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (PbEU L 335).

Ons kenmerk
523472

Telkens wordt nagegaan of dergelijke voorstellen onaanvaardbaar of misschien juist wenselijk zijn. Dat hangt – zo moge blijken uit de gegeven voorstellen – , af van de omstandigheden van het concrete geval. Het oordeel daarover is te vinden in de voorlopige positie van de regering zoals verwoord in het BNC-fiche. Indien Nederland geen voorstander is van het voorstel wordt vanzelfsprekend getracht het voorstel aan te doen passen overeenkomstig onze wensen

Wat is de positie van de overige EU-lidstaten met betrekking tot EU-richtlijnen die nopen tot strafrechtelijke implementatiewetgeving?

In algemene zin valt daarover niet meer te zeggen dan dat elke lidstaat zijn standpunt over EU-voorstellen bepaalt op basis van het oordeel van die lidstaat over het nut en de noodzaak van het voorstel . Wel kan worden vastgesteld, dat alle lidstaten het strafrecht een gevoelig domein vinden. Dat geldt in versterkte mate het strafprocesrecht. Ook andere lidstaten opereren in het algemeen zeer behoedzaam. Nederland staat daarin dus niet alleen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende brief van de minister van Veiligheid en Justitie. Deze leden zijn van mening dat ook Nederland zich dient te houden aan tijdige implementatie in wet- en regelgeving van EU-richtlijnen en EU-kaderbesluiten. Aan de hand van informatie over ingebrekestellingen op de site van de Europese Commissie ² en uit het jaarlijkse verslag van de Europese Commissie over toepassing van het EU-recht³ menen de aan het woord zijnde leden te kunnen concluderen dat Nederland de afgelopen jaren vaker de termijnen voor implementatie heeft overschreden. Klopt deze conclusie en zo ja, wat is de oorzaak voor de toegenomen vertraging?

Zoals iedere lidstaat overkomt, lukt het ook in Nederland niet altijd om de noodzakelijke implementatiemaatregelen op tijd gereed te hebben. De aanleiding voor vertraging zijn uiteenlopend en datzelfde geldt voor het aantal overschrijdingen per jaar en de duur daarvan. Ik deel echter niet uw conclusie dat sprake is van een toegenomen vertraging. In absolute getallen uitgedrukt is er in sommige van de achterliggende jaren inderdaad sprake van een stijging. Echter, afgezet tegen het totaal aantal te implementeren richtlijnen in elk van die jaren én afgezet tegen de prestaties van de andere EU-lidstaten in die jaren (zie

² http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_en.htm,
http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_communication_en.htm

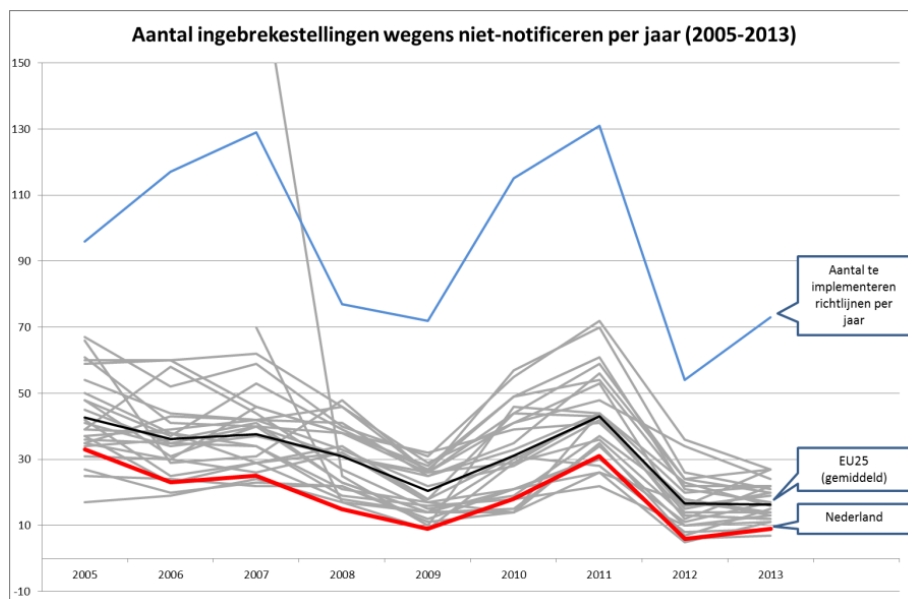
³ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm

bijgaande grafiek) kan dat naar mijn mening niet betiteld worden als een achteruitgang. Voor de goede orde wijs ik er op dat de bedoelde informatiebronnen waarnaar de vraagstellers verwijzen, op alle EU-richtlijnen zien. Verder wijs ik er op dat de inbreukprocedure voor (pre-Lissabon-) kaderbesluiten pas per 1 december 2014 zal gaan gelden. De tot nu toe verschenen gegevens zien derhalve niet op dergelijke kaderbesluiten.

Minister van Veiligheid en Justitie

Datum

Ons kenmerk
523472



Deelt u de mening dat Nederland niet voorop loopt bij het implementeren van EU-richtlijnen op het gebied van het strafrecht? Zo nee, hoe moet deze informatie dan wel worden geïnterpreteerd?

