

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1044

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Richtlijn betreffende Europees onderzoeksbevel in strafzaken
2. Besluit over financiële wijziging ten behoeve van ITER (22 112, nr. 1045)
3. Mededeling inzake het gebruik van beveiligingsscaners in EU-luchthavens (22 112, nr. 1046)
4. Mededeling inzake algemeen Europees internationaal investeringsbeleid (22 112, nr. 1047)
5. Mededeling Europa als nr. 1 toeristische bestemming (22 112, nr. 1048)
6. Mededeling overdraagbare spongiforme encefalopathieën, TSE's (22 112, nr. 1049)
7. Mededeling Europese Verkeersveiligheidsruimte voor de periode 2011–2020 (22 112, nr. 1050)
8. Verordening tot wijziging verordening inzake kredietbeoordelaars (22 112, nr. 1051)
9. Verordening EU octrooi vertaalregelingen (22 112, nr. 1052)
10. Verordening overgangsregeling bilaterale investeringsovereenkomsten (22 112, nr. 1053)
11. Mogelijkheid tot verbieden of beperken van teelt van ggo's op eigen grondgebied (32 472/22 112, nr. 2)

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: richtlijn betreffende Europees onderzoeksbevel in strafzaken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken

Datum document: 21 mei 2010

Nr. document: 9288/10 COPEN 117 + ADD1 + ADD2 + ADD3

Register Raad: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/10/st09/st09288-ad01.nl10.pdf>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: 9288/10 COPEN 117 ADD2

Behandelingstraject Raad: COPEN, CATS, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* artikel 82, eerste lid, onder a VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing EP)
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het voorstel behelst een richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel (EOB). Justitiële autoriteiten kunnen een EOB uitvaardigen om in het kader van een strafrechtelijk onderzoek de justitiële autoriteiten in een andere lidstaat onderzoekshandelingen te laten verrichten ten behoeve van een eigen strafrechtelijk onderzoek. Het EOB vervangt een groot deel van de verzoeken om rechtshulp.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, onder a, VWEU

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

• Risico's / implicaties/ kansen

Het voorstel beoogt de samenwerking bij de opsporing van strafbare feiten in de Europese Unie te verbeteren en te vereenvoudigen door termijnen te stellen en een standaardformulier voor te schrijven. Verder lijkt het de mogelijkheden tot weigering van medewerking te beperken door slechts een gering aantal weigeringsgronden expliciet te benoemen. Echter, de mogelijkheden tot weigering zullen in de praktijk erg ruim kunnen zijn, omdat in het voorstel het nationale recht van doorslaggevende betekenis is voor de beantwoording van de vraag of hulp kan worden verleend. De betekenis van het nationale recht lijkt in dit opzicht ruimer dan in de bestaande rechtshulpinstrumenten. Naar de mening van de Nederlandse regering zal nader moeten worden onderzocht of hiermee

de doelstelling van verbetering en vereenvoudiging van de samenwerking daadwerkelijk kan worden bereikt.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland hecht er belang aan dat ter bevordering van de strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie de traditionele instrumenten van rechtshulp waar mogelijk worden vervangen door nieuwe duurzame instrumenten gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, die leiden tot verbetering van de samenwerking. Dat betekent dat de EU Rechtshulpovereenkomst (Trb. 2000, 96) en het bijbehorende protocol (Trb. 2001, 187) worden vervangen. Het is bij deze exercitie dan ook van belang dat de toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande rechtsinstrumenten centraal worden gesteld.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel voor een richtlijn betreffende het EOB is een initiatief van het Belgisch voorzitterschap van de EU, en wordt gesteund door Bulgarije, Estland, Spanje, Oostenrijk, Slovenië en Zweden. Het doel van de voorgestelde richtlijn is het creëren van één instrument waarmee justitiële autoriteiten ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek op eenvoudige wijze onderzoekshandelingen kunnen laten verrichten en aldus bewijs kunnen laten vergaren door (justitiële) autoriteiten in andere lidstaten. Dit geschiedt tot dusver met verzoeken tot wederzijdse rechtshulp gebaseerd op verdragen.

De afgelopen jaren zijn op het terrein van de kleine rechtshulp in strafzaken reeds enkele instrumenten van wederzijdse erkenning tot stand gekomen. Het gaat om het bevroingsbevel en het nog niet in werking getreden Europees bewijsverkrijgingsbevel (EBB)¹. Beide instrumenten bestrijken slechts een (klein) deel van het terrein van de wederzijdse rechtshulp. In het Stockholm Programma is als doelstelling opgenomen te komen tot een alomvattend instrument voor onderzoek en bewijsvergaring in andere lidstaten. Het voorliggende voorstel heeft de ambitie een dergelijk instrument te creëren, op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning en strekt behalve tot vervanging van de rechtshulpinstrumenten ook tot vervanging van voornoemde kaderbesluiten inzake respectievelijk het bevroingsbevel en het EBB.

• *Impact assessment:*

De initiatiefnemende lidstaten hebben een impact assessment opgesteld in de vorm van een zogenoemd «Detailed Statement» en een «Financial Statement». In het Detailed Statement worden vijf scenario's besproken voor de toekomst van de samenwerking tussen de lidstaten bij opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het betreft 1) geen actie ondernemen, 2) nadruk leggen op implementatie van reeds tot stand gekomen instrumenten, 3) afschaffing van het kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel, 4) aanvulling van het EBB met een richtlijn, 5) het creëren van een nieuw alomvattend instrument. Naar de mening van de initiatiefnemers is het huidige gefragmenteerde instrumentarium, zoals dat is ontstaan door de combinatie van verdragen en kaderbesluiten, is niet ideaal. De intrekking van het EBB, door velen beschouwd als een te complex instrument, zou volgens hen feitelijk toch een stap terug betekenen. Aanvulling van het EBB zou bekrachtiging van de complexe structuur van het EBB inhouden en strekt ook minder tot aanbeveling. Tegen deze achtergrond verdient wat hen betreft het streven om te komen tot een nieuw alomvattend instrument (het EOB) duidelijk de voorkeur.

¹ Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevroizing van voorwerpen of bewijsstukken (het Kaderbesluit bevroizing) en Kaderbesluit 2008/978/JBZ van de Raad van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (het Kaderbesluit EBB) dat van toepassing is op bestaand materiaal..

Echter, naar het oordeel van de Nederlandse regering ontbreekt in het impact assessment een analyse van de omvang en de kwaliteit van de bestaande praktijk van geleverde en ontvangen rechtshulp, alsmede van de kosten van de tenuitvoerlegging daarvan in de lidstaten qua personeel en middelen. De opgevoerde verbeteringen die het EOB volgens de indieners zal inhouden, zijn in dit opzicht niet op feiten gebaseerd. Dit knelt des te meer, daar invoering van het EOB in de lidstaten behalve een aanpassing van de wetgeving ook een ingrijpende herziening van de bestaande structuren voor het verlenen van rechtshulp mee brengt. Hiermee dient bij een beoordeling van de inhoud van het EOB nadrukkelijk rekening te worden gehouden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, VWEU. Dat is volgens Nederland de juiste rechtsgrondslag. Deze zou wel nader kunnen worden toegespitst op onderdeel a van die bepaling (regels en procedures waarmee alle soorten vonnissen en rechterlijke beslissingen overal in de Unie erkend worden).

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: positief*
- *Onderbouwing:*

Een goed functionerend systeem voor het laten verrichten van onderzoekshandelingen in het buitenland is van grote waarde voor een adequate opsporing en vervolging van strafbare feiten met grensoverschrijdende aspecten. Het aan de richtlijn ten grondslag liggende beginsel van wederzijdse erkenning leent zich daar voor. Immers kunnen erkenning en uitvoering van de beslissing van de buitenlandse justitiële autoriteit leiden tot een eenvoudige en eenduidige procedure en een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijd voor uitvoering van onderzoekshandelingen. Het voorgestelde instrument kan daarmee de samenwerking bij de opsporing en vervolging in de Europese Unie verbeteren. Wel moet worden gegarandeerd dat in elke lidstaat effectieve bevoegdheden bestaan voor de uitvoering van het EOB. Het voorstel laat uitvoering van het EOB afhangen van de beschikbaarheid van bevoegdheden in de uitvoerende lidstaat. Dat kan in de weg staan aan effectieve samenwerking. De subsidiariteit van het voorstel wordt, met dit voorbehoud, daarom positief beoordeeld.

Een belangrijke toetssteen bij beoordeling van de proportionaliteit is of de wijze waarop het voorstel het rechtshulpverkeer wil modelleren de praktijk daadwerkelijk faciliteert. Het gaat dan zowel om het nauwkeurig beoordelen van de werkbaarheid van de voorgestane procedure, als het in ogenschouw nemen van de kosten die herstructurering van de organisatie van de rechtshulp en de uitvoering van Europese onderzoeksbevelen mee brengt.

In het licht van het bovenstaande moet de proportionaliteit van het voorstel worden beoordeeld door het evenwicht tussen enerzijds de mate waarin de samenwerking in strafzaken door het EOB wordt versterkt, en anderzijds de voor implementatie van de richtlijn benodigde wijziging van de organisatie en structuur van de opsporing. Om aan de proportionaliteitseis te voldoen zal het EOB met name toegevoegde waarde moeten hebben in verhouding tot de EU Rechtshulpovereenkomst. Immers heeft de EU Rechtshulp-overeenkomst de samenwerking reeds in belangrijke

mate gestroomlijnd door de verplichting zoveel mogelijk uitvoering te geven aan rechtshulpverzoeken, daarbij zoveel mogelijk rekening te houden met de door de verzoekende autoriteit gewenste procedures en termijn voor uitvoering, en de regeling van een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals de videoconferentie voor het horen van getuigen in het buitenland.

Wel moet worden vastgesteld dat in de praktijk de rechtshulpverlening tussen de lidstaten vaak verre van ideaal verloopt. Een vaak gehoorde klacht is dat het heel lang duurt voordat rechtshulpverzoeken worden uitgevoerd. Hierdoor lopen strafrechtelijke onderzoeken onnodig vertraging op, met alle gevolgen van dien. Een van die gevolgen is dat verdachten lange tijd in voorlopige hechtenis blijven of moeten worden vrijgelaten. Ook gebeurt het met regelmaat dat aan rechtshulpverzoeken in het geheel geen gevolg wordt gegeven, zonder dat daarover aan de verzoekende autoriteiten uitleg wordt verschaft. Het EOB zou aan deze problemen door de uniforme structuur en termijnen voor uitvoering een einde kunnen maken. De proportionaliteit wordt dan ook positief beoordeeld.

c) Nederlands oordeel:

Nederland staat positief tegenover de ontwikkeling van een alomvattend instrument voor het laten verrichten van onderzoekshandelingen in het buitenland in strafzaken. Het voorgestelde instrument zal niet alomvattend zijn, maar kan wel de gehele samenwerking bij de opsporing en vervolging in de Europese Unie verbeteren. Tijdens de onderhandelingen over de richtlijn, zullen voor Nederland de werkbaarheid in de praktijk en facilitering van de opsporing voorop staan en zal gelet moeten worden op het bereiken van toegevoegde waarde. Dit geldt vooral de verhouding tot de EU Rechtshulpovereenkomst, die de samenwerking al in belangrijke mate heeft gestroomlijnd. Verlangd mag worden dat de praktijk duidelijk voordelen put uit het werken met het EOB, in de zin van vereenvoudiging en uitbreiding van de mogelijkheden tot opsporing met behulp van andere lidstaten.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting: geen

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

In het Financial Statement (9288/10 COPEN 117 ADD3) wordt benadrukt dat het EOB in potentie een kostenbesparing oplevert. Immers wordt de procedure vereenvoudigd, wordt voortaan een standaardformulier (certificaat) gebruikt en worden de doorlooptijden verkort. Het EOB zou strikt genomen niet behoeven te leiden tot een toename van het aantal zaken waarin voor strafrechtelijk onderzoek bijstand wordt gezocht van een andere lidstaat. Het valt echter, gelet op de ervaringen met het Europees aanhoudingsbevel (in Nederland is het aantal behandelde EAB's gestegen van 400 in 2005 tot 680 in 2009), te verwachten dat de vereenvoudigde procedure zal leiden tot een toename van het aantal zaken waarin samenwerking wordt verlangd. In het Financial Statement wordt aangegeven dat het niet mogelijk is om daaromtrent een schatting te maken. De verwachting wordt slechts uitgesproken dat de kosten die gepaard gaan met een eventuele stijging van het aantal gevallen waarin samenwerking wordt verlangd, worden gecompenseerd door de kostenbesparing die de vereenvoudiging van de procedure oplevert.

Nederland stelt zich op het standpunt dat inzicht in de omvang en de inhoud van het bestaande rechtshulpverkeer tussen de lidstaten van essentieel belang is voor een goede beoordeling van de effecten van het voorstel. Het zal echter niet eenvoudig zijn dit inzicht te verkrijgen. Cijfermatige informatie over het aantal ontvangen en afgehandelde rechtshulpverzoeken wordt in de meeste lidstaten niet op centraal niveau bijgehouden, ook niet in Nederland. Naar de mening van Nederland dient echter alsnog alles in het werk te worden gesteld om deze informatie te verzamelen en op basis daarvan tot een uitvoeriger impact assessment te komen. Aan de hand daarvan kan ook een schatting van mogelijke extra kosten worden gemaakt, in de zin van personeel en middelen. Bij gebrek aan een inzicht in de omvang en inhoud van het rechtshulpverkeer is het op het moment onduidelijk of en zo ja in welke mate de richtlijn tot extra kosten zal leiden. Daarom wordt hier volstaan met de mededeling dat het EOB opgenomen wordt in het prognosemodel justitiële keten op grond waarvan de budgettaire consequenties voor de beleidsverantwoordelijke ministeries (Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in beeld worden gebracht. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze in beginsel ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline. Blijken de kosten een substantiële omvang te hebben, dan zullen deze op basis van de prognosemodellen worden meegenomen in de begrotingsclaim van de beleidsverantwoordelijke departementen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

Uitvoering van het EOB vereist in verband met de verplichting tot het tussentijds informeren van de uitvaardigende autoriteit over de erkenning en de geschatte duur van uitvoering en het respecteren van termijnen voor uitvoering, een goed georganiseerde structuur voor communicatie met buitenlandse uitvaardigende autoriteiten. Tevens zal nauwkeurige monitoring van de uitvoering van het EOB moeten plaatsvinden. Ook dit vereist een hierop toesneden structuur in de organisatie van politie en openbaar ministerie. De ervaringen opgedaan met de structuur van de Internationale rechtshulpcentra (IRC's) waarin politie en openbaar ministerie samenwerken kunnen hierbij behulpzaam zijn.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De inhoud van de richtlijn zal worden geïmplementeerd in het Wetboek van Strafvordering, dan wel worden neergelegd in een afzonderlijke wet.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De concept-richtlijn stelt een implementatietermijn voor van twee jaren na vaststelling van de richtlijn. Nederland is van oordeel dat deze termijn gelet op de noodzaak van omvangrijke implementatiewetgeving, maar zeker ook met het oog op de noodzaak van het doorvoeren van aanpas-

singen in de structuur en werkwijze voor rechtshulpverlening in de praktijk te kort is.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Uiterlijk vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn overhandigt de Commissie een verslag over de toepassing van deze richtlijn dat op zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie is gebaseerd aan het EP en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

Uitvoering van het EOB in de praktijk vereist in verband met de verplichting tot het tussentijds informeren van de uitvaardigende autoriteit over de erkenning en de geschatte duur van uitvoering en het respecteren van termijnen voor uitvoering, een goed georganiseerde structuur voor communicatie met buitenlandse uitvaardigende autoriteiten. Tevens zal in verband met het respecteren van termijnen een nauwkeurige monitoring van de uitvoering van het EOB moeten plaatsvinden.

b) Handhaafbaarheid: n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden: geen

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland zal zich actief opstellen tijdens de onderhandelingen over de voorgestelde richtlijn. IJkpunt bij de Nederlandse stellingname over de verschillende onderdelen van het EOB is de toegevoegde waarde voor de praktijk. Van een nieuw instrument mag worden verwacht dat het de praktijk van de samenwerking Uniebreed faciliteert, zeker met het oog op de inspanningen die voor de implementatie van het EOB zullen moeten worden geleverd.

Een aantal punten verdient op voorhand aandacht tijdens de onderhandelingen. Het voorstel laat uitvoering van het EOB afhangen van de beschikbaarheid van bevoegdheden in de uitvoerende lidstaat. Op deze wijze komt de nadruk sterk te liggen op de – onderling afwijkende – regeling van strafvorderlijke bevoegdheden in het nationale recht van de lidstaten. Lidstaten die hoge eisen stellen aan de inzet van opsporingsbevoegdheden worden door het voorstel niet verplicht hun wetgeving aan te passen. Dit kan in de weg staan aan effectieve samenwerking en het lijkt een stap achterwaarts ten aanzien van bestaande rechtshulpinstrumenten waarin meer positieve verplichtingen zijn opgenomen. Nederland hecht verder aan opnemings van een duidelijke regeling voor het instellen van rechtsmiddelen tegen onderzoeksmaatregelen.

Ter stimulering van de strafrechtelijke samenwerking in Europa is het van belang dat wordt gezocht naar aanvulling van de bestaande vormen van samenwerking. Nederland heeft tijdens de evaluatie van de Nederlandse praktijk van behandeling van het Europees aanhoudingsbevel, aandacht gevraagd voor een betere regeling van het verhoor o.a. per videoconferentie van verdachten door de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat, als mogelijk alternatief voor hun overlevering (Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 545).

Ten slotte zou naar de opvatting van de Nederlandse regering moeten worden uitgesloten dat het EOB wordt gebruikt voor de opsporing van bagatelzaken, en voor zaken die zich geheel of gedeeltelijk hebben

afgespeeld op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat zonder dat er sprake is van grensoverschrijdende activiteiten