

Vergaderjaar 2016–2017

34 611

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter implementatie van de richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (implementatie richtlijn Europees onderzoeksbevel)

Nr. 6 HERDRUK¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 april 2017

I. Algemeen

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag. Zoals de leden van de VVD-fractie aangaven ziet de richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel, die met het voorliggende wetsvoorstel wordt geïmplementeerd, op verbetering van de kleine rechtshulp tussen lidstaten van de Europese Unie. Een goede regeling voor het verlenen van rechtshulp is van essentieel belang bij het vervolgen, berechten en in het bijzonder het opsporen van strafbare feiten. Een goede criminaliteitsbestrijding in ons land en in andere lidstaten van de Europese Unie is ondenkbaar zonder Europese samenwerking.

De richtlijn zet in dat verband de stap van rechtshulp naar «wederzijdse erkenning» van beslissingen van justitiële autoriteiten van andere lidstaten. Lidstaten stellen in het vervolg als uitgangspunt niet méér eisen aan de inzet van bevoegdheden in het kader van de bijstand aan buitenlandse autoriteiten, dan de eisen die op grond van het nationale recht gelden voor gebruik van die bevoegdheden in een eigen opsporingsonderzoek. Dit heeft tot gevolg dat er snelle en adequate samenwerking mogelijk is: belemmeringen door afwijkende rechtsstelsels en ruime discretionaire bevoegdheden om al dan niet mee te werken aan een rechtshulpverzoek, worden opgeheven. Het belang daarvan is vooral ook met het oog op de veiligheid in ons eigen land groot.

De leden van de PvdA-fractie zeiden met belangstelling te hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij waren van mening dat het Europees onderzoeksbevel (EOB) de strafrechtelijke samenwerking tussen de EU-lidstaten kan bevorderen. In het hiernavolgende zal ik de vragen die deze leden en de leden van de SP-fractie nog hadden over het wetsvoorstel graag beantwoorden. Datzelfde geldt voor de vragen die de

¹ I.v.m. een correctie in de tekst op blz. 10.

leden van de CDA-fractie stelden, in het bijzonder over de beklagregeling en de kennisgeving aan betrokkenen. Daarbij zal ik ook de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het eveneens bij uw Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel herziening regeling strafrechtelijke samenwerking in strafzaken toelichten. De nota naar aanleiding van het verslag inzake dat wetsvoorstel is op 18 januari 2017 aan de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II 2016/17, 34 493, nr. 6).

2. De hoofdpunten van de richtlijn

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre tegemoet is gekomen aan de richtsnoeren die de Tweede Kamer heeft gegeven in drie moties die werden ingediend tijdens de onderhandelingen over de richtlijn Europees onderzoeksbevel (Kamerstukken II 2011/12, 32 317, nrs. 82, 85 en 92).

De wijze waarop aan de genoemde moties uitvoering is gegeven, is beschreven in de brief van de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie van 11 maart 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 219). Ten aanzien van de motie van het lid Van der Steur c.s. op stuk nummer 82, die aandrang op voorkoming van toepassing van een EOB voor bagatelzaken, is in de tweede fase van behandeling van de richtlijn – in lijn met de motie – de toetsing van de proportionaliteit van het gevraagde aan de zijde van de autoriteiten in de uitvaardigende lidstaat nader kracht bijgezet. Die toetsing, zo verduidelijkt de richtlijn sindsdien, moet van geval tot geval plaatsvinden: de uitvaardigende autoriteit moet zichzelf ervan rekenschap geven dat het uitvaardigen van het EOB noodzakelijk en proportioneel is voor het strafrechtelijk onderzoek dat hij verricht. Verder moet uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de rechten van de verdachte. Ook is bepaald dat de uitvaardigende autoriteit alleen om een onderzoeksbevoegdheid kan verzoeken indien die in dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare binnenlandse zaak zou kunnen worden toegepast. Daarnaast is in de fase van de triloog in de richtlijn de mogelijkheid opgenomen voor autoriteiten van de uitvoerende lidstaat om, wanneer zij twijfelen over de proportionaliteit, in overleg te treden met de uitvaardigende autoriteiten en deze te verzoeken om zich opnieuw te buigen over de proportionaliteit van het EOB. In de ogen van het kabinet geeft de regeling in de praktijk daarmee voldoende aanknopingspunten om de uitvaardiging van EOB's voor bagatelzaken zoveel mogelijk te voorkomen.

Ook op het punt van de eis van dubbele strafbaarheid kon tijdens de triloog, vanuit Nederlands oogpunt, de inhoud van de richtlijn nog worden verhelderd. Het ontbreken van dubbele strafbaarheid is opgenomen als weigeringsgrond (artikel 11, eerste lid, onderdeel g, van de richtlijn). Die weigeringsgrond is evenwel uit de aard der zaak niet van toepassing in geval van strafbare feiten die zijn opgenomen op de lijst in bijlage bij de richtlijn (zogenoemde «lijstfeiten»). Daarbij geldt als aanvullende voorwaarde, onafhankelijk van de vraag of sprake is van een «lijstfeit», dat het nationale recht de inzet van de door de uitvaardigende autoriteit in het EOB verlangde onderzoeksbevoegdheid pas toestaat, indien zij ook is toegestaan in een gelijksoortige nationale zaak (artikel 11, eerste lid, onderdeel h, van de richtlijn). Dit betekent dat altijd kan worden vastgehouden aan de Nederlandse wettelijke voorwaarden voor de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden: bijvoorbeeld het vereiste dat het gaat om een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht voorlopige hechtenis is toegelaten.

De motie van het lid Van der Steur c.s. op stuk nummer 92 vroeg aandacht voor de Nederlandse verworvenheden in het strafrechtelijk beleid ten aanzien van bijvoorbeeld abortus, euthanasie en prostitutie. Er zouden in dat verband ten behoeve van andere lidstaten geen opsporingsactiviteiten en/of inzet van dwangmiddelen mogen plaatsvinden indien dit soort feiten

op Nederlands grondgebied worden gepleegd. In het kader van deze motie is relevant dat de weigeringsgrond die ziet op de mogelijkheid de uitvoering van een EOB te weigeren dat betrekking heeft op strafbare (lijst)feiten die geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat hebben plaatsgevonden, maar die naar het recht van de uitvoerende lidstaat niet strafbaar zijn (artikel 11, eerste lid, onderdeel e, van de richtlijn). Dit betekent dat een EOB gericht op bijvoorbeeld het horen van een getuige ten behoeve van een onderzoek naar een in Nederland verrichte abortus of euthanasie kan worden geweigerd, ondanks het gegeven dat – vanuit de optiek van de uitvaardigende lidstaat – sprake is van moord (een lijstfeit). Ten aanzien van prostitutie (geen lijstfeit) geldt dat alleen uitvoering zal kunnen worden gegeven aan EOB's die zijn gebaseerd op een feit dat naar Nederlands recht strafbaar is en bijvoorbeeld het misdrijf mensenhandel oplevert: anders stuit de uitvoering van het EOB af op het ontbreken van dubbele strafbaarheid (artikel 5.4.4, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel).

