

Impactanalyse

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)

Maart-mei 2016
In samenwerking uitgevoerd door



OPENBAAR MINISTERIE

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Ter inleiding	6
1.1 Korte beschrijving inhoud conceptwetsvoorstel	6
1.2 Huidige status van het conceptwetsvoorstel	6
1.3 Doel impactanalyse	6
1.4 Verantwoording	7
2. Korte schets van het huidige proces justitiële rechtshulp	9
2.1 Inkomende justitiële rechtshulpverzoeken	9
2.2 Uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken	9
2.3 Cijfers 2014 en 2015	10
3. Wijzigingen en impact als gevolg van het conceptwetsvoorstel	11
3.1 Inkomende EOB's	11
3.1.1 EOB-formulier	11
3.1.2 Ontvangstbevestiging EOB	11
3.1.3 Beslissing erkenning en uitvoering EOB: procedure	12
3.1.4 Beslissing erkenning en uitvoering EOB: beoordeling	12
3.1.4.1 Taalkeuze EOB	13
3.1.4.2 Inhoudelijke voorwaarden en weigeringsgronden EOB	13
3.1.5 Uitvoering EOB	14
3.1.6 Opschorting erkenning en uitvoering EOB	14
3.1.7 Uitzonderlijk hoge kosten van uitvoering	14
3.1.8 Bevoegdheden EOB	15
3.1.8.1 Verhoor per videoconferentie etc.	15
3.1.8.2 Tijdelijke overbrenging	16
3.1.8.3 Opnemen telecommunicatie	16
3.1.8.4 Vordering verstrekking toekomstige gegevens, gecontroleerde aflevering en infiltratie	17
3.1.8.5 Bevriezing	17
3.1.9 Overdracht onderzoeksresultaat EOB	17
3.1.10 Overgangsrecht	18
3.1.11 Termijnen (algemeen)	18
3.2 Uitgaande EOB's	19
3.2.1 Formele vereisten EOB	19
3.2.2 Materiële vereisten EOB	19
3.2.3 Bevoegdheden EOB	19
3.2.3.1 Bevriezing	20
3.2.3.2 Verhoor per videoconferentie etc.	20
3.2.3.3 Tijdelijke terbeschikkingstelling buitenlandse gedetineerde aan Nederland	20
3.2.3.4 Tijdelijke terbeschikkingstelling Nederlandse gedetineerde aan uitvoerende EU-lidstaat	20

3.2.3.5 Opnemen telecommunicatie	21
4. Belang uitvoeren nulmeting, monitoring en evaluatie	22
5. ICT-aanpassingen	24
5.1 ICT- applicaties	24
5.2 Aard ICT-aanpassingen	24
5.3 Planning ICT-aanpassingen	25
6. Opleiding en communicatie	26
6.1 Opleiding	26
6.2 Communicatie	26
7. Kosten	27
7.1 Initiële kosten	27
7.2 Structurele kosten	27
8. Conclusies en aanbevelingen	29
BIJLAGEN	
A. Schema inkomend EOB: algemeen proces	33
B. Schema inkomend EOB: specifieke opsporingsbevoegdheden	34
C. Schema uitgaand EOB: algemeen proces	35
D. Schema uitgaand EOB: specifieke opsporingsbevoegdheden	36
E. Overzicht voorwaarden en weigeringsgronden EOB	37
F. Overzicht aanwezigen bij expertsessies	38

Samenvatting

Uiterlijk per 22 mei 2017 moet Nederland de verplichtingen die voortvloeien uit de *Richtlijn betreffende het Europees Onderzoeksbevel in strafzaken*, in nationaal recht hebben omgezet. Met uitzondering van Denemarken en Ierland, zal het Europees OnderzoeksBevel (EOB) het huidige justitiële rechtshulpverzoek gaan vervangen binnen de EU. Het EOB is een beslissing van een rechterlijke autoriteit van een EU-lidstaat, die ertoe strekt in een andere EU-lidstaat één of meer onderzoekshandelingen toe te passen met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal in een strafzaak. Kenmerkend voor het EOB is het gebruik van standaardformulieren en vaste termijnen voor fasen van behandeling.

Een ander belangrijk kenmerk van het EOB is het bevelskarakter dat al in de naam besloten ligt. Toch gelden er veel voorwaarden en weigeringsgronden, die ertoe kunnen leiden dat een EOB uiteindelijk niet erkend en uitgevoerd wordt. De huidige werkwijze bij rechtshulpverzoeken (in 2015 ging het binnen én buiten de EU in totaal om circa 17.000 inkomende en 5000 uitgaande verzoeken) kenmerkt zich al door veel overleg met het uitvaardigende land, vaak al voordat het tot een formeel verzoek komt. Ook wordt nu veelal gewerkt met dezelfde afspraken en termijnen als die in het conceptwetsvoorstel worden genoemd. Invoering daarvan bij wet komt neer op codificatie van bestaande afspraken.

Niettemin maakt de voorgestelde wetgeving in het kader van het EOB een aantal aanpassingen van het huidige proces en van de huidige werkwijze noodzakelijk, hetgeen resulteert in initiële en structurele impact, zoals gebleken uit diverse expertsessies en interviews. Bij de bepaling van de impact is uitgegaan van de consultatieversie van het conceptwetsvoorstel tot *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*. Met nadruk gaat het in dit document om *voorlopige* inschattingen.

De initiële impact bestaat uit het maken van een set vertaalde (standaard-)documenten, het ontwerpen en doorvoeren van (zo mogelijk 'slimme') ICT-aanpassingen en het verzorgen van tijdige opleiding / communicatie voor het OM en de NP. Voor zover het gaat om uitgaande EOB's dient de opleiding en communicatie verder te reiken dan de Internationaal Rechtshulp Centra en het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum. ICT-aanpassingen zijn noodzakelijk, onder andere voor een zorgvuldige bewaking van de wettelijk te stellen termijnen en de informatie die ten behoeve van het evaluatie-verslag van de Europese Commissie uiterlijk 21 mei 2019 moet kunnen worden gegenereerd.

Er wordt een structurele toename van werklast voorzien in de vorm van toename van administratieve handelingen (bewaken termijnen en het opmaken, versturen en registreren van de ontvangstbevestiging en de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB) en een toename van overleg (navraag) vanwege onduidelijkheid als gevolg van het feit dat het EOB een standaardformulier betreft. Strikte naleving van de regels ten aanzien van de taal waarin een EOB aan Nederland dient te worden opgesteld, kan een kostenbesparing opleveren.

Initiële kosten	Geschatte omvang kosten
<ul style="list-style-type: none">ICT (aanpassing en opleiding)Inhoudelijke opleiding en communicatie (roadshow IRC's en parketten)projectkosten OM (personeel)overige kosten	€ 200.000 (reeds geclaimd) €25.000 (stelpost, mogelijk te voldoen uit post ICT) € 18.667 PM
Totale initiële kosten	€ 218.667 + PM

Structurele kosten	Geschatte omvang kosten
<ul style="list-style-type: none">toename NP- en OM-administratie en termijnbewaking voor ontvangstbevestiging, beslissing en uitvoering*toename communicatie door OM-beoordelaars t.b.v. verduidelijking (inkomend EOB)overige kosten	€ 438.075 € 63.375 PM
Totale structurele kosten * De administratie wordt door het OM en de NP gefinancierd in de verhouding 50%-50%, te verrekenen door OM	€ 501.450 + PM

In deze impactanalyse zijn PM-kostenposten opgenomen voor initiële en structurele kosten in verband met een mogelijk hogere impact dan in deze analyse is gekwantificeerd. Deze kan ontstaan als gevolg van -op dit moment-, nog niet te voorziene en/of in te schatten effecten.

Deze effecten kunnen enerzijds ontstaan door wijzigingen die het geanalyseerde conceptwetsvoorstel ondergaat gedurende het verdere wetgevingstraject (inclusief de uitwerking van nog openstaande punten in de huidige versie van het conceptwetsvoorstel). In de tekst van deze analyse is ten aanzien van deze punten opgenomen dat uit de huidige concepttekst nog onvoldoende duidelijk blijkt of deze impact zullen hebben op de NP en/of het OM. Deze impactanalyse zal daarom na afronding van het wetgevingstraject worden geactualiseerd.

Anderzijds kan de wijziging van de werklast voor het NP en het OM het gevolg zijn van een mogelijke toename van het aantal inkomende EOB's. Bij gebrek aan voldoende betrouwbare inschattingen over dit effect moet een nulmeting worden uitgevoerd. Er wordt voorgesteld om na verloop van een vast te stellen periode na inwerkingtreding een evaluatie uit te voeren die inzicht moet bieden in een eventuele ontwikkeling van dergelijke aard. Mocht die ontwikkeling zich voordoen, kan deze dus op een later moment leiden tot een aanvullende claim. Ook zal de evaluatie inzicht kunnen bieden in de effecten van het voorstel om de verlofregeling te laten vervallen.

Tot slot wordt in deze impactanalyse een aantal risico's benoemd en aanbevelingen gedaan. In dat kader wordt in elk geval het nationale belang en het belang in EU-verband van juiste en volledige registratie, als ook de ICT-matige ondersteuning ervan, benadrukt.

1. Ter inleiding

1.1 Korte beschrijving inhoud conceptwetsvoorstel

Op 3 april 2014 werd de Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees Onderzoeksbevel (hierna: de richtlijn) door de Raad van de Europese Unie vastgesteld. De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn zijn:

- het vereenvoudigen van de kleine rechtshulpverzoeken¹ tussen EU-lidstaten op basis van wederzijdse erkenning van de beslissing van rechterlijke autoriteiten;
- het uniformeren van rechtshulpverzoeken (met behulp van standaardformulieren);
- het invoeren van doorlooptijden en
- het beter informeren van buitenlandse autoriteiten over de stand van zaken van erkenning en uitvoering.

Met het conceptwetsvoorstel tot *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* wordt beoogd de richtlijn in nationale wetgeving te implementeren. Het EOB zal van toepassing zijn op alle inkomende en uitgaande justitiële² rechtshulpverzoeken binnen de Europese Unie (EU), met uitzondering van Denemarken en Ierland. Het EOB vervangt dus in de meeste EU-lidstaten de huidige EU-rechtshulpovereenkomst en het Europees Rechtshulpverdrag (ERV) van de Raad van Europa: het “klassieke” rechtshulpverzoek zal dus na implementatie van de richtlijn EOB voor die EU-lidstaten niet langer gebruikt worden, tenzij het gaat om de instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam.³

Een EOB wordt gedefinieerd als een beslissing van een rechterlijke autoriteit van een EU-lidstaat, die ertoe strekt in een andere EU-lidstaat één of meer onderzoekshandelingen toe te passen met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal in een strafzaak, opgesteld met behulp van een standaardformulier (artikel 5.4.1). Waar het thans gaat om een rechtshulpverzoek om tussen EU-lidstaten bijstand te verlenen bij het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten, zal volgens het conceptwetsvoorstel in de toekomst worden uitgegaan van de beslissing tot erkenning en uitvoering voor de ontvangende EU-lidstaat van een onderzoeksbevel, afgegeven door de uitvaardigende EU-lidstaat.

De officier van justitie wordt in Nederland bevoegd tot erkenning en uitvoering van het EOB. In beginsel is de ontvangende EU-lidstaat dan verplicht om het bevel uit te voeren, maar er geldt wel een groot aantal voorwaarden (artikel 5.4.3) en weigeringsgronden (onder meer in artikel 5.4.4). De procedure wordt gestructureerd met behulp van standaardformulieren en -termijnen. Bij de feitelijke uitvoering van het bevel blijft de nationale wetgeving van de uitvoerende EU-lidstaat in de meeste gevallen leidend.

1.2 Huidige status van het conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel is op het moment van het opstellen van deze impactanalyse in de fase van consultatie (consultatieversie is als bijlage gevoegd). In april/mei 2016 wordt het advies van de Raad van State verwacht. De geplande datum van inwerkingtreding betreft (uiterlijk) 22 mei 2017.

1.3 Doel impactanalyse

Het doel van de impactanalyse is om inzicht te geven in de (mogelijke) financiële, personele en materiële gevolgen die de implementatie zal hebben voor het OM en de nationale politie (NP) bij de uitvoering van taken in het kader van justitiële rechtshulp. Door DWJZ is aangegeven dat de uitkomsten van deze impactanalyse nadere input genereren voor de financiële paragraaf van het wetsvoorstel, zoals een eventuele aanvullende

¹ De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel Implementatie richtlijn EOB, p.1, gaat daarbij uit van wederzijdse bijstand tussen lidstaten bij het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten.

² Het EOB ziet dus niet op politieke rechtshulp, dat wil zeggen de verzoeken om inlichtingen waarvoor geen dwangmiddelen nodig zijn en door de politie kunnen worden afgehandeld (artikel 552i lid 2 Wetboek van Strafvordering).

³ Over de uitleg van overweging 9 bij de Richtlijn, waarin is aangegeven dat het EOB niet gebruikt zou moeten worden in het kader van grensoverschrijdende observatie, wordt door EU-lidstaten verschillend gedacht. In het conceptwetsvoorstel wordt ervoor gekozen om enkel de instelling van de gemeenschappelijke onderzoeksteams uit te sluiten.

claim, bovenop de eerder bij het departement neergelegde inschatting van de kosten van aanpassing van ICT en bijbehorende opleiding ten bedrage van €200.000.

In de besprekingen die in het kader van de richtlijn plaats hebben gevonden, is gebleken dat de beelden over de te verwachten impact (aanvankelijk) sterk uiteen liepen. Om die reden is het idee ontstaan om de impactanalyse uit te voeren door de NP en het OM gezamenlijk. Dit document is het resultaat van deze gezamenlijke uitvoering.

1.4 Verantwoording

Omdat er feitelijk (nog) geen landelijk uniforme IRC-organisatiestructuur bestaat en er binnen de IRC's op verschillende wijze wordt gewerkt, is het erg lastig om tijdsinschattingen te koppelen van de werkzaamheden die door de NP en het OM worden verricht in het kader van de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Voor een goede werklast-vergelijking van de huidige praktijk (rechtshulpverzoeken) met de toekomstige praktijk (EOB's) is dit inzicht wel noodzakelijk. In het korte tijdsbestek voor het uitvoeren van deze impactanalyse was het echter niet mogelijk ook tijdsindicaties te koppelen aan de huidige praktijk. Daarbij komt dat de IRC's momenteel verschillend zijn georganiseerd en er binnen de IRC's verschillend wordt gewerkt. Er geldt een formele afspraak dat de NP de administratieve medewerkers 'levert' en deze administratie door het OM en de NP wordt gefinancierd in de verhouding 50%-50%.⁴ In de praktijk blijken de politie-eenheden en de parketten evenwel afwijkende lokale afspraken te maken. In deze impactanalyse is uitgegaan van de formele afspraak en bepaalde aannames ten aanzien van de werkverdeling tussen de verschillende functiegroepen.

Om de effecten van invoering van wetgeving in het kader van het EOB te duiden is het voorts belangrijk om onderscheid te maken in een aantal ontwikkelingen.

Zo moet in de eerste plaats een verandering van werklast als gevolg van de te wijzigen huidige werkwijze onderscheiden worden van de eventuele toename van het aantal inkomende EOB's / mogelijk aanzuigende werking van het EOB. De wijzigingen van de werklast worden met deze impactanalyse zoveel mogelijk in beeld gebracht. Ten aanzien van een mogelijke toename / aanzuigende werking van het EOB, vaker genoemd als gevolg van het bevelskarakter van het EOB, bestaan echter veel onzekerheden. Dit maakt het niet mogelijk verantwoorde voorspellingen te doen. Het OM heeft in het advies ten aanzien van het conceptwetsvoorstel daarom voorgesteld een nulmeting te verrichten om de hoeveelheid inkomende justitiële rechtshulpverzoeken uit de EU-lidstaten inzichtelijk te maken. Na het vaststellen van de randvoorwaarden van de nulmeting wordt het vervolgens mogelijk om vanaf de inwerkingtreding van de wet te monitoren of er inderdaad een wijziging in het aantal ingestroomde EOB's heeft plaatsgevonden. Om te beoordelen welke budgettaire en capacitaire consequenties daaraan voor de NP en het OM moeten worden verbonden, zullen de werkzaamheden van de NP en het OM bij het behandelen van rechtshulpverzoeken moeten worden gekwantificeerd. In dit document is de impactanalyse over de toename van werklast als gevolg van de te wijzigen huidige werkwijze, onderscheiden van een eventuele toename van het aantal inkomende EOB's en een mogelijk aanzuigende werking van het EOB. Voor deze opzet is gekozen omdat met dat onderscheid helder kan worden gemaakt welke werklast er daadwerkelijk ontstaat op het moment dat er een toename van het aantal in te stromen EOB's aan de orde is.

In de tweede plaats moet een verandering van werklast als gevolg van de te wijzigen huidige werkwijze onderscheiden worden van de wijzigingen als gevolg van de inrichting van de IRC's als IRC Compleet. In het inrichtingsplan van de nationale politie is opgenomen dat elk IRC vanaf 1 januari 2017 zal werken als een IRC compleet.⁵ Op dit moment werken de IRC's verschillend. Het lijkt geen twijfel dat de herinrichting grote impact zal hebben op de werkwijzen en de verdeling van de werklast binnen de afzonderlijke IRC's, maar deze ontwikkeling is niet betrokken bij deze impactanalyse die zich enkel op het EOB richt.

In de derde plaats wordt in het kader van de Modernisering van het Wetboek van strafvordering ook beoogd te voorzien in modernisering van de regeling van internationale samenwerking in strafzaken (*Wetsvoorstel Herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken*). Hierin wordt voorgesteld om alle in het Wetboek van strafvordering voorkomende rechtshulpinstrumenten te concentreren in één boek (voorlopig:

⁴ Brief van het College van procureurs-generaal aan de hoofden van de parketten over de financiering van de IRC's d.d. 24 maart 2005.

⁵ In een IRC compleet zijn de taken op het gebied van het uitvoeren van internationale rechtshulp verdeeld over twee (politie)teams: Team Rechtshulp binnen de Dienst Regionale Recherche en team IRC binnen Dienst Regionale Informatie Organisatie.

boek 5). Volgens dit conceptwetsvoorstel (versie consultatie) wordt met de wijzigingen beoogd de regelgeving waar mogelijk te verbeteren, te vereenvoudigen en te voorzien van waarborgen voor een evenwichtige uitvoering. Een voor de uitvoering van het EOB relevante voorgestelde wijziging betreft het in beginsel laten vervallen van de verloffprocedure, onder verduidelijking van de mogelijkheid tot indiening van een klaagschrift tegen (onder meer) inbeslagneming.⁶ In het conceptwetsvoorstel in het kader van het EOB komt aan de verloffprocedure in het geheel geen plaats toe, ook niet in het geval van toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Volgens de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel in het kader van de EOB laat de verloffprocedure zich niet verenigen met het uitgangspunt van snelle uitvoering van een EOB en het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten, waarbij een rechtelijke toets niet nodig is.

Aan de totstandkoming van deze impactanalyse ging een viertal expertsessies en diverse interviews vooraf, met NP- en OM-deskundigen vanuit de Internationale Rechtshulp Centra (IRC's), het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC) en de Bijzondere OpsporingsDiensten (BOD's). Tevens is er meermalen contact geweest met de wetgevingsjurist over een aantal gerezen interpretatievragen ten aanzien van de tekst van het conceptwetsvoorstel. In de sessies is naast het doorlopen van het proces en het maken van tijdsinschattingen dieper ingegaan op de in het conceptwetsvoorstel genoemde bijzondere bevoegdheden en dwangmiddelen. Tevens is er nagedacht over de methodiek voor de nulmeting en de onderbouwing van inschattingen van een eventuele toename van het aantal inkomende EOB's / aanzuigende werking.

Tot slot is het van belang te benadrukken dat het in deze impactanalyse gaat om inschattingen aan de hand van de tekst van het conceptwetsvoorstel, versie consultatie. Er dient rekening te worden gehouden met eventuele wijzigingen van de thans beschikbare tekst van dit conceptwetsvoorstel, welke consequenties kunnen hebben voor de impact voor de NP en het OM. Uitgegaan is van een geplande datum van inwerkingtreding per 22 mei 2017, aangezien per die datum de EU-richtlijn in nationale wetgeving moet zijn omgezet.⁷

⁶ Zie artikel 552a Sv. In de huidige procedure van rechtshulpverzoeken is voor de overdracht van stukken die zijn gevorderd of in beslag zijn genomen, steeds verlov van de rechtbank noodzakelijk. Het OM heeft er meermalen voor gepleit deze procedure te laten vervallen, onder meer omdat het sporadisch voorkomt dat de rechtbank, -die een beperkt toetsingskader heeft-, het verzochte verlov niet verleent en de procedure veel tijd kan nemen.

⁷ Er is volgens het departement een grote kans op een (kostbare) infractieprocedure als de EU-richtlijn niet vóór de genoemde datum in nationale wetgeving is omgezet.

2. Korte schets van het huidige proces justitiële rechtshulp

2.1 Inkomende rechtshulpverzoeken

De behandeling van een inkomend rechtshulpverzoek kan op twee manieren zijn start vinden: bij een Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) of bij het LIRC. In het laatste geval zal het LIRC kennis nemen van het rechtshulpverzoek en het registreren in het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale rechtshulp (LURIS). Het LIRC zal het verzoek vervolgens doorgeleiden naar het IRC van de eenheid waar het betrekking op heeft. Als het verzoek rechtstreeks door het betreffende IRC wordt ontvangen, wordt er bij het betreffende IRC kennis van genomen en wordt het verzoek door dat IRC geregistreerd in LURIS.

De ontvangst van het rechtshulpverzoek wordt in beginsel steeds bevestigd. Aanlevering van een rechtshulpverzoek is mogelijk in vijf talen en dient in veel gevallen eerst door Nederland vertaald te worden (ook als het wel vertaald, maar onbegrijpelijk is). Alle inkomende rechtshulpverzoeken dienen in beginsel te worden behandeld. In het geval waarin wordt geoordeeld dat een inkomend rechtshulpverzoek niet in behandeling kan worden genomen, dan wordt de behandeling ervan in LURIS afgesloten en wordt de verzoeker op de hoogte gesteld.

Het rechtshulpverzoek wordt vervolgens inhoudelijk beoordeeld (of: formeel getoetst, zie verderop). Voldoet het aan de gestelde eisen, dan wordt het in behandeling genomen. Tevens wordt bepaald of overleg met verzoeker noodzakelijk is om het verzoek zodanig te laten aanvullen, dat behandeling wel mogelijk is. Na de formele toetsing vindt overdracht plaats aan het Team Rechtshulp. Deze bepaalt op basis van de inhoud van het verzoek welk soort afhandeling daarbij hoort. De complexe verzoeken kunnen, -na beoordeling van de rechtshulppofficier van justitie en/of de parketsecretaris en mits de capaciteit en benodigde expertise beschikbaar is-, worden uitgevoerd door het Team Rechtshulp. Het resultaat van het onderzoek wordt vervolgens getoetst door het IRC, geregistreerd in LURIS en verstuurd naar het verzoekende land.

Onderzoeken worden gemonitord op voortgang. Mocht een onderzoek lang duren, bijvoorbeeld omdat het rechtshulpverzoek complexer blijkt te zijn dan aanvankelijk werd aangenomen en/of er onvoldoende (of geen) capaciteit beschikbaar is, wordt door het IRC gerappelleerd. In alle redelijkheid kan met het verzoekende land tot andere afspraken worden gekomen, indien niet direct aan het verzoek kan worden voldaan.

2.2 Uitgaande rechtshulpverzoeken

Een uitgaand rechtshulpverzoek wordt opgesteld door een officier van justitie, parketsecretaris of opsporingsambtenaar. In de situatie waarin een opsporingsambtenaar een rechtshulpverzoek opstelt, overlegt hij hiertoe met de verbindingsambtenaar op het IRC, die hem adviseert en begeleidt bij het opstellen van het verzoek met gebruikmaking van Kennissysteem Rechtshulp in Strafzaken (KRIS). Een justitieel rechtshulpverzoek wordt vervolgens voorgelegd aan een officier van justitie. Afhankelijk van het type onderzoek, de fase waarin zich dat bevindt en de aard van het rechtshulpverzoek dient de officier van justitie respectievelijk de rechter-commissaris te beslissen.

Als besloten wordt dat het rechtshulpverzoek moet worden verzonden aan het betreffende uitvoerende land, wordt het verzoek geregistreerd in LURIS door een medewerker van het IRC. Zo nodig wordt het rechtshulpverzoek vertaald. Daarna vindt een finale toetsing plaats op zowel de inhoudelijke kwaliteit (leesbaarheid, begrijpelijkheid) als de juridische kwaliteit. Om de toetsing goed te kunnen uitvoeren, kan het noodzakelijk zijn contact op te nemen met de verzoeker om onduidelijkheden op te helderen. Eveneens kan de verzoeker geadviseerd worden in aanpassing of aanvulling van het verzoek zodat deze meer kans maakt op een juiste reactie door het uitvoerende land.

Verzending van uitgaande, justitiële rechtshulpverzoeken wordt uitgevoerd door een IRC onder verantwoordelijkheid van het OM, of door het LIRC (namelijk wanneer coördinatie over meerdere IRC's noodzakelijk is en/of het gaat om politiek-gevoelige verzoeken). De verzoeker geeft bij indiening van het verzoek de urgentie aan, welke ook door een (L)IRC is getoetst. Het betreffende (L)IRC is verantwoordelijk voor de bewaking van de termijn, alsmede het rappelleren (indien niet tijdig een reactie wordt ontvangen). De reactie op het uitgaande justitiële rechtshulpverzoek worden ontvangen door het LIRC of het relevante IRC. De (deel)reacties worden verwerkt in LURIS in de reeds bestaande registratie.

2.3 Cijfers 2014 en 2015

Rechtshulpverzoek	2014	2015
Inkomend	21.000	17.000
Uitgaand	5.000	5 000

Bovenstaande aantallen betreffen justitiële rechtshulpverzoeken in 2014 en 2015 binnen én buiten de EU. De cijfers zijn afkomstig uit het systeem LURIS (bij benadering en onder voorbehoud). Voor de inkomende verzoeken geldt dat deze in ongeveer 80% van de gevallen afkomstig zijn uit EU-lidstaten.⁸ In 2015 ging het bij benadering dus om 13.600 rechtshulpverzoeken aan Nederland, afkomstig van een EU-lidstaat.

Hierbij past de opmerking dat de cijfers inmiddels anders worden geregistreerd: in de jaren vóór 2014 was er sprake van veel hogere aantallen, omdat aanvullingen ook apart werden meegeteld. Er wordt nu gebruikt gemaakt van één hoofdnummer, waar meerdere aanvullingen onder kunnen hangen. Voorts geldt voor de inkomende verzoeken in 2015 dat deze inhoudelijk zwaarder/complexer van aard waren dan in 2014.

Ten aanzien van de in het conceptwetsvoorstel genoemde specifieke opsporingshandelingen:

Inkomend rechtshulpverzoek inhoudende:	2014	2015
Verhoor d.m.v. videoconferentie van: <ul style="list-style-type: none"> • getuige • verdachte 	<ul style="list-style-type: none"> • 40 • 0 (nu niet mogelijk)* 	<ul style="list-style-type: none"> • 40 • 0 (nu niet mogelijk)*
Tijdelijke overbrenging van in NL gedetineerde	geen relevante cijfers beschikbaar	geen relevante cijfers beschikbaar
Tijdelijke overbrenging van in andere EU-lidstaat gedetineerde naar NL	geen relevante cijfers beschikbaar	geen relevante cijfers beschikbaar
Doortocht	geen relevante cijfers beschikbaar	geen relevante cijfers beschikbaar
Opnemen telecommunicatie: <ul style="list-style-type: none"> • met technische bijstand • zonder technische bijstand 	<ul style="list-style-type: none"> • 150 (communicatie tappen) • 238 (direct doorgeleiden tap) 	<ul style="list-style-type: none"> • 147 (communicatie tappen) • 453 (direct doorgeleiden tap)
<ul style="list-style-type: none"> • vordering verstrekking toekomstige gegevens • gecontroleerde aflevering • infiltratie • pseudokoop / dienstverlening • stelselmatige informatie-inwinning 	<ul style="list-style-type: none"> • geen relevante cijfers beschikbaar • 20 • 8 • 13 (incl. door burger) • 15 (incl. door burger) 	<ul style="list-style-type: none"> • geen relevante cijfers beschikbaar • 17 • 21 (incl. door burger) • 16 (incl. door burger) • 6 (incl. door burger)
Bevriezing van: <ul style="list-style-type: none"> • vermogen • gegevens 	<ul style="list-style-type: none"> • 0 • 108 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 • 15

* Cijfers van verdachte-verhoor door de rechter-commissaris in 2014: 271 en in 2015: 225. Bij inwerkingtreding van de wet EOB is het mogelijk dat een deel van dit aantal voor verhoor via videoconferentie in aanmerking komt.

⁸ Zie ook de Impactanalyse EOB voor de Nederlandse Politie, Andersson Elffers Felix, 15 oktober 2010, p. 7: hieruit blijkt dat 78% van het aantal inkomende rechtshulpverzoeken in 2010 afkomstig was van een EU-lidstaat.

3. Wijzigingen en impact als gevolg van het conceptwetsvoorstel

3.1 Inkomende EOB's

Voor een schematische weergave van het proces van inkomende EOB's wordt verwezen naar de bijlagen.

3.1.1 EOB-formulier (artikel 5.4.1 lid 4)

Het EOB heeft betrekking op de toepassing van een opsporingsbevoegdheid ten behoeve van bewijsverkrijging in een strafzaak. Een EU-lidstaat⁹ vaardigt een onderzoeksbevel, afkomstig van een rechterlijke autoriteit, uit door middel van het standaardformulier (bijlage A bij de richtlijn). Evenals in de huidige praktijk van rechtshulpverzoeken is het mogelijk dat een verdachte, al dan niet via zijn raadsman, om uitvaardiging verzoekt.

Het gebruik van een vast format kan mogelijk (op termijn) (tijds)winst opleveren omdat er sneller zicht ontstaat op hetgeen het bevel inhoudt en welke informatie er mist. De ervaringen met het Europees Arrestatie Bevel (EAB), waarbij ook van een standaardformulier gebruik moet worden gemaakt, leren echter dat het invullen van een dergelijk formulier in het algemeen het karakter heeft van 'het aankruisen van vakjes', waarbij in veel gevallen nog steeds, -meer dan 10 jaar na de inwerkingtreding van het EAB-, essentiële informatie mist. Als risico is benoemd: er kan geen rekening worden gehouden met hetgeen niet kenbaar wordt gemaakt. Om die reden wordt er in het kader van het EOB ook rekening gehouden met een extra tijdsinvestering in verband met verzoeken om aanvullende informatie van 10-20%. In deze impactanalyse is uitgegaan van een verzwaring van de werklust met 15%, maar dit betreft een grove inschatting. Niet uitgesloten is dat op een later moment uit de nulmeting, monitoring en evaluatie blijkt dat dit een onderschatting betreft, hetgeen aanleiding kan geven tot een aanvullende claim. Overigens verwacht de FIOD, vanwege de complexiteit van die onderzoeken, dat hiervoor geldt dat er nog steeds voldoende informatie op het EOB-formulier zal worden vermeld.

Aangezien het concept-wetsvoorstel uitgaat van overgangsrecht (vóór 22 mei 2017 ontvangen rechtshulpverzoeken blijven vallen onder de dan bestaande (oude) regelgeving en het rechtshulpverzoek blijft gelden voor niet-EU-lidstaten), blijft het oude rechtshulpverzoek bestaan naast het EOB-formulier. Er zullen dus twee werkwijzen naast elkaar blijven bestaan. Naast het feit dat het EOB-formulier in LURIS moet kunnen worden gevoegd, moet in dezelfde zaak de mogelijkheid van een rechtshulpverzoek blijven bestaan (instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam).

3.1.2 Ontvangstbevestiging EOB (artikel 5.4.2 lid 2)

De officier van justitie moet de ontvangst van het EOB onverwijld en uiterlijk binnen één week na ontvangst bevestigen aan de uitvaardigende lidstaat, door middel van toezending van een standaardformulier (bijlage B bij de richtlijn). De datum van in kennisstelling door de officier van justitie is bepalend voor de termijn. In de huidige praktijk van rechtshulpverzoeken komt het regelmatig voor dat een rechtshulpverzoek niet rechtstreeks aan het betreffende IRC wordt toegezonden, maar aan het LIRC. Het LIRC kan dan (delen van) het rechtshulpverzoek alsnog aan het betreffende IRC doorsturen, maar geeft vaak ook zelf (ten dele) uitvoering aan het rechtshulpverzoek.

Binnen de huidige werkwijze geldt reeds de interne afspraak dat de ontvangst van het rechtshulpverzoek wordt bevestigd door het (L)IRC en dat de ontvangstbevestiging dient te worden opgemaakt, verstuurd en geregistreerd in LURIS. Van de afspraak dat steeds een ontvangstbevestiging wordt gestuurd aan het verzoekende land, wordt in de praktijk evenwel afgeweken.¹⁰ Het sturen van een ontvangstbevestiging voor elk EOB heeft dus impact op de praktijk, maar niet als gevolg van het conceptwetsvoorstel in het kader van het EOB, en is om die reden niet meegenomen in deze impactbepaling. Net als in de huidige werkwijze moet bericht worden welk IRC een EOB in behandeling heeft (Bijlage B gaat hiervan bij onderdeel C uit). In

⁹ Hiermee worden in dit document de EU-lidstaten bedoeld, met uitzondering van Denemarken en Ierland.

¹⁰ Voor verkeerszaken geldt dat een aantal IRC's in afwijking van de interne afspraken geen ontvangstbevestiging stuurt, vanwege de vele dossierbewegingen van dit type zaken.

geval van (grote) toename van inkomende EOB's / aanzuigende werking wordt voorzien dat bij gelijkblijvende capaciteit van het LIRC achterstand in verwerking en daarmee ook tijdsverlies voor de uitvoering zal ontstaan.

Tijdswinst kan behaald worden als de erkenningsbeslissing in hetzelfde bericht wordt meegenomen ('slimme' berichtgeving). Aan de ontvangst dient termijnbewaking te worden gekoppeld, hetgeen aanpassing van LURIS vergt.

3.1.3 Beslissing erkenning en uitvoering EOB: procedure (artikelen 5.4.2)

De officier van justitie is bevoegd tot erkenning en uitvoering van het EOB. Zijn beslissing moet hij zo spoedig mogelijk en uiterlijk 30 dagen na ontvangst van het EOB mededelen aan de uitvaardigende lidstaat. Deze termijn hanteert het conceptwetsvoorstel als uitgangspunt; in uitzonderingsgevallen kan de officier van justitie aan de uitvaardigende lidstaat mededelen dat die termijn niet gehaald kan worden. Dit doet hij onverwijld, onder opgaaf van redenen voor de vertraging en van de ingeschatte benodigde tijd. De vorm van de mededeling is vrij. Uitstel van de beslissing is dan met maximaal 30 dagen mogelijk. Indien het niet mogelijk is om een beslissing te nemen tot erkenning en uitvoering vanwege de onvolledigheid of onjuistheid van het ingevulde standaardformulier, doet de officier van justitie daarvan mededeling aan de uitvaardigende EU-lidstaat (artikel 5.4.2 leden 4 en 5). Dit zal naar verwachting in de praktijk leiden tot aanvulling (zie: paragraaf EOB-formulier). Weigering is pas mogelijk na overleg met de uitvaardigende EU-lidstaat en na een verzoek aan de uitvaardigende EU-lidstaat om onverwijld aanvullende gegevens te verstrekken (indien nodig). Van de weigering stelt de officier van justitie de uitvaardigende lidstaat onmiddellijk in kennis, op een wijze die schriftelijke verslaglegging mogelijk maakt (artikel 5.4.4).

De verplichting voor de officier van justitie om mededeling te doen van de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB aan de uitvaardigende lidstaat, is nieuw ten opzichte van de huidige praktijk van rechtshulpverzoeken. De uitvoering van die verplichting betekent extra administratieve handelingen voor het opmaken, verzenden en registreren van de beslissing van ongeveer 0,5 uur per beslissing. De beslissing dient te kunnen worden verwerkt in LURIS, waaraan termijnbewaking dient te worden gekoppeld. Dit vergt een aanpassing van LURIS.

Vermelding verdient voorts dat er in de voorgestelde procedure sprake is van handelingen door verschillende functiegroepen, waardoor stukken vele wisselingen ondergaan. Als gevolg daarvan moet rekening worden gehouden met tijdsverlies en zal moeten worden gezien of en zo ja, in hoeverre het mogelijk is om dit tijdsverlies te beperken.

3.1.4 Beslissing erkenning en uitvoering EOB: beoordeling

Om een beslissing tot *erkenning* en *uitvoering* van het EOB te kunnen nemen, dient het EOB op een aantal formele en materiële gronden te worden beoordeeld. De *erkenning* heeft volgens de conceptmemorie van toelichting betrekking op de voorwaarden waaronder een EOB in behandeling kan worden genomen en de eventuele toepasselijkheid van weigeringsgronden. De beslissing over de *uitvoering* omvat de keuze voor een bepaalde opsporingsbevoegdheid en de vaststelling van de modaliteiten voor de feitelijke uitvoering. Door deze formuleringen te kiezen, lijkt het de bedoeling dat de beoordeling van de uitvoerbaarheid al zoveel als mogelijk deel uit moet maken van de beslissing tot erkenning en uitvoering en daarmee (in de tijd) naar voren wordt getrokken. Dit neemt niet weg dat er tegelijkertijd rekening mee wordt gehouden dat na de beslissing tot erkenning en uitvoering, op een later moment kan blijken dat toch geen uitvoering kan worden gegeven aan het EOB, bijvoorbeeld als het overleg met de uitvaardigende lidstaat over de praktische uitvoering niet tot overeenstemming leidt.

Het is voornamelijk niet duidelijk of de inschatting van de uitvoeringsmogelijkheden in combinatie met de gestelde termijn voor de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB, voor de praktijk extra werklust/-druk zal opleveren. Wel wordt in de huidige praktijk door een aantal IRC's overleg gevoerd voorafgaand aan het indienen van het rechtshulpverzoek. In een dergelijk overleg kunnen mogelijkheden en kansen al worden besproken, waarmee een eerste inschatting van de uitvoerbaarheid dus al in een redelijk vroeg stadium bekend is.

Zie voor een totaaloverzicht van alle voorwaarden en weigeringsgronden bijlage E. De voorwaarden waaraan een inkomende EOB moet voldoen, zijn formeel of materieel van aard. Het conceptwetsvoorstel noemt als

formele voorwaarden bepaalde informatie die het EOB moet bevatten, verzending door de bevoegde autoriteit, juiste en volledige invulling van het formulier in bijlage A bij de richtlijn en de Engelse of Nederlandse taal van het EOB. Op het laatstgenoemde vereiste, als ook de inhoudelijke voorwaarden en weigeringsgronden, wordt hieronder nader ingegaan.

3.1.4.1 Taalkeuze EOB (artikel 5.4.3 lid 2)

Het inkomende EOB moet zijn opgesteld in de Nederlandse of Engelse taal (artikel 5.4.3 lid 2). Het conceptwetsvoorstel laat daarmee toe dat een EOB dat aangeleverd wordt in een andere dan de voorgeschreven talen, wordt teruggestuurd aan de betreffende uitvaardigende lidstaat. Voorstelbaar is dat hiervan (alleen) in zeer belangrijke en urgente gevallen wordt afgeweken.

Ingeschat wordt dat de voorgeschreven talen van aanlevering kostenbesparing en tijdswinst kunnen opleveren, mits Nederland ook daadwerkelijk EOB's zal retourneren die niet aan dit vereiste voldoen en de ZM niet (in een later stadium) verzoekt om vertaling vanuit het Engels. Omdat teksten niet meer vertaald hoeven worden kan er sneller worden begonnen aan het uitvoeren van het EOB. Inschatting van een dergelijke kostenbesparing vergt uitgebreid dossieronderzoek. Binnen het tijdsbestek van deze impactanalyse bleek dat niet mogelijk. Gelijk blijft overigens het probleem met slechte vertalingen, dat nu ook al bestaat. Meer in het algemeen is het zinvol kritisch te kijken naar de vertalingen en bijbehorende kosten in het kader van internationale rechtshulp, met het oog op mogelijke besparingen.

Het is niet mogelijk gebleken om een tijdsinschatting te geven voor een gemiddelde, maximale beoordelingstijd van het EOB door het OM. Een inhoudelijke beoordeling is sterk afhankelijk van een aantal factoren, zoals de uitvaardigende staat (sommige landen zijn uitgebreider en zorgvuldiger in het verzoek dan andere), de opbouw van het verzoek, het type feit, de begrijpelijkheid van de vertaling, de organisatie van het stelsel van de uitvaardigende staat (waarbij bijvoorbeeld onderzoeksrechters een belangrijke plaats innemen). Een minimale beoordelingstijd van een rechtshulpverzoek wordt thans ingeschat op enkele minuten. Nu gaat regelmatig aan het formele, schriftelijk verzoek mondelinge, informele afstemming vooraf. In zo'n geval ligt (snelle) erkenning van het EOB voor de hand, zo mogelijk tegelijk met de bevestiging van de ontvangst.

3.1.4.2 Inhoudelijke voorwaarden en weigeringsgronden EOB (artikelen 5.4.3 en 5.4.4)

Naast beoordeling of aan de formele voorwaarden is voldaan, ligt aan de beslissing tot erkenning en uitvoering ook een materiele beoordeling ten grondslag. Zo kan de officier van justitie redenen hebben om aan te nemen dat het EOB noodzakelijk is voor, noch in verhouding staat tot het doel van het onderzoek in de uitvaardigende staat, dan wel dat de in het EOB gevraagde onderzoeksbevoegdheden (mogelijk) niet onder dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare zaak in de uitvaardigende staat zouden kunnen worden toegepast. Deze categorie kan worden gezien als 'bagatel'-feiten. Er gelden ook aanvullende weigeringsgronden, zoals ten aanzien van het verhoor per videoconferentie/audiovisuele transmissiemiddelen (artikel 5.4.13, zoals de instemming van de verdachte), ten aanzien van het opnemen van telecommunicatie (artikel 5.4.17) en ten aanzien van het vorderen van toekomstige gegevens, gecontroleerde aflevering en infiltratie (artikel 5.4.19). In artikel 5.4.18 is een aparte weigeringsgrond voor de RC opgenomen. In de bijlagen is een overzicht van de voorwaarden en weigeringsgronden opgenomen.

Het kan zijn dat er geen onderzoeksbevoegdheid voorhanden is die tot hetzelfde resultaat zou leiden als de in het bevel genoemde onderzoeksbevoegdheid. Dan stelt de officier van justitie de uitvaardigende autoriteit ervan in kennis dat de gevraagde bijstand niet kan worden verleend. In dit geval, als ook in het geval waarin de officier van justitie besluit een andere, minder indringende opsporingsbevoegdheid waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt als in het EOB genoemd, meldt de officier van justitie het voornemen aan de uitvaardigende lidstaat. Het conceptvoorstel gaat dan uit van intrekking of aanvulling van het EOB door de uitvaardigende EU-lidstaat (artikel 5.4.7).

Er zijn geen nieuwe weigeringsgronden toegevoegd aan de bestaande weigeringsgronden; de gronden zijn in het conceptwetsvoorstel (enkel) expliciet gemaakt. Ook wordt geen toename

voorzien van het aantal overlegmomenten. Het is van de zaak afhankelijk hoeveel tijd er met deze overlegmomenten gemoeid gaan: het is onmogelijk gebleken in de expertsessies een gemiddelde te bepalen.

Als inhoudelijk probleem is bij DWJZ gesignaleerd dat, indien de uitvaardigende staat het feit beschouwt als een 'lijstfeit' (namelijk een feit opgenomen in de lijst in Bijlage D bij de richtlijn EOB) en dit als zodanig op het EOB-formulier aangeeft, er volgens jurisprudentie zeer beperkt door Nederland mag worden getoetst of het aankruisen van het lijstfeit in redelijkheid kon plaatsvinden).

3.1.5 Uitvoering EOB (artikel 5.4.5)

Uitgangspunt is dat bij de uitvoering van het bevel de door de uitvaardigende lidstaat aangegeven vormvoorschriften en procedures in acht worden genomen, tenzij dit strijd oplevert met de Nederlandse recht. Als dit laatste het geval is, deelt de officier van justitie dit mede aan de betreffende lidstaat. Een ander uitgangspunt is dat het bevel met dezelfde snelheid en prioriteit wordt uitgevoerd als een vergelijkbare Nederlandse zaak. Indien nodig treedt de officier van justitie, verantwoordelijk voor deze spoedige uitvoering van een voor erkenning en uitvoering vatbaar EOB, in overleg met de uitvaardigende lidstaat over de uitvoering van het bevel en de verwachte tijdsduur. Er dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met een kortere doorlooptermijn als de uitvaardigende EU-lidstaat bepaalde redenen hiervoor in het EOB heeft aangegeven. Uitvoering van het EOB dient onverwijld en uiterlijk binnen 90 dagen na de beslissing tot erkenning en uitvoering te hebben plaatsgevonden. Lukt dit niet binnen de gestelde termijn, dan bericht de officier dit onverwijld, onder opgave van redenen voor de vertraging en met een passend tijdschema (artikel 5.4.5 lid 6). Indien noodzakelijk of gewenst stelt de officier van justitie het EOB in handen van de rechter-commissaris, samen met de vordering waarin de van de rechter-commissaris verlangde verrichtingen worden omschreven. De rechter-commissaris stelt de vergaarde voorwerpen, stukken en gegevens onverwijld ter beschikking aan de officier van justitie (artikel 5.4.8).

Vanuit de huidige praktijk is aangegeven dat er voor het opvragen van bepaalde gegevens machtigingen vereist zijn, die vaak op zich laten wachten en ter zake waarvan door de IRC's gerappelleerd moet worden (dit geldt onder meer voor het opvragen van belastinggegevens, waarvoor een machtiging van de minister van Veiligheid en Justitie noodzakelijk is). Verwacht wordt dat in geval van wettelijk vastgelegde uitvoeringstermijnen, vaker gerappelleerd zal worden dan nu het geval is, opdat er voldoende (beoordelings)tijd overblijft voor het OM en de NP. Als aanbeveling geldt dat er vaste aanspreekpunten voor het verkrijgen van machtigingen zouden moeten worden aangewezen, om onnodig tijdsverlies zoveel mogelijk te beperken.

3.1.6 Opschorting erkenning en uitvoering EOB (artikel 5.4.6)

Naast de in 3.1.3 genoemde mogelijkheid om de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB uit te stellen, is ook opschorting van de erkenning en uitvoering mogelijk, bijvoorbeeld als gegevens waarop het bevel ziet worden gebruikt in een andere gerechtelijke procedure. In zo'n geval stelt de officier van justitie de uitvaardigende EU-lidstaat daarvan onverwijld in kennis, onder opgave van redenen voor vertraging en de verwachte duur van de opschorting (artikel 5.4.6). Wordt het EOB na opschorting alsnog uitgevoerd, dan moet de officier van justitie de uitvaardigende EU-lidstaat daarvan onverwijld schriftelijk in kennis stellen.

Onverwijld schriftelijke mededeling van opschorting, -onder vermelding van gronden en verwachte duur-, en mededeling uitvoering na opschorting geven extra werklust. Bezien moet worden in hoeverre een (slimme) aanpassing van de ICT mogelijkheden biedt. Het is de vraag of van deze afzonderlijke mogelijkheid van uitstel gebruik zal worden gemaakt naast de mogelijkheid om af te wijken van de uitvoeringstermijn, geboden in artikel 5.4.5 lid 6 (zie paragraaf uitvoering EOB). Aan opschorting zijn meer procedurele en administratieve vereisten verbonden. Vanwege deze onzekerheid is de opschortingsmogelijkheid niet als werklustverzwaring meegenomen in deze impactanalyse.

3.1.7 Uitzonderlijk hoge kosten van uitvoering (artikel 5.4.12)

Als de officier van justitie van oordeel is dat de kosten voor de uitvoering als uitzonderlijk hoog kunnen worden beschouwd, kan hij in overleg treden met de uitvaardigende EU-lidstaat of en zo ja, hoe de kosten kunnen worden gedeeld dan wel of het EOB kan worden gewijzigd. Kan geen overeenstemming worden bereikt, kan dit onder meer leiden tot gehele of gedeeltelijke intrekking van het EOB.

Aan DWJZ is gevraagd meer duidelijkheid in de wet en/of in de toelichting bij de wet te bieden over hetgeen als uitzonderlijk hoge kosten moet worden aangemerkt. Bij afwezigheid van concrete criteria (zoals die thans wel in het ERV zijn opgenomen) moet rekening worden gehouden met extra tijd die nodig is voor overleg tussen de officier en de uitvaardigende lidstaat. Dergelijke criteria maken het mogelijk om met EU-lidstaten landelijk eenduidig te kunnen communiceren over (eventueel) door andere EU-lidstaten te dragen kosten.

3.1.8 Bevoegdheden EOB (artikel 5.4.7)

Het conceptwetsvoorstel vermeldt een aantal bevoegdheden die, als het EOB erkend is, altijd moeten worden uitgevoerd (artikel 5.4.7 lid 3). Voor de overige bevoegdheden geldt dat deze worden toegepast onder dezelfde voorwaarden waaronder deze kunnen worden toegepast in een Nederlandse onderzoek naar dezelfde feiten op grond van het Wetboek van strafvordering. De nationale wetgeving moet in deze gevallen dus voorzien in bevoegdheden waarmee het EOB kan worden uitgevoerd. Het is onder omstandigheden mogelijk dat de officier van justitie een andere opsporingsbevoegdheid toepast dan in het EOB wordt genoemd. Als er geen (alternatieve) opsporingsbevoegdheid voorhanden is die tot het in het EOB bedoelde resultaat zou leiden, of als een bevoegdheid voorhanden is die minder ingrijpend is en hetzelfde resultaat kan worden bereikt, stelt de officier van justitie de uitvaardigende lidstaat van dat voornemen op de hoogte. In dat geval kan het EOB nog worden aangevuld of ingetrokken. Als de gevraagde bijstand niet kan worden verleend, stelt de officier van justitie de uitvaardigende lidstaat op de hoogte.

Niet verwacht wordt dat overleg met de uitvaardigende lidstaat over de toe te passen opsporingsbevoegdheden meer werklast geeft dan nu het geval is bij rechtshulpverzoeken.

Een aantal specifieke bevoegdheden die kunnen worden aangewend ter uitvoering van het EOB, is in het conceptwetsvoorstel nader uitgewerkt:

3.1.8.1 Verhoor per videoconferentie etc. (artikel 5.4.13)

De officier stelt een dergelijk EOB in handen van de rechter-commissaris, die ten behoeve van de praktische uitvoering van het EOB overleg voert met de uitvaardigende EU-lidstaat. De rechter-commissaris is ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van een aantal procedurele voorschriften, zoals de oproepingen. Van belang is onder meer dat de verdachte voorafgaand aan het verhoor op de hoogte wordt gesteld van zijn rechten die hem naar Nederlands recht en naar het recht van de uitvaardigende EU-lidstaat toekomen. De rechter-commissaris zendt het door hem opgestelde pv van het verhoor toe aan de betreffende EU-lidstaat.

Voor dit onderdeel geldt dat het verhoor van verdachten naast de bestaande mogelijkheid om op deze wijze getuigen te horen, een nieuw aspect betreft. De verwachting is dat als gevolg van het wetsvoorstel er meer werk voor de rechter-commissaris ontstaat, dat hij gelet op de voorgestelde wettekst niet kan 'uitbesteden'. Aan de andere kant zal er minder vaak sprake zijn van rogatoire commissies, van minder tijdelijke overbrengingen en daarmee van een afname van die kosten. Wel is het zo dat in bepaalde (grote, landelijke) onderzoeken rogatoire commissies blijven bestaan, als wordt ingeschat dat het live verhoor meerwaarde heeft ten opzichte van een digitale verbinding. Daarbij kan een rol spelen dat de verdachte/getuige niet geheel zichtbaar is via de videoconferentie. Ook is het belang van rogatoire commissies benadrukt vanwege het vereiste tactische inzicht in complexe onderzoeken, bijvoorbeeld ten aanzien van de volgorde van het tonen van stukken.

Nieuw is ook dat er instemming met het verhoor aan de verdachte moet worden gevraagd, maar uit het conceptwetsvoorstel volgt niet welke organisatie hiervoor verantwoordelijk is. Uit navraag bij DWJZ is gebleken dat de NP in elk geval niet verantwoordelijk is voor het vragen van deze instemming. Omdat op het moment van het afronden van de impactanalyse nog niet duidelijk is welke organisatie hiervoor wèl verantwoordelijk is (OM of ZM), is dit onderdeel niet meegenomen

in deze impactanalyse. Afhankelijk van de keuze kan alsnog een aanvullende claim volgen. Het organiseren van het tijdig stellen van deze vraag en de registratie hieromtrent zal dan impact hebben. Hiertoe dienen (landelijke?) afspraken met de kabinetten-RC te worden gemaakt. Als effect van een toename van EOB's inhoudende het verhoor per videoconferentie, wordt een afname van het aantal EAB's verwacht.

3.1.8.2 Tijdelijke overbrenging (artikelen 5.4.14 en 5.4.15)

Ten aanzien van de tijdelijke overbrenging van in Nederland gedetineerde personen naar de uitvaardigende EU-lidstaat in het kader van het EOB, geldt dat de overbrenging de vrijheidsbeneming niet kan verlengen en dat de betreffende persoon met de tijdelijke overbrenging heeft ingestemd. De praktische regeling ervan, de voorwaarden waaronder en de termijnen waarbinnen de overbrenging moet geschieden, worden door de officier van justitie met de uitvaardigende EU-lidstaat overeengekomen. Dergelijke afstemming door de officier van justitie is ook voorgeschreven bij tijdelijke overbrenging naar Nederland van een in het buitenland gehechte persoon ter uitvoering van een inkomend EOB, waarbij de vrijheidsbeneming in Nederland geldt als inverzekeringstelling. De hechtenis op het grondgebied van de uitvaardigende staat wordt in mindering gebracht op de duur van de vrijheidsbeneming die de betrokkene in Nederland moet ondergaan. Van belang is dat het doel van de tijdelijke overbrenging in het kader van het EOB niet berechting kan zijn, maar "enkel" bewijsvergaring. Tijdelijke overbrenging is nu ook al mogelijk, maar daar wordt niet vaak gebruik van gemaakt. Toestemming van de officier van justitie is vereist als het EOB behelst dat een persoon die door de uitvaardigende lidstaat zijn vrijheid is ontnomen over Nederlands grondgebied naar een derde lidstaat wordt vervoerd, zoals dat nu ook het geval is bij doortocht.

Impact wordt enkel verwacht van de te vragen instemming van de betreffende in Nederland gedetineerde personen (die tijdelijk naar de uitvaardigende EU-lidstaat moeten worden overgebracht), maar uit het conceptwetsvoorstel volgt niet welke organisatie hiervoor verantwoordelijk is. Uit navraag bij DWJZ is gebleken dat de NP in elk geval niet verantwoordelijk is voor het vragen van deze instemming. Omdat op het moment van het afronden van de impactanalyse nog niet duidelijk is welke organisatie hiervoor wèl verantwoordelijk is (OM of ZM), is dit onderdeel niet meegenomen in deze impactanalyse. Afhankelijk van de keuze kan alsnog een aanvullende claim volgen. Voorts dient te worden nagegaan of de overbrenging de vrijheidsbeneming van de persoon niet kan verlengen (niet nieuw ten opzichte van bestaande werkwijze bij rechtshulpverzoeken). Van belang is dat er informatie-uitwisseling plaatsvindt over de al dan niet gegeven instemming door Justitie (DJI) en verantwoordelijke te stellen organisatie. Ten aanzien van de verrekening van de hechtenis op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat met de vrijheidsbeneming die de betrokkene in Nederland moet of zal moeten ondergaan, heeft dit impact op de systemen van DJI en/of het CJIB (in elk geval van belang voor de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Executiemanagement Module, waarin de berekening van ontslag en v.i.-data wordt gerealiseerd).

3.1.8.3 Opnemen telecommunicatie (artikel 5.4.17)

De wijze van uitvoering van een EOB ter opneming van telecommunicatie met technische bijstand (tappen), wordt bepaald in overleg tussen de officier van justitie en de uitvaardigende EU-lidstaat. De laatste kan in geval van bijzondere redenen verzoeken om een transcriptie, decodering of ontsleuteling van de opname. De officier van justitie beoordeelt dit verzoek en beslist hierover.

Indien *geen* technische bijstand is vereist bij het opnemen van telecommunicatie (doorgeleiding van de tap), wordt hiervan een kennisgeving aan de officier van justitie gestuurd. Hij stelt deze kennisgeving onverwijld in handen van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beslist binnen 48 uur na ontvangst van de kennisgeving of met opneming kan worden ingestemd. Binnen 96 uur na ontvangst van de kennisgeving door de officier van justitie deelt hij aan de uitvaardigende EU-lidstaat mee of wordt ingestemd. In geval van instemming deelt hij ook de voorwaarden mede waaronder de opname kan plaatsvinden, onder opgave van redenen.

Er wordt geen andere werklust verwacht dan thans het geval is. In de huidige werkwijze wordt in geval van doorgeleiding van de tap een brief gestuurd ten aanzien van

geheimhoudersgesprekken. Voorgesteld wordt om in die brief ook een passage op te nemen over de beslissing van de RC die het OM aan de uitvaardigende lidstaat moet berichten (vormvrij).

3.1.8.4 Vordering verstrekking toekomstige gegevens, gecontroleerde aflevering en infiltratie (artikel 5.4.19)

De praktische uitvoering van een bevel tot gecontroleerde aflevering vindt plaats in overleg tussen de officier van justitie en de uitvaardigende lidstaat. Ook vindt dergelijk overleg plaats ten aanzien van de duur van infiltratieoperaties, de nadere voorwaarden en de rechtspositie van de betrokken functionarissen. Leidt dit overleg niet tot overeenstemming, dan kan de officier van justitie het EOB weigeren. Onder infiltratie moeten in het kader van de richtlijn ook bevoegdheden in het kader van pseudokoop, dienstverlening en stelselmatige informatie-inwinning worden geschaard.

Er wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.1.8.5 Bevriezing

De officier van justitie beslist zo snel mogelijk en in ieder geval binnen 24 uur na ontvangst over de erkenning en uitvoering van het EOB strekkende tot voorkoming van vernietiging, omzetting, verplaatsing, overdracht of vervreemding van voorwerpen en gegevens die als bewijsstuk kunnen worden gebruikt. De beslissing wordt onverwijld medegedeeld aan de uitvaardigende EU-lidstaat. De officier van justitie kan passende voorwaarden stellen om de duur van dergelijke bevroeringsmaatregelen te beperken, na overleg met de uitvaardigende EU-lidstaat. Als de officier van justitie overweegt de maatregelen op te heffen, maakt hij dit kenbaar aan de uitvaardigende lidstaat die in de gelegenheid wordt gesteld hierover opmerkingen te maken, voordat de officier van justitie tot opheffing overgaat. In de praktijk gaat het bij bevroering met name om bankgegevens en vastgoed, welk verzoek rechtstreeks bij de bank of het kadaster wordt uitgezet. Bevriezing kan bij uitgaande EOB's een rol spelen bij zgn. netwerk-onderzoeken (bijvoorbeeld fixatie van gegevens op social media).

Er wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.1.9 Overdracht onderzoeksresultaat EOB (artikel 5.4.9)

Als er geen klaagschrift is of kan worden ingediend, stelt de officier van justitie de resultaten van het uitgevoerde EOB zo spoedig mogelijk ter beschikking aan de uitvaardigende EU-lidstaat. Als er wel een klaagschrift is ingediend of nog kan worden ingediend (indiening klaagschrift binnen 14 dagen na kennisgeving, artikel 5.4.10), moet met de terbeschikkingstelling van de resultaten in beginsel gewacht worden tot de onherroepelijke beslissing op het klaagschrift. Dit leidt uitzondering in het geval van voorlopige terbeschikkingstelling respectievelijk tijdelijke terbeschikkingstelling van voorwerpen, (een kopie van) stukken of gegevens, waar door de uitvaardigende lidstaat gemotiveerd om kan worden verzocht. Tijdelijke terbeschikkingstelling vindt niet plaats zonder overleg door de officier van justitie. Voor voorlopige terbeschikkingstelling geldt dat het gebruik als bewijsmiddel pas mogelijk is nadat het definitief ter beschikking wordt gesteld. De kennisgeving om een klaagschrift te kunnen indienen blijft achterwege als de uitvaardigende lidstaat gemotiveerd om geheimhouding van het bevel heeft gevraagd. De officier van justitie heeft een inspanningsverplichting om in Nederland directe belanghebbenden in te lichten als hij reden heeft om aan te nemen dat een inbeslaggenomen voorwerp of gevorderde gegevens niet uitsluitend aan de beslagene/betrokkene toebehoort, teneinde de bedoelde kennisgeving aan hen te kunnen doen toekomen. Als er een klaagschrift is ingediend, stelt de officier van justitie de uitvaardigende lidstaat hiervan én van de beslissing op het klaagschrift onverwijld op de hoogte, onder vermelding van de gronden van het klaagschrift respectievelijk van de beslissing (artikel 5.4.10). Ook een kort geding kan in dit kader als rechtsmiddel gelden.

Van de tijdelijke terbeschikkingstelling van het onderzoeksresultaat, een nieuwe modaliteit in het kader van de overdracht, wordt geen impact verwacht.

Een werklasterbesparing wordt gezien als gevolg van het vervallen van de verlofprocedure (die heel lang kan duren), hetgeen tot gevolg heeft dat het onderzoeksresultaat van een EOB sneller dan een klassiek rechtshulpverzoek kan worden overgedragen. Helaas zijn er bij het OM geen cijfers

beschikbaar van het aantal keer dat er in het kader van een rechtshulpverzoek afkomstig uit een EU-lidstaat, een verloffprocedure aanhangig is gemaakt en welke kosten daarmee zijn gemoeid. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat het vervallen van de verloffprocedure niet per se hoeft te leiden tot een kostenbesparing: het is niet ondenkbaar dat een toename van het aantal beklagzaken (552a Sv) tot gevolg heeft. Ook de ZM wijst in het consultatie-advies op dit te verwachten effect.¹¹

3.1.10 Overgangsrecht (artikel 5.4.31)

Het conceptwetsvoorstel regelt dat vóór 22 mei 2017 ontvangen rechtshulpverzoeken blijven vallen onder de dan bestaande (oude) regelgeving. Specifiek voor het bevrozingsbevel geldt dat na inwerkingtreding van de wet al wel op eenvoudige wijze een EOB kan worden gebruikt om een eerdere bevrozingsbeslissing aan te vullen.

Voor de samenwerking met Denemarken en Ierland geldt sowieso dat de EU-rechtshulpovereenkomst en het ERV de (enige) basis blijven voor rechtshulpverzoeken. Dat geldt ook voor de lopende (reeds vóór 22 mei 2017 ontvangen) rechtshulpverzoeken. Dit betekent dat het LIRC en de IRC's twee werkwijzen naast elkaar blijven hanteren en dat de systemen dit ook mogelijk moeten maken.

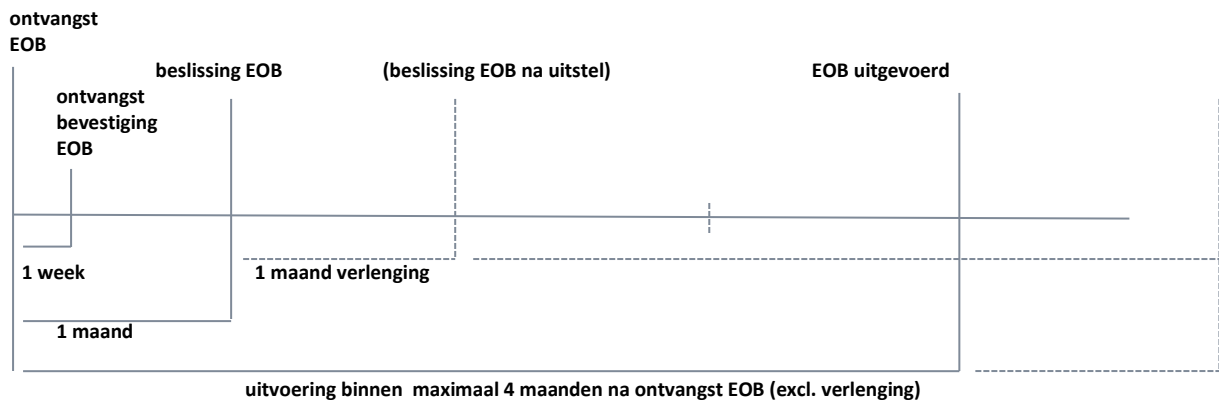
3.1.11 Termijnen (algemeen) (artikelen 5.4.2 lid 2, 4 en 5, 5.4.5 lid 5 en 6)

Het conceptwetsvoorstel gaat ervan uit dat de officier onverwijld en uiterlijk binnen één week na ontvangst EOB een ontvangstbevestiging stuurt aan de uitvaardigende lidstaat. De ontvangst van het EOB is een belangrijk moment, omdat vanaf dat moment vervolftermijnen gaan lopen. De beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB moet zo spoedig mogelijk en in beginsel uiterlijk binnen 30 dagen na ontvangst van het EOB volgen. Eventuele verlenging van deze termijn met maximaal 30 dagen is mogelijk. Eventuele onduidelijkheden moeten in die termijn zijn weggenomen, om tijdig een beslissing te kunnen nemen. Uitvoering van het EOB zal onverwijld en in beginsel binnen 90 dagen na het nemen van de beslissing tot erkenning en uitvoering moeten zijn gerealiseerd, tenzij deze termijn niet gehaald kan worden. In dat geval doet de officier van justitie hiervan onverwijld mededeling aan de uitvaardigende lidstaat, onder opgave van redenen van vertraging. Bovendien is overleg met de uitvaardigende lidstaat over een passend tijdschema vereist). Opgemerkt moet worden dat specifiek voor de uitvoering van het verhoor per videoconferentie geldt dat de feitelijke uitvoering de verantwoordelijkheid van de rechter-commissaris betreft, terwijl de officier van justitie formeel verantwoordelijk is voor de het halen en bewaken van de uitvoeringstermijn.

Ook in de huidige praktijk van rechtshulpverzoeken gelden deze termijnen; in die zin voorziet het wetsvoorstel, behoudens de gestelde termijnen voor 'nieuwe' mededelingen, in codificatie van de bestaande afspraken. De termijnen worden door de experts haalbaar geacht (mits er geen achterstanden zijn). De achterstanden zullen tot gevolg hebben dat in lichte/niet-geprioriteerde zaken de norm niet gehaald zal worden; dit laat onverlet dat termijnbewaking met behulp van ICT-ondersteuning tijdige berichtgeving van vertraging aan de uitvaardigende lidstaat mogelijk kan maken. Hiertoe dient de ICT te worden aangepast.

¹¹ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2015-30-Advies-conceptwetsvoorstel-implementatie-richtlijn-Europees-onderzoeksbevel.pdf> p. 10.

Termijnen schematisch weergegeven:



3.2 Uitgaande EOB's

Voor een schematische weergave van het proces van uitgaande EOB's wordt verwezen naar de bijlagen. Volledigheidshalve is hieronder een schets van het huidige werkproces van uitgaande rechtshulpverzoeken opgenomen, ter vergelijking met het EOB:

3.2.1 Formele vereisten EOB (artikelen 5.4.21 en 5.4.22)

Evenals in de huidige praktijk van rechtshulpverzoeken is het mogelijk dat een verdachte, al dan niet via zijn raadsman, om uitvaardiging verzoekt. Als uitvaardigende autoriteit kan de officier van justitie, de rechter-commissaris of een gerecht een EOB uitvaardigen met het oog op toepassing van onderzoeksbevoegdheden. Voor uitvaardiging van het EOB dient gebruik te worden gemaakt van het standaardformulier (bijlage A bij de richtlijn). Nederland kan daarbij vormvereisten opnemen die de uitvoerende lidstaat bij uitvoering zoveel mogelijk in acht moet nemen. Indien het EOB betrekking heeft op infiltratie, gecontroleerde aflevering of het vorderen van gegevens bedoeld in de artikel 126nc, 126nd, 126ne, geeft Nederland redenen aan waarom zij toepassing van de bevoegdheid van belang acht voor de strafzaak. In een EOB dat strekt tot het vorderen van gegevens als bedoeld in artikel 126nc, wordt informatie verschaft die de uitvoering kan vergemakkelijken. Nederland moet een uitgaand EOB (bijlage A en C bij de richtlijn) vertalen in een officiële taal van de uitvoerende staat of in een andere, door de uitvoerende staat aangegeven taal.

Nederland verzendt een EOB aan de tot erkenning en uitvoering bevoegde autoriteit in de uitvoerende EU-lidstaat, op zodanige wijze dat dit schriftelijk kan worden vastgelegd en de uitvoerende staat de echtheid ervan kan vaststellen.

Behalve een aanpassing van de systemen (LURIS en KRIS) om registratie en verwerking van een uitgaand EOB mogelijk te maken, wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.2.2 Materiële vereisten EOB (artikel 5.4.21 lid 2)

(Ook) voor een uitgaand EOB geldt dat de uitvaardiging ervan noodzakelijk en proportioneel moet zijn. Bovendien moet zijn voldaan aan de vereisten die op grond van het Nederlandse Wetboek van strafvordering gelden voor toepassing van de betreffende bevoegdheden.

Er wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.2.3 Bevoegdheden EOB (artikelen 5.4.24 tot en met 5.4.29)

Ten aanzien van een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden gelden aanvullende vereisten, die hieronder zijn benoemd.

3.2.3.1 Bevriezing (artikel 5.4.24)

Indien een EOB betrekking heeft op bevrozing van bewijsmateriaal, wordt vermeld of het bewijsmateriaal aan de Nederlandse autoriteit dient te worden overgedragen dan wel in de uitvoerende staat blijft. In het laatste geval wordt vermeld op welke datum de voorlopige maatregel wordt ingetrokken / op welke datum het verzoek tot overdracht van het bewijsmateriaal aan Nederland vermoedelijk zal worden gedaan. Nederland stelt de uitvoerende lidstaat onmiddellijk in kennis van opheffing van het beslag.

Er wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.2.3.2 Verhoor per videoconferentie etc. (artikel 5.4.25)

Een EOB kan worden uitgevaardigd om een getuige, deskundige of verdachte te doen verhoren door een rechter-commissaris of een gerecht per videoconferentie of andere audiovisuele transmissie, eventueel onder terbeschikkingstelling van de middelen daartoe. De praktische uitvoeringsregeling wordt overeengekomen door de rechter-commissaris/ het gerecht dat het EOB heeft uitgevaardigd, en de uitvoerende lidstaat. De wet laat op zich de mogelijkheid dat de rechter-commissaris / het gerecht de feitelijke uitvoering van het verhoor overlaat aan de politie. Dit laat onverlet dat de wet uitgaat van aanwezigheid van de rechter-commissaris (zie artikel 5.4.25 lid 3 jo artikel 5.4.13 lid 4 sub a).

Er wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.2.3.3 Tijdelijke terbeschikkingstelling buitenlandse gedetineerde aan Nederland (artikel 5.4.26)

Een EOB kan door Nederland worden uitgevaardigd met het oog op de tijdelijke overbrenging van een in die uitvoerende lidstaat rechtens van zijn vrijheid beroofde persoon, De praktische regeling ervan, de voorwaarden waaronder en de termijnen waarbinnen de overbrenging moet geschieden, worden door Nederland met de uitvoerende lidstaat overeengekomen. In geval van tijdelijke terbeschikkingstelling van een persoon aan Nederland, wordt hij in Nederland op bevel van de officier van justitie in verzekering gesteld, welke titel wordt opgeheven zodra het bericht wordt ontvangen dat de gronden voor vrijheidsbeneming niet langer bestaan. De onschendbaarheid eindigt als betrokkene gedurende een termijn van 15 dagen na de dag dat zijn aanwezigheid in Nederland niet langer was vereist, de gelegenheid heeft gehad om Nederland te verlaten, maar nog steeds/weer in Nederland verblijft.

Er wordt geen impact verwacht als gevolg van de voorgestelde bepaling (vindt op dit moment op deze wijze plaats).

3.2.3.4 Tijdelijke terbeschikkingstelling Nederlandse gedetineerde aan uitvoerende EU-lidstaat (artikel 5.4.27)

Een EOB kan door Nederland worden uitgevaardigd met het oog op de tijdelijke overbrenging van een in Nederland van zijn vrijheid beroofde persoon aan een uitvoerende staat, omdat voor de uitvoering van de onderzoeksbevoegdheid diens aanwezigheid in de uitvoerende staat is vereist. De uitvaardiging van het EOB vindt alleen plaats als de betreffende persoon hiermee instemt en de overbrenging de vrijheidsbeneming niet verlengt. Als de officier van justitie dat nodig acht vanwege de leeftijd of de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de betreffende over te brengen persoon, wordt de wettelijk vertegenwoordiger de mogelijkheid geboden zijn oordeel te geven over de tijdelijke overbrenging. De titel van vrijheidsbeneming betreft hechtenis wegens de feiten ten aanzien waarvan hij in Nederland van zijn vrijheid is beroofd. De duur van die hechtenis moet in mindering worden gebracht op de duur van de vrijheidsbeneming die de persoon in Nederland moet ondergaan. Een andere staat kan ook om doortocht worden verzocht.

Nieuw is dat er instemming met het verhoor aan de verdachte moet worden gevraagd, maar uit het conceptwetsvoorstel volgt niet welke organisatie hiervoor verantwoordelijk is. Uit navraag bij DWJZ is gebleken dat de NP in elk geval niet verantwoordelijk is voor het vragen van deze instemming. Omdat op het moment van het afronden van de impactanalyse nog niet duidelijk is welke organisatie hiervoor

wèl verantwoordelijk is (OM of ZM), is dit onderdeel niet meegenomen in deze impactanalyse. Afhankelijk van de keuze kan alsnog een aanvullende claim volgen. Ook de inschatting van de officier van justitie ten aanzien van leeftijd