Naar mijn mening presteert Nederland, in verhouding met de andere lidstaten, goed wat betreft de tijdige implementatie van richtlijnen op het gebied van het strafrecht. Voor de implementatie van dergelijke richtlijnen geldt dat veelal formele wetgeving is vereist en dus niet volstaan kan worden met procedureel eenvoudiger implementatiemiddelen als amvb's of ministeriële regelingen, zoals dat op andere beleidsterreinen van de EU het geval is. Bovendien geldt voor die andere beleidsterreinen dat het merendeel van de nieuwe wetgeving wijziging van reeds bestaande EU-regelgeving betreft. Op het relatief jonge JBZ-terrein geldt dat regelgeving, zoals bij voorbeeld het EAB of wederzijdse erkenning van geldboetes nieuw is waardoor de implementatie niet alleen wetgevende maar ook organisatorische maatregelen vergt. De ervaring leert dat bij dergelijke wetgevingstrajecten verhoudingsgewijs vaker het probleem optreedt dat de voor implementatie vastgestelde termijn in de praktijk niet realistisch is. Dat blijkt ook uit het feit dat de andere lidstaten met dezelfde implementatieperikelen kampen als Nederland. Nederland vraagt daarvoor ook bij herhaling aandacht en dat heeft ook wel geleid tot een langere implementatietermijn.

De leden van de PVV fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake de uitvoering van EG-richtlijnen. U geeft in uw brief aan dat op verschillende websites informatie over uitgebrachte ingebrekestellingen gepubliceerd worden. Deze leden constateren dat deze informatie onvoldoende nauwkeurig en actueel is. Daarnaast is deze informatie niet in het Nederlands beschikbaar. In de kwartaaloverzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden alleen de ingebrekestellingen voor Nederland

geconstateerd, bovendien is deze informatie niet actueel. Zij constateren voorts dat de actuele stand van zaken met betrekking tot de implementatie van een bepaalde EU-richtlijn door een andere lidstaat niet duidelijk is vast te stellen. De Kamer dient, teneinde haar controlerende taak naar behoren uit te kunnen voeren, over informatie van EU- kaderbesluiten en EU-richtlijnen op strafrechtelijk terrein in het Nederlands te kunnen beschikken. Dit is niet het geval. Deze leden willen graag weten waarom niet door het ministerie van Veiligheid en Justitie de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van EU-richtlijnen en EU-kaderbesluiten op strafrechtelijk niveau via een register wordt bijgehouden? Bent u bereid een dergelijk register aan de Kamer beschikbaar te stellen?

Minister van Veiligheid en Justitie

Datum

Ons kenmerk
523472

Voor de goede orde stel ik voorop, dat het geen taak is van Nederland of van welke andere individuele lidstaat is om te controleren of andere lidstaten tijdig aan hun implementatie-verplichtingen voldoen. Dat is moeilijk doenlijk, omdat er geen plicht voor lidstaten bestaat om elkaar systematisch te informeren over de stand van implementatie. Het opstellen van een register als door vragensteller bedoeld is derhalve niet doenlijk. Bovendien is het ingevolge artikel 258 VWEU de taak van de Commissie om toe te zien op tijdige en volledige implementatie van de richtlijnen door de lidstaten.

Ik heb geen reden om te twijfelen aan de nauwgezetheid waarmee de Commissie deze taak vervult. Het is voor alle lidstaten een vaststaand gegeven dat het uitblijven van een implementatiemelding er toe zal leiden dat de Commissie ook bij instrumenten op het terrein van Titel V, hoofdstuk 4, VWEU inbreukprocedures kan starten. Gelet op het voorgaande zie ik dan ook geen noodzaak om te komen tot een algemeen bewakingsmechanisme waarmee Nederland de voortgang in andere landen zou monitoren.

Overigens merk ik in dit verband nog op dat de Commissie nadenkt over een uitbreiding van de informatie over nationale implementatiemaatregelen die in de op de openbare database EUR-LEX wordt getoond bij iedere richtlijn. Nederland pleit er in dat kader voor om niet alleen de implementatiemiddelen maar ook de implementatiestatus (voltooid ja/nee) per lidstaat te vermelden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

Bijlage: Overzicht richtlijnen die sinds 1 december 2009 op het terrein van
justitiële samenwerking in strafzaken tot stand zijn gekomen

Datum

Richtlijnen inzake strafrechtelijke samenwerking (artikel 82 VWEU)

Ons kenmerk
523472

1. Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PbEU L 130 van 01/05/2014, blz. 1–36).
2. Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L 294 van 06/11/2013, blz. 1–12).
3. Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU L 315 van 14/11/2012, blz. 57–73).
4. Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L 142 van 01/06/2012, blz. 1–10).
5. Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (PbEU L 338 van 21/12/2011, blz. 2–18).
6. Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PbEU L 280 van 26/10/2010, blz. 1–7).

Richtlijnen inzake materieel strafrecht (artikel 83 VWEU)

7. Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PbEU L 127 van 29/04/2014, blz. 39–50).
8. Richtlijn 2013/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen en ter vervanging van Kaderbesluit 2005/222/JBZ van de Raad (PbEU L 218 van 14/08/2013, blz. 8–14).
9. Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335 van 17/12/2011, blz. 1–14)⁴.
10. Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101 van 15/04/2011, blz. 1–11).

⁴ Deze richtlijn is aanvankelijk abusievelijk onder nummer 2011/92/EU gepubliceerd; zie correctie PB L 18 van 21/01/2012, blz. 7).