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat de in de richtlijn voorziene mogelijkheid om videoconferentie toe te passen om een verdachte te verhoren, in voorkomende gevallen een alternatief kan zijn voor het uitvaardigen van een Europees Aanhoudingsbevel (EAB). In overweging 26 bij de richtlijn wordt de aandacht van de lidstaten hierop gevestigd. Het spreekt voor zich dat een Europees onderzoeksbevel een te prefereren oplossing biedt in situaties waarin een verdachte moet worden gehoord, maar waarin het nog onzeker is of hij daarna verder zal worden vervolgd. In dergelijke gevallen is het meteen uitvaardigen van een EAB een zwaar middel. De beoordeling van wat op het grond van het buitenlandse onderzoek de juiste keuze is, ligt uiteindelijk echter bij de uitvaardigende justitiële autoriteiten. Dat is logisch: zij kunnen het beste inschatten wat gelet op alle feiten en omstandigheden het geëigende middel is om het onderzoek naar het strafbare feit voort te zetten. Een wijziging van het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel ligt in die zin niet in de rede. Wel moet worden gestreefd naar «best practices», die leiden tot een afgewogen gebruik van het EAB. Die best practices kunnen handen en voeten krijgen door de aangehaalde overweging in de richtlijn EOB, en in het EU-Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (zie p. 14), waarin relevante afwegingen voor het gebruik van het EAB worden gegeven. Het Handboek is breed beschikbaar voor de justitiële autoriteiten van lidstaten van de Europese Unie, onder andere via de website van het Europees Justitieel Netwerk (www.ejn-crimjust.europa.eu).

De aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie merkten op dat de uitvoerende lidstaat in beginsel de kosten voor de uitvoering van het EOB draagt. Dat lijkt nadelig voor lidstaten die meer verzoeken ontvangen van andere lidstaten, dan dat zij zelf richten aan andere lidstaten. De positie van Nederland als logistiek knooppunt in Europa maakt dat ons land – ook thans reeds – tot die groep lidstaten behoort. Om meerdere redenen is in de regeling van het Europees onderzoeksbevel echter niet gekozen voor een stelsel van kosten(door)berekening. Naast de meer dogmatische reden van interstatelijke solidariteit, pleitten ook praktische argumenten tegen de keuze voor een kostenberekening. Het eerste praktische argument was de enorme bureaucratie (en daarmee onnodige belasting van politie en justitie) die het bijhouden van kosten en de doorberekening met zich zou brengen. Die registratie zou voorts op een uniforme manier dienen plaats te vinden: van een harmonisatie van systemen waarin door de lidstaten rechtshulpverzoeken (en binnenkort EOB's) worden geregistreerd is echter geen sprake. Ook het certificaat van het EOB geeft onvoldoende aanknopingspunten om tot «weging» van de onderzoekshandelingen te komen. Nog een complicerende factor is het grote verschil tussen de kosten van de toepassing van – dezelfde – opsporingsmiddelen

dat in de lidstaten kan bestaan. Zo heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie in Nederland afspraken met telecomproviders over de kosten van het aftappen van telecommunicatie; daarbij wordt gewerkt met een totaalbedrag per jaar. Dit is in andere lidstaten vaak niet het geval en dientengevolge moet per telefoontap een vergoeding worden betaald. Dit leidt tot aanzienlijke verschillen in de «kostprijs» van dezelfde onderzoeks-handelingen, naar gelang ze in verschillende lidstaten worden verricht. Ten slotte zou rekening moeten worden gehouden met verschillen in de draagkracht van lidstaten, bijvoorbeeld door de kosten van uitvoering van EOB's af te zetten tegen de koopkracht en het bruto nationaal product in de lidstaten. Dit alles heeft ertoe geleid dat Nederland geen voorstander was van een systeem van doorberekening van kosten. Dat standpunt werd gedeeld door bijna alle andere lidstaten. Artikel 5.4.12 van het wetsvoorstel voorziet daarentegen wel in een regeling voor het geval de uitvoering van een EOB in de ogen van de uitvoerende justitiële autoriteit uitzonderlijk hoge kosten met zich brengt. Een oplossing is dan om de uitvaardigende lidstaat een financiële tegemoetkoming te vragen. Andere opties zijn dat wordt gezocht naar een minder kostbare wijze van uitvoering, of dat de uitvaardigende lidstaat expertise en opsporingsmid-delen ter beschikking stelt om het EOB uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of justitiële autoriteiten momenteel in de rechtshulpverzoeken over en weer op problematische situaties stuiten omdat bevoegdheden in Nederland, of juist in een andere lidstaat niet voorhanden zijn.

Ik kan deze leden antwoorden dat dit slechts sporadisch het geval is. Dit komt omdat, mede op grond van de bestaande internationale instru-menten (verdragen en EU-kaderbesluiten en richtlijnen), lidstaten in hun nationale wetgeving veelal beschikken over dezelfde onderzoeksbevoegd-heden voor de opsporing van strafbare feiten. Maar de situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen dat in lidstaten op grond van hun nationale wetgeving voor de toepassing van ingrijpende opsporingsbevoegdheden – zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie – een drempel bestaat en deze enkel mogelijk is bij onderzoek naar zware misdrijven. Die eis wordt dan uiteraard ook gesteld aan rechtshulpverzoeken waarin wordt gevraagd om toepassing van die ingrijpende opsporingsbevoegd-heden, waarbij zich tussen de lidstaten onderling afwijkende drempels voordoen. Op dit punt heeft in Europa weinig tot geen harmonisatie plaatsgevonden. De richtlijn Europees onderzoeksbevel brengt geen wijziging in die situatie (vgl. artikel 11, eerste lid, onderdeel h, van de richtlijn). De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband of de aangekondigde nieuwe wetgeving in Nederland in het kader van terrorisme, zoals de toepassing van voorlopige hechtenis bij terugge-keerde jihadisten, maar ook de bevoegdheden zoals die voortvloeien uit de Wet Computercriminaliteit III, in het buitenland bestaat en aldus toegepast kan worden wanneer de Nederlandse autoriteiten daarom zouden verzoeken.

Ik moet vooropstellen dat in het kader van een rechtshulpverzoek of een Europees onderzoeksbevel niet kan worden verzocht om toepassing van voorlopige hechtenis. Wat betreft de bevoegdheden opgenomen in het wetsvoorstel Computercriminaliteit III geldt dat bijvoorbeeld de (door dat wetsvoorstel aangepaste) bevoegdheid tot het ontoegankelijk maken van webpagina's, mede is gebaseerd op Europese instrumenten. Dientenge- volge mag worden aangenomen dat deze bevoegdheid in alle lidstaten van de Europese Unie bestaat. Dat geldt echter niet voor de tevens in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor opsporingsdiensten om computersystemen te hacken: deze bestaat slechts in een aantal andere lidstaten (zie Kamerstukken II 2016/17, 34 372, nr. 6, blz. 92) en er is geen Europese regelgeving die tot het creëren van deze opsporings- bevoegdheid verplicht.

Een andere vraag die de leden van de CDA-fractie stelden had betrekking op de negatieve gevolgen van het lang moeten wachten op de uitvoering van een rechtshulpverzoek. Zoals zij aangaven, heeft dit allerhande negatieve consequenties, zowel voor de verdachte, als voor politie en openbaar ministerie. Voor de verdachte betekent het mogelijk dat voor hem ontlastend materiaal pas op laat moment beschikbaar komt, waardoor hij misschien onnodig lang in voorlopige hechtenis verblijft. Voor de politie en het openbaar ministerie kan het belemmerend werken, omdat bij gebrek aan informatie uit het buitenland het opsporingsonderzoek mogelijk niet vooruit kan. Daarbij kan het ook voorkomen dat de verdachte niet langer in voorlopige hechtenis kan worden gehouden, omdat aanvulling van het bewijs tegen de verdachte uitblijft. De termijnen voor uitvoering van rechtshulpverzoeken die op grond van de richtlijn Europees onderzoeksbevel worden ingevoerd, zorgen niet alleen voor een verkorting van de wachttijden, zij zorgen er ook voor dat justitiële autoriteiten weten wanneer zij resultaten van de uitvoering van hun EOB door buitenlandse politie en justitie uiterlijk kunnen verwachten. Daarmee kunnen zij in hun onderzoek en bij de inzet van dwangmiddelen tegen de verdachte in het vervolg rekening houden.

3. Beslissing tot erkenning en uitvoering van een Europees onderzoeksbevel

Inleiding

De leden van de SP-fractie vroegen wat zou gebeuren als de doorlooptijden die zijn vastgesteld voor de afhandeling van verzoeken en een aantal verplichtingen tot informatieverstrekking aan uitvaardigende staten, niet worden gerespecteerd.

De richtlijn voorziet op dit punt niet in sancties. De werking van de richtlijn zal echter door de Europese Commissie worden geëvalueerd (artikel 37 van de richtlijn). Bij die evaluatie zal ook kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de toepassing van de richtlijn in de praktijk worden betrokken. Langs die weg zal dus het (structureel) schenden van termijnen aan het licht komen. De Europese Commissie beschikt over middelen – in het uiterste geval een infractieprocedure bij het Hof van Justitie – om een goede uitvoering van de richtlijn door de lidstaten af te dwingen. In de memorie van toelichting is, zoals de leden van de SP-fractie vermeldden, aangegeven dat het feit dat de erkenning van een EOB binnen dertig dagen na ontvangst en de uitvoering die binnen negentig dagen na erkenning moet plaatsvinden, naar verwachting in de praktijk meestal geen problemen zal opleveren. Deze verwachting is gebaseerd op de huidige praktijk van de rechtshulpverlening, waarin deze termijnen uitvoerbaar blijken. Enige slag om de arm moet worden gehouden voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken die vanwege de complexiteit of de aard van het gevraagde, meer tijd in beslag nemen. Artikel 12, zesde lid, van de richtlijn geeft daarvoor ruimte. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het verzoek om gedurende lange tijd de transacties die worden verricht via een bepaalde bankrekening te monitoren, of aan een EOB waarin wordt gevraagd om eerst uit te zoeken op welke locaties een verdachte allemaal garageboxen heeft gehuurd teneinde deze daarna te doorzoeken.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom in de memorie van toelichting soms een termijn van dertig dagen wordt genoemd, terwijl elders in de toelichting meermaals wordt verwezen naar een termijn van negentig dagen. Deze leden verduidelijk ik graag dat het, zoals hierboven al ter sprake is gekomen, gaat om twee verschillende termijnen die op grond van artikel 12, derde en vierde lid, van de richtlijn gelden voor twee van elkaar te onderscheiden stappen in het Europees onderzoeksbevel. De

termijn van dertig dagen heeft betrekking op de eerste stap: de beoordeling of aan het Europees onderzoeksbevel uitvoering kan worden gegeven (erkenning) – in de zin van een ingevuld certificaat, afwezigheid van weigeringsgronden en de beschikbaarheid van opsporingsbevoegdheden om tot uitvoering over te gaan. Doorgaans zal uiteraard vrij snel duidelijk zijn of het ontvangen Europees onderzoeksbevel kan worden erkend. Na de erkenning volgt de tweede stap: het verrichten van de in het EOB aangegeven onderzoekshandeling en het ter beschikking stellen van de resultaten daarvan aan de uitvaardigende justitiële autoriteit – binnen negentig dagen na de erkenning van het EOB.

Vatbaarheid voor erkenning

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat indien de officier van justitie van mening is dat het door hem ontvangen EOB niet proportioneel is, hij dat aan de kan orde stellen bij de uitvaardigende autoriteit. Zoals deze leden stelden gaat het niet om een weigeringsgrond: de officier van justitie kan bij twijfel over de proportionaliteit opheldering vragen aan de uitvaardigende autoriteit. Hij kan er ook voor kiezen om meteen voor te stellen dat een minder ingrijpende bevoegdheid wordt toegepast, dan de bevoegdheid die is aangegeven in het EOB (artikel 10, derde lid, richtlijn en artikel 5.4.7, vierde lid, van het wetsvoorstel). Aan te nemen valt dat met deze mogelijkheden disproportionele inzet van bevoegdheden in de meeste gevallen zal kunnen worden voorkomen.

In theorie is het mogelijk, zo beantwoord ik een vraag die de leden van de PvdA-fractie tevens stelden, dat een uitvaardigende lidstaat een EOB uitvaardigt om meerdere doorzoekingen te doen teneinde een enkele geleende DVD op te sporen. In dat geval kan de hierboven geschetste procedure toepassing vinden en de uitvaardigende autoriteit om nadere uitleg worden verzocht over de proportionaliteit van het gevraagde. Daarbij ligt het in de rede om voor te stellen dat aan de verdachte eerst zal worden gevraagd om de DVD vrijwillig in te leveren. In voorkomende gevallen wordt bovendien, zoals deze leden aangaven, een grens gesteld aan disproportionele verzoeken, omdat op grond van de Nederlandse wet een bepaalde onderzoeksbevoegdheid niet mag worden ingezet, bijvoorbeeld omdat toepassing alleen kan plaatsvinden in geval van een misdrijf waarvoor – naar Nederlands recht – voorlopige hechtenis is toegestaan. Dit vloeit voort uit artikel 11, eerste lid, onderdeel h, van de richtlijn (en artikel 5.4.4, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel).

Weigeringsgronden

De leden van de VVD-fractie merkten op, dat op alle bij de uitvoering van het bevel betrokken justitiële autoriteiten de plicht rust na te gaan of het bevel voldoet aan de voorwaarden en of weigeringsgronden van toepassing zijn. De aan het woord zijnde leden vroegen hoe ver die plicht exact strekt en wat deze precies inhoudt. Graag verduidelijk ik dat hiermee is bedoeld dat niet enkel de officier van justitie die het EOB ontvangt, maar ook de rechter-commissaris die op grond van artikel 5.4.8 bij de uitvoering van het EOB wordt betrokken, alsmede de raadkamer die een eventueel klaagschrift over inbeslagneming van voorwerpen ter uitvoering van het EOB behandelt, zich zullen moeten vergewissen of het EOB kan worden erkend, en of daaraan uitvoering kan worden gegeven. Voor zover van toepassing kan ook de rechtmatigheid van de ter uitvoering van het desbetreffende EOB toegepaste bevoegdheden aan de orde worden gesteld.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom is besloten om het ontbreken van de proportionaliteit van een EOB niet als weigeringsgrond op te nemen in de richtlijn en deze toetsing van proportionaliteit over te laten

aan de uitvaardigende lidstaat. Ik kan deze leden antwoorden dat tijdens de onderhandelingen is gebleken dat de lidstaten op dit punt wederzijdse erkenning tot uitgangspunt wilden nemen: wanneer de uitvaardigende autoriteit, die immers in de beste positie verkeert om te beoordelen of de inzet van een bepaalde bevoegdheid proportioneel is gelet op de ernst van het onderzochte strafbare feit en op de inhoud van het strafrechtelijke onderzoek, van oordeel is dat de toepassing van een onderzoeksbevoegdheid is aangewezen, moeten de autoriteiten van een andere lidstaat op haar oordeel vertrouwen. In mijn antwoord op vragen van de PvdA-fractie heb ik beschreven wat de officier van justitie kan doen als deze het vermoeden heeft dat een onderzoeksbevel disproportioneel is. Naar mijn overtuiging zal overleg met de uitvaardigende autoriteit in de meeste gevallen leiden tot de intrekking of wijziging van het EOB, dan wel tot de inzet van een minder ingrijpende bevoegdheid. Wanneer de uitvaardigende autoriteit in een uitzonderlijk geval desondanks volhardt in zijn verzoek, terwijl de richtlijn noch de Nederlandse wet in de weg staat aan toepassing van de in het EOB gevraagde onderzoeksbevoegdheid, dan zal daaraan uitvoering dienen te worden gegeven.

De leden van de SP-fractie vroegen in hoeverre het vertrouwensbeginsel de relatie tussen de lidstaten beheerst, met name in het licht van misstanden zoals geconstateerd in bijvoorbeeld Polen. De leden van de CDA-fractie legden hierbij een verband met de weigeringsgrond inzake een dreigende flagrante schending van mensenrechten. Graag wil ik vooropstellen dat het kabinet de zorgen deelt die bestaan over de Rule of Law in sommige lidstaten. Er bestaat in het kader van de Europese Unie een toegesneden instrumentarium om de mensenrechtensituatie in de lidstaten te waarborgen, onder andere bestaande uit de artikel 7 VEU-procedure zoals die de Europese Commissie die thans in het geval van Polen toepast. Ook Nederland heeft zorgen gedeeld met de Poolse en Hongaarse regering (zie Kamerstukken II 2016/17, 34 648, nr. 3, blz. 17–20). Het gaat daarbij echter om mensenrechtelijke vraagstukken die niet primair de strafrechtspleging in de genoemde lidstaten betreffen en daarop geen of slechts beperkte invloed hebben. Derhalve moet een onderscheid worden gemaakt tussen de genoemde situatie en de rechtshulp die aan de autoriteiten van de desbetreffende lidstaten wordt verleend in concrete strafzaken. Het beoordelingskader dat wordt gehanteerd om te bepalen of in dat verband bijstand kan worden verleend – toetsing van de voorwaarden voor erkenning en eventuele toepassing van weigeringsgronden, inclusief in een uiterste geval weigering wegens een dreigende flagrante schending van mensenrechten – is niet zonder reden ook gericht op de individuele zaak waarop het EOB is gebaseerd.

Dit neemt niet weg dat in uitzonderlijke gevallen ook de algemene mensenrechtensituatie in een lidstaat een rol spelen. Dat zou het geval kunnen zijn als die mensenrechtensituatie de strafrechtspleging raakt en ook van invloed is op de individuele zaak waarvoor een EOB is uitgevaardigd. Het Hof van Justitie heeft in dit kader in zijn arrest van 5 april 2016, C-404/15 en C-659/15 (Aranyosi en Caldaru) bepaald hoe gehandeld moet worden in (enigszins vergelijkbaar) een overlevingszaak, indien ten aanzien van de uitvaardigende lidstaat een – door internationale organisaties en rechtspraak bevestigde – structurele mensenrechtenschending als gevolg van slechte detentieomstandigheden plaatsvindt, die de persoon die wordt opgeëist mede betreffen (kunnen zorgen voor een dreigende flagrante schending van diens rechten). Kort gezegd komt het erop neer, dat als voor het overige aan het ontvangen Europees aanhoudingsbevel kan worden voldaan, de uitvoering dient te worden opgeschort. De uitvoerende autoriteit kan dan aan de uitvaardigende autoriteit vragen of de situatie verbeterd is. Indien geen uitzicht op

verbetering bestaat, kan de opschorting van de uitvoering van het Europees aanhoudingsbevel worden omgezet in een weigering. Het is juist dat bij bepaling welke bevoegdheid wordt ingezet, zo beantwoord ik een volgende vraag van de leden van de SP-fractie, geen beoordeling kan plaatsvinden van het onderzoeksbelang (artikel 5.4.7, eerste lid). Daarmee wordt bedoeld op een oordeel over de noodzaak van toepassing van specifiek deze bevoegdheid in het licht van het belang van een adequate opsporing in het strafrechtelijk onderzoek in het buitenland, en waarbij de officier van justitie of rechter die het onderzoek verricht middels een EOB de hulp van de Nederlandse justitie inroept. In het uitzonderlijke geval dat de uitvoerende officier van justitie de idee zou hebben dat een EOB dat hij ontvangt niet dient ter opheldering van het in het EOB vermelde strafbare feit, maar betrekking heeft op iets anders, doet hij er goed aan om onmiddellijk contact op te nemen met de uitvaardigende autoriteit, teneinde die te vragen of hetgeen is ingevuld in het certificaat van het EOB juist is (zie artikel 5.4.3, vierde en vijfde lid).

Eén van de gronden die tot weigering van het EOB kunnen leiden is een slagend beroep op het verschoningsrecht door een advocaat, indien het EOB bijvoorbeeld zou zien op inbeslagneming van correspondentie tussen de advocaat en zijn cliënt. Bepalend hierbij is de vraag of – aan de hand van de ter zake door de Hoge Raad bepaalde criteria – sprake is van een zeer zwaarwegend (opsporings)belang (in de zin van opheldering van het strafbare feit dat de buitenlandse justitiële autoriteiten onderzoeken), dat prevaleert boven het belang dat wordt gediend door het verschoningsrecht. De procedure op grond van de artikelen 98 en 218 Sv is van toepassing. Daarbij kan de rechter-commissaris die ter zake bevoegd is, indien hij dit nodig acht, zich laten voorlichten door een vertegenwoordiger van de beroepsgroep (vgl. Kamerstukken II 2013/14, 33 685, nr. 6, blz. 24).

De aan het woord zijnde leden van de SP-fractie vroegen waarom beslissingen over weigeringsgronden niet altijd worden genomen door een rechter-commissaris. Het antwoord daarop is dat de weigeringsgronden gelden voor alle bij de erkenning en uitvoering van een EOB betrokken justitiële autoriteiten. Of bij de uitvoering van het EOB een rechter is betrokken hangt af van het feit of voor de uitvoering een onderzoeksbevoegdheid nodig is die conform het Nederlandse recht (in nationale zaken) de toestemming van of uitvoering door de rechter-commissaris vergt.

Zoals de leden van de SP-fractie opmerkten moet een EOB in beginsel worden uitgevoerd als er sprake is van het verkrijgen van reeds uit andere hoofde vergaarde informatie of bewijs, het verstrekken van politiegegevens of strafvorderlijke gegevens, het horen van een getuige, deskundige, slachtoffer, verdachte of een derde in Nederland. Deze verplichting heeft betrekking op het feit dat deze bevoegdheden beschikbaar moeten zijn en moeten kunnen worden toegepast, indien erom wordt verzocht in het EOB. Het is echter, anders dan deze leden veronderstelden, niet zo dat de weigeringsgronden van artikel 11, eerste lid, niet van toepassing zijn (op artikel 11, eerste lid, onderdeel h, van de richtlijn na, – vgl. artikel 11, tweede lid, van de richtlijn).

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering met de wijze waarop voorgesteld wordt de weigeringsgronden te implementeren, niet verder gaat dan de richtlijn voorschrijft. Immers schrijft artikel 11 van de richtlijn een «kan»-bepaling voor, terwijl in het voorgestelde wetsvoorstel sprake is van dwingende weigeringsgronden.

Graag antwoord ik deze leden dat artikel 5.4.4, dat handelt over de weigeringsgronden, zowel qua positionering als qua redactie, afwijkt van artikel 11 van de richtlijn. Artikel 11 van de richtlijn beschrijft welke weigeringsgronden de lidstaten bij implementatie van de richtlijn mogen

opnemen in hun nationale wetgeving – daartoe wordt «kan» gebruikt. Het zal echter duidelijk zijn dat in de geest van wederzijdse erkenning het invoeren van weigeringsgronden zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Daarom is in artikel 5.4.4 het invoeren van een weigeringsgrond enkel mogelijk als na overleg met de uitvaardigende staat en nadat indien nodig de uitvaardigende autoriteit is verzocht om onverwijld aanvullende gegevens te verstrekken, moet worden vastgesteld dat sprake is van een situatie die aanleiding moet geven tot weigering van het EOB. Er is dan ook geen reden om de redactie van artikel 5.4.4 aan te passen, zoals de leden van de CDA-fractie voorstelden.

Met betrekking tot de weigeringsgrond inzake het verschoningsrecht geldt het volgende. Artikel 5.4.4, eerste lid, onderdeel a, verwijst naar de Nederlandse regeling van het verschoningsrecht. Of een beroep op het verschoningsrecht wordt gehonoreerd hangt onder andere af van een belangenafweging die conform criteria aangelegd door de Hoge Raad in dit verband plaatsvindt. Artikel 5.4.4, eerste lid, onderdeel a, moet derhalve zo worden begrepen, dat het EOB dient te worden geweigerd indien een beroep op het verschoningsrecht slaagt.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de precieze uitwerking van de aangenomen motie-Van der Steur en Recourt over dubbele strafbaarheid (Kamerstukken II 2011/12, 32 317, nr. 92), waarin de regering werd opgeroepen ervoor zorg te dragen dat de justitiële autoriteiten in Nederland geen opsporingsactiviteiten en/of (dwang)middelen moeten toepassen als het EOB samenhangt met in Nederland gepleegde abortus, euthanasie en/of prostitutie of feiten die in Nederland niet strafbaar zijn. In antwoord op een vraag die de leden van de VVD-fractie stelden heb ik reeds geschetst hoe aan de motie uitvoering is gegeven. Met betrekking tot de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de scheidslijn tussen mensenhandel en prostitutie niet altijd even scherp is te trekken, geldt dat naar Nederlands recht voor een beoordeling van het vereiste van dubbele strafbaarheid, de in het rechtshulpverzoek geschetste feiten voorop staan en niet de kwalificatie die daaraan naar buitenlands recht wordt gegeven: levert het feit dat volgens de buitenlandse autoriteiten het (in hun land) strafbare feit prostitutie, naar Nederlands recht ook (mede) het misdrijf mensenhandel, dan kan rechtshulp worden verleend. Is naar Nederlands recht enkel sprake van prostitutie, dan wordt het EOB geweigerd wegens het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Deze lijn wordt ook in de huidige praktijk al aangehouden bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken.

4. Uitvoering van een Europees onderzoeksbevel

Toepassing van bevoegdheden

Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel vroegen de leden van de CDA-fractie de regering om een reactie op de opmerking in het advies van de Raad voor de rechtspraak dat de onafhankelijkheid van buitenlandse autoriteiten naar de mening van de Raad niet in alle lidstaten van de Europese Unie in dezelfde mate zou zijn gegarandeerd.

In mijn antwoord wil ik voorop stellen dat ik niet beschik over voorbeelden uit de praktijk, waarin – conform het hierboven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie en de CDA-fractie beschreven onderscheid tussen de algemene mensenrechtensituatie in lidstaten en specifiek de rechtshulp in concrete strafzaken – twijfel over onafhankelijkheid van rechterlijke autoriteiten van EU-lidstaten van invloed is op die samenwerking in concrete zaken. Zij is hoe dan ook slechts in beperkte mate relevant voor dit wetsvoorstel: zoals eerder uiteengezet is de structuur van de richtlijn Europees onderzoeksbevel erop gericht de rechtshulp ten behoeve van concrete strafrechtelijke onderzoeken in

lidstaten te ondersteunen, waarbij tegelijkertijd echter ook grenzen worden getrokken – in het bijzonder waar sprake is van een eventuele mensenrechtenschending waaraan uitvoering van het EOB zou bijdragen. Dan moet op grond van verplichtingen die uit andere hoofde voor Nederland gelden, verwezen kan worden naar artikel 1 EVRM en artikel 6 VEU, medewerking worden geweigerd. Daartoe verplichten dientengevolge artikel 11, eerste lid, onderdeel f, van de richtlijn en artikel 5.4.4, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel.

Termijn voor uitvoering

De leden van de VVD-fractie vroegen of de uitvoering van een EOB voorrang heeft op onderzoeksverplichtingen op grond van nationale wetgeving die betrekking hebben op nationale opsporingsonderzoeken. Vooropgesteld moet worden dat de uitvoering van rechtshulp niet zozeer als prioriteit boven de aanpak van nationale speerpunten geldt, als wel als verplichting daarnaast: het is van groot belang dat Nederland adequate uitvoering geeft aan ontvangen EOB's. De reden daarvoor is drieledig. Allereerst verlangt een goede criminaliteitsbestrijding een effectieve samenwerking tussen lidstaten. Nederland wil daaraan een volwaardige bijdrage leveren. Verder moet worden bedacht dat een EOB dat Nederland ontvangt vaak informatie bevat die criminaliteit in Nederland aan het licht brengt, of informatie bevat die kan worden gebruikt in reeds lopende opsporingsonderzoeken. Met andere woorden: de uitvoering van buitenlandse EOB's levert een duidelijke bijdrage aan de criminaliteitsbestrijding in Nederland. Ten slotte is in de internationale strafrechtelijke samenwerking wederkerigheid niet alleen een theoretisch beginsel, maar vooral ook kenmerkend voor de intercollegiale relaties die de praktijk van de samenwerking tussen justitiële autoriteiten in de lidstaten van groot belang zijn: indien een Nederlandse officier van justitie vandaag de Spaanse autoriteiten op accurate wijze helpt in een voor hen belangrijk strafrechtelijk onderzoek, dan zijn de Spaanse autoriteiten zeker ook bereid om snel te reageren op een urgent verzoek om rechtshulp dat de Nederlandse justitie morgen aan hen richt. Aangezien bijna elk opsporingsonderzoek dat in Nederland plaatsvindt naar complexe of ernstige criminaliteit – van financieel-economische criminaliteit tot drugshandel – de nodige buitenlandse vertakkingen kent, is een goede rechtshulprelatie van het grootst mogelijke belang.

In het Inrichtingsplan van de Nationale Politie is aparte capaciteit gereserveerd voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Naar mag worden aangenomen hebben andere lidstaten op een zelfde wijze capaciteit voor rechtshulpverlening geborgd. De richtlijn benadrukt in artikel 12, eerste lid, immers dat de handeling gevraagd in het EOB met dezelfde snelheid en prioriteit als in een vergelijkbare binnenlandse zaak dient te worden uitgevoerd, en in ieder geval binnen de in dit artikel bepaalde termijnen.

Een volgende vraag van deze leden had betrekking op de consequenties indien de uitvaardigende autoriteit van oordeel is dat ten onrechte niet wordt voldaan aan de termijn van negentig dagen voor uitvoering van een EOB. Ook hier is overleg met de uitvoerende autoriteit primordiaal: artikel 12, zesde lid, van de richtlijn verplicht de uitvoerende autoriteit om contact op te nemen met de uitvaardigende autoriteit en de redenen op te geven voor de vertraging. De uitvoerende autoriteit overlegt daarbij met de uitvaardigende autoriteit over een passend tijdschema voor de uitvoering van het EOB.

5. Overdracht van resultaten

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er sprake is van systeemtoezicht op Europees niveau op het uitvaardigen van EOB's, bijvoorbeeld ten aanzien van de proportionaliteit van verzoeken en de werking van het EOB in de praktijk.

In aansluiting op hetgeen ik hierboven heb opgemerkt over het toezicht op het nakomen van de termijnen voor erkenning en uitvoering EOB's, geldt dat de Europese Commissie op grond van artikel 37 van de richtlijn is belast met evaluatie van de implementatie van de richtlijn, inclusief de werking van de richtlijn in de praktijk van de rechtshulpverlening tussen de lidstaten. De Commissie rapporteert daarover aan de Raad en aan het Europees Parlement. Daarnaast hebben lidstaten de mogelijkheid om eventuele uitvoeringsvraagstukken ad hoc aan de orde te stellen op werkgroepniveau in Brussel. Om eventuele problemen in de rechtshulpverlening op te lossen, kunnen de justitiële autoriteiten van lidstaten ook gebruik maken van de kennis en hulp van collega-experts van andere lidstaten binnen het Europees Justitieel Netwerk. Bij coördinatievraagstukken kan voorts een beroep worden gedaan op Eurojust. Hiermee zijn voldoende mogelijkheden voorhanden om het rechtshulpverkeer in goede banen te leiden: er is geen behoefte aan een aanvullend (toezicht)mechanisme.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het advies van de Raad voor de rechtspraak, waarin deze erop wees dat EOB's ook door officieren van justitie kunnen worden uitgevaardigd en dat de onafhankelijkheid van deze autoriteiten niet in alle lidstaten van de Europese Unie in dezelfde mate zou kunnen worden gegarandeerd, wellicht aanleiding zou moeten geven voor extra rechterlijke toetsing. Ook de leden van de SP-fractie stelden een vraag met deze strekking.

De huidige rechtshulprelatie met lidstaten van de Europese Unie, zoals die sinds de inwerkingtreding van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in 1995 bestaat (intussen aangevuld door de EU Rechtshulpovereenkomst 2000) en in de praktijk goed werkt, is gebaseerd op rechtstreeks contact tussen justitiële autoriteiten, waarbij in de meeste lidstaten een lid van het openbaar ministerie geldt als de bevoegde autoriteit voor uitvaardiging van een rechtshulpverzoek. Mij zijn vanuit de praktijk van de rechtshulp geen signalen bekend dat getwijfeld zou moeten worden aan de onafhankelijkheid van officieren van justitie in individuele zaken. Daarbij moet ik wel de kanttekening plaatsen dat officieren van justitie in veel lidstaten van de Europese Unie – net als in Nederland – niet over een zelfde mate van institutionele onafhankelijkheid beschikken als leden van de rechtspraak. De bestaande structuur heeft de richtlijn EOB eenvoudigweg overgenomen en ik zie geen reden (noch mogelijkheid) om daarvan af te wijken.

De leden van de SP-fractie vroegen of de termijnen voor uitvoering van een EOB niet te kort zijn, omdat dit als reden wordt opgevoerd waarom er geen verlofprocedure en dus geen rechterlijke toetsing komt.

Allereerst hecht ik eraan om de leden van de SP-fractie te verduidelijken dat rechterlijke toetsing niet afhankelijk is van een verlofprocedure. De rechter-commissaris is betrokken bij de uitvoering van een EOB, indien voor de uitvoering van het EOB bevoegdheden nodig zijn die naar Nederlands recht zijn voorbehouden aan de rechter-commissaris of diens toestemming vereisen. Voorts kan de rechter betrokken worden door instelling van een rechtsmiddel; in het bijzonder het indienen van een klaagschrift uit hoofde van artikel 552a Sv. De instelling van een rechtsmiddel heeft in beginsel geen opschortende werking op de uitvoering van het EOB – zo beantwoord ik een vraag die deze leden tevens stelden. Dat vloeit voort uit artikel 14, zesde lid, van de richtlijn. Datzelfde artikellid

bepaalt echter dat lidstaten bij implementatie van de richtlijn aansluiting kunnen zoeken bij hun nationale recht, als dat wel een opschortende werking kent. In lijn hiermee is in artikel 5.4.9, eerste lid, bepaald dat de overdracht van de resultaten van de uitvoering van een EOB indien klaagschrift is ingediend of nog kan worden ingediend, pas plaatsvindt nadat onherroepelijk is beslist op het klaagschrift. Dit is alleen anders indien de uitvaardigende autoriteit voldoende heeft gemotiveerd dat een onmiddellijke overdracht essentieel is voor het goede verloop van het onderzoek of voor de bescherming van de individuele rechten, aan de uitvaardigende autoriteit bewijsmateriaal vergaard ter uitvoering van het bevel voorlopig ter beschikking worden gesteld (vgl. artikel 5.4.9, derde lid). Dit betekent ook dat in veel gevallen sprake zal zijn van een of meerdere vormen van rechterlijke controle vooraf: controle als gevolg van een klaagschrift op grond van de artikelen 5.4.10 juncto 552a Sv (behoudens het geval van voorlopige terbeschikkingstelling), en daarnaast eerder al controle indien ter uitvoering van het EOB bevoegdheden moeten worden toegepast door de rechter-commissaris of waarvan de inzet diens toestemming behoeft. Daarmee is de regeling van toepassing van bevoegdheden dezelfde als die in nationale strafrechtelijke onderzoeken. Ik zie niet waarom in het kader van de samenwerking binnen de Europese Unie zou moeten worden afgeweken van de nationale regeling, zoals de leden van de SP-fractie voorstelden. Dat zou bovendien ook tegen het uitgangspunt van wederzijdse erkenning ingaan. Alles overziend luidt mijn antwoord op de vraag die de leden van de SP-fractie stelden of de doorlooptijd niet belangrijker gevonden wordt dan de rechtsbescherming, ontkennend. De beoordeling van de rechtmatigheid van de uitvoering van het EOB, zoals deze plaatsvindt in het kader van een beklagprocedure, kan op grond van artikel 14, tweede lid, van de richtlijn, waarnaar de leden van de SP-fractie verwezen dat niet dwingt tot het achterwege laten van een aan de overdracht voorafgaande rechterlijke toetsing in de uitvoerende staat, zich niet uitstrekken tot de materiële gronden voor het uitvaardigen van het onderzoeksbevel. Hiermee is bedoeld dat de rechter niet mag beoordelen of de autoriteiten van de andere staat voldoende reden hadden om een EOB uit te vaardigen, en of de gevraagde onderzoeksbevoegdheid nodig is voor de strafrechtelijke onderzoek dat loopt in de uitvaardigende staat. Dit vloeit voort uit het vertrouwensbeginsel, waarbij ook moeten worden opgemerkt dat de Nederlandse rechter over onvoldoende informatie beschikt en onvoldoende inzicht heeft in het recht van de uitvaardigende lidstaat om daarover te oordelen.

De leden van de SP-fractie vroegen aandacht voor hetgeen moet geschieden als de indiener van een klaagschrift door de rechter in het gelijk wordt gesteld. Wanneer de resultaten van de uitvoering van het EOB nog niet aan de uitvaardigende autoriteit (voorlopig) ter beschikking zijn gesteld, heeft dit afhankelijk van het exacte oordeel van de rechter, mogelijk tot gevolg dat de resultaten niet worden overgedragen. Mochten de resultaten omdat deze essentieel waren voor het goede verloop van het onderzoek of voor de bescherming van de individuele rechten, al voorlopig ter beschikking zijn gesteld aan de buitenlandse autoriteiten dan zullen – wederom afhankelijk van hetgeen de rechter precies bepaalt in zijn beschikking – de buitenlandse autoriteiten verzocht worden de terbeschikkingstelling te beschouwen als niet te hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat gebruik niet is toegestaan en de gegevens moeten worden vernietigd.

De vraag die dezelfde leden stelden, hoe kan worden beoordeeld of gevolg wordt gegeven aan de voorwaarden die zijn gesteld aan de voorlopige terbeschikkingstelling, wil ik graag beantwoorden door te verwijzen naar de algemene uitgangspunten van de internationale

rechtshulp. Vertrouwen speelt een bepalende rol. Justitiële autoriteiten zijn ervan doordrongen dat indien zij het vertrouwen beschamen, dat ernstige schade oplevert voor hun eigen mogelijkheden om rechtshulp van buitenlandse autoriteiten te ontvangen. Vastgesteld kan worden dat er in de praktijk zelden of nooit signalen zijn van het met voeten treden van voorwaarden die zijn verbonden aan, bijvoorbeeld, het verstrekken van politie-informatie. Bij het verstrekken van politie-informatie wordt als eis gesteld dat aanvullende toestemming dient te worden gevraagd voor het gebruik als bewijs in een strafzaak: die aanvullende toestemming wordt in voorkomende gevallen ook gevraagd. Dit systeem is vergelijkbaar met de structuur die wordt gekozen in artikel 5.4.9, derde lid, van het wetsvoorstel.

In hoeverre is het mogelijk om gegevens voorlopig ter beschikking te stellen, wilden de leden van de SP-fractie weten. Dat is zeer wel mogelijk, zo luidt mijn antwoord, omdat het voorlopige karakter niet zozeer zit in het overhandigen, als wel in de voorwaarde die wordt verbonden aan het gebruik van de verstrekte gegevens: op grond van artikel 5.4.9, derde lid, is het gebruik als bewijsmiddel pas mogelijk nadat deze gegevens definitief ter beschikking worden gesteld (na afloop van een eventuele beklagprocedure). Er is niet voorzien in een apart rechtsmiddel tegen de voorlopige terbeschikkingstelling: tegen de overdracht kan immers worden opgekomen door middel van de beklagprocedure (artikel 5.4.10 juncto artikel 552a Sv). Gelet op het spoedeisende en – ten opzichte van de beklagprocedure – voorlopige karakter van een rechterlijke beslissing bij een klacht tegen de voorlopige terbeschikkingstelling, kan daarvoor een civielrechtelijk kort geding worden gebruikt. De betrokkene of belanghebbende wordt, anders dan via de notificatie van artikel 5.4.10, eerste en tweede lid, over de toepassing van de onderzoeksbevoegdheid ter uitvoering van een Europees onderzoeksbevel, niet apart op de hoogte gebracht van de beslissing tot voorlopige terbeschikkingstelling.

De aan het woord zijnde leden van de SP-fractie gaven aan rechterlijke controle voorts van belang te vinden in zaken waarin de opsporingsbevoegdheid geheim moet worden gehouden wegens het onderzoeksbelang. Ik wil deze leden graag erop wijzen, dat dit ook in onze nationale opsporingspraktijk met grote regelmaat voorkomt. De rechtmatigheid van heimelijk toegepaste onderzoeksbevoegdheden kan dan later aan de orde worden gesteld, in het bijzonder wanneer het tot een strafzaak komt. Deze mogelijkheid zal ook bestaan in andere lidstaten van de Europese Unie. Daarnaast hebben alle lidstaten het individueel klachtrecht bij het Europees Hof voor de rechten van de mens erkend, teneinde lacunes in de rechtsbescherming te kunnen redresseren. Daarmee valt de strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie niet te vergelijken met de samenwerking met landen buiten de Europese Unie. Het heeft ook ertoe geleid dat in het wetsvoorstel herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Kamerstukken 34 493) in geval van geheime of geheim gehouden bevoegdheidstoepassing wel is voorzien in een verlofprocedure.

6. Rechtsmiddelen

De leden van CDA-fractie spraken hun verbazing uit over de keuze om de verlofprocedure grotendeels af te schaffen, maar tegelijkertijd het bereik van kennisgevingen, door middel van een nieuw in te stellen klachtenprocedure, uit te breiden.

Allereerst wil ik graag verduidelijken dat de beklagprocedure geenszins een nieuwe procedure betreft: het gaat om het gebruik van de bestaande mogelijkheid om een klaagschrift in te dienen tegen inbeslagneming (artikel 552a Sv). Een van de redenen om de verlofprocedure niet op te

nemen, is het voorkomen van de doublure die in de huidige praktijk volop plaatsvindt met toepassing van de beklagprocedure waarvan belanghebbenden vaak gebruik maken. Daarom deel ik de verwachting van de leden van de CDA-fractie niet dat verdachten en betrokkenen, in tegenstelling tot de huidige situatie, volop gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot beklag, wanneer het openbaar ministerie hen op die mogelijkheid wijst: dat is nu ook al het geval.

Deze leden vroegen verder aandacht voor het advies van het openbaar ministerie om geheimhouding van een EOB centraal te stellen. Naar aanleiding van dit advies van het openbaar ministerie en het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is het wetsvoorstel aangepast: de thans in artikel 5.4.10, eerste lid, voorgestelde regeling verlangt, anders dan waar de leden van de CDA-fractie vanuit lijken te gaan, niet van buitenlandse autoriteiten dat zij expliciet vragen om geheimhouding.

Ik kan de leden van de CDA-fractie een bevestigend antwoord geven op hun vraag of het conform de richtlijn nodig is om betrokkenen actief te informeren bij het inzetten van bevoegdheden. Dit volgt uit artikel 14, derde lid, van de richtlijn. Gedachte hierachter is dat – in gevallen waarin geheimhouding niet is aangewezen – belanghebbenden zo optimaal gebruik kunnen maken van de mogelijkheden tot rechtsbescherming die het nationale recht hun biedt.

De leden van de CDA-fractie stelden een alternatief model voor. Daarin zou de kennisgeving van de vordering van gegevens worden uitgesloten gelet op het ontbreken van deze mogelijkheid in de Nederlandse rechtspraak. Voor de gevallen waarin sprake is van heimelijke inzet van opsporingsbevoegdheden zou de verloffprocedure in stand kunnen worden gehouden. De verloffprocedure zou daarmee wel worden ingeperkt. Bij andere gevallen, bijvoorbeeld bij inbeslaggenomen voorwerpen, zou de verdachte of een andere betrokkene logischerwijs ervan op de hoogte raken dat er sprake is van de inzet van internationale rechtshulp. Om dan bezwaar aan te tekenen zou dan gebruik kunnen worden gemaakt van artikel 552a Sv om een klaagschrift in te dienen. Ik zie weinig verschil met de procedure zoals die naar aanleiding van de ontvangen consultatie-adviezen is opgenomen in de artikelen 5.4.9 en 5.4.10. Enig verschil is dat in het voorstel van deze leden wordt vastgehouden aan de verloffprocedure bij heimelijk toegepaste bevoegdheden, hetgeen een aanzienlijke vertraging van de uitvoering van een Europees onderzoeksbevel zou opleveren. Het kabinet kiest niet daarvoor, op basis van een afweging tussen het belang van een tijdige uitvoering van het EOB, en de geringe toegevoegde waarde van een verloffprocedure in de context van de samenwerking met andere EU-lidstaten gebaseerd op wederzijds vertrouwen en de mogelijkheden om in de andere lidstaat onrechtmatig handelen aan de orde te stellen – mede gebaseerd op het feit dat alle EU-lidstaten partij zijn bij het EVRM. Ik zie ook geen aanleiding tot wijziging van de keuze, in de door deze leden genoemde praktische en administratieve redenen. De werklast is op dit punt beperkt, zo blijkt uit de door het openbaar ministerie en de Nationale Politie verrichte impactanalyse, of zal zich uitmiddelen met de werklastbesparing die het vervallen van de verloffprocedure oplevert.

7. Nadere regeling van enkele bijzondere bevoegdheden en dwangmiddelen

Videoconferentie

De leden van de SP-fractie vroegen wat de gevolgen zouden zijn als de rechten die de te horen verdachte op grond van het recht van de uitvaardigende lidstaat heeft, bij toepassing van videoconferentie tot een lager beschermingsniveau leiden dan in Nederland.

De uitgebreide voorwaarden die – ter uitwerking van artikel 23 van de richtlijn – zijn opgenomen in artikel 5.4.13 (zie in het bijzonder de leden 2 tot en met 4 van het dat artikel) van het wetsvoorstel voorkomen in hun onderlinge samenhang dat de verdachte die per videoconferentie wordt verhoord daarbij minder rechten heeft dan tijdens een normaal verhoor in Nederland.

8. Uitvoeringsconsequenties

De leden van de SP-fractie vermeldden dat dekking voor in totaal 500.000 euro aan structurele kosten en 200.000 euro aan incidentele kosten is gevonden door het openbaar ministerie en de Nationale Politie, teneinde tot een goede uitvoering van de richtlijn Europees onderzoeksbevel te komen. Deze kosten zijn conform de claim die de Nationale Politie en het openbaar ministerie hebben ingediend naar aanleiding van hun – na afloop van de consultatieronde – verrichte implementatieanalyse. De impactanalyse zend ik graag mee met deze nota naar aanleiding van het verslag, conform het verzoek van de leden van de CDA-fractie². De genoemde kosten zien op implementatie van voor erkenning en uitvoering van het Europees onderzoeksbevel benodigde procedures in de organisatie van de IRC's en aanpassing van de ICT-systemen, onder andere om de tijdige uitvoering van EOB's te monitoren. In de impactanalyse zijn niet meegenomen eventuele extra kosten, mocht het aantal EOB's het aantal rechtshulpverzoeken dat op het moment van de andere EU-lidstaten wordt ontvangen, overstijgen. Zoals in de impactanalyse wordt aangegeven, valt daaromtrent geen betrouwbare voorspelling te doen.

De Raad voor de rechtspraak heeft geen impactanalyse verricht en maakt in zijn advies enkel gewag van kosten die voortkomen uit een mogelijke toename van het aantal EOB's in verhouding tot het aantal rechtshulpverzoeken dat thans worden ontvangen. Daarover kan weinig met zekerheid worden gezegd. Het is aangewezen dat de rechtspraak, de Nationale Politie en het openbaar ministerie na de inwerkingtreding van de richtlijn Europees onderzoeksbevel gaan monitoren of zich significante wijzigingen in het aantal EOB's voordoen ten opzichte van het aantal rechtshulpverzoeken dat thans uit lidstaten van de Europese Unie wordt ontvangen. Een eventuele stijging van het aantal klaagschriften tegen inbeslagneming wordt, zoals de Raad in zijn advies zelf opmerkt, gecompenseerd door het vervallen van de verlofprocedure.

De leden van de CDA-fractie kan ik antwoorden dat met het openbaar ministerie overeen is gekomen dat de dekking van deze bedragen in beginsel kan plaatsvinden uit de gelden die aan het openbaar ministerie ter beschikking worden gesteld voor de verbetering van de ICT respectievelijk versterking van de internationale samenwerking (Cross Border Enforcement). Het gaat dus niet ten koste van andere vormen van criminaliteitsbestrijding.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad voor de rechtspraak heeft geen melding van kosten gemaakt voor de rechtspraak, anders dan kosten die zouden voortvloeien uit een eventuele stijging van het aantal rechtshulpverzoeken, waarop ik in mijn antwoord op vragen van de SP-fractie ben ingegaan. Het is in dat verband van belang dat de Nationale Politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak inzichtelijk maken wat op het moment vóór inwerkingtreding de aantallen inkomende rechtshulpverzoeken zijn, met de uitvoering waarvan zij zich bezig houden. Een nulmeting wordt thans uitgevoerd. Op basis van de nulmeting kan na inwerkingtreding worden bekeken of er zich capacitaire gevolgen voordoen, waar ook de leden van de CDA-fractie aandacht voor vroegen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5.4.7

De leden van de SP-fractie wezen erop dat de officier van justitie kan besluiten een andere opsporingsbevoegdheid in te zetten dan aangegeven in het bevel, indien daardoor met minder indringende middelen hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

De officier van justitie die de uitvoering van een EOB onder handen heeft, zal inderdaad ernaar streven om de uitvoering op een voor de betrokkene zo min mogelijk ingrijpende manier te laten plaatsvinden, net zoals dat in de Nederlandse opsporingspraktijk een belangrijke richtsnoer bij de inzet van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen is. Het gaat om een facultatieve bepaling, omdat de keuze om een andere onderzoeksbevoegdheid in te zetten dan door de uitvaardigende autoriteit gevraagd in het EOB, altijd in overleg zal dienen te geschieden met de uitvaardigende autoriteit. Die kan immers goede redenen hebben (in verband met de bewijskracht in het nationale recht, of het gegeven dat andere middelen niet effectief zijn gebleken) om toch de in het EOB genoemde bevoegdheid toe te passen. Dit alles heeft tot gevolg dat de officier van justitie in de systematiek van de richtlijn Europees onderzoeksbevel niet verplicht kan zijn om over te gaan tot het inzetten van een minder ingrijpende bevoegdheid. De geschetste afweging onderscheidt zich in die zin ook van «proportionaliteitstoetsing» omdat die een bindend oordeel impliceert over de proportionaliteit van het EOB.

Artikel 5.4.10

De leden van de SP-fractie vroegen om een reactie op de opmerking van de NVvR dat Nederland niet kan toetsen of rechtsbescherming niet onnodig wordt geschaad door artikel 5.4.10. Zoals uiteengezet in antwoord op de vragen van de CDA-fractie, is artikel 5.4.10 mede naar aanleiding van het advies van de NVvR gewijzigd om het in lijn te brengen met hetgeen als hoofdregel wordt vermeld in de artikelen 19, eerste lid, en 14, derde lid, van de richtlijn. Daarin is geheimhouding het uitgangspunt. De uitvaardigende autoriteit kan het beste beoordelen of geheimhouding noodzakelijk is, omdat zij inzicht heeft in de feiten en omstandigheden van het lopende opsporingsonderzoek in de uitvaardigende lidstaat. De uitvoerende Nederlandse autoriteiten hebben dat inzicht niet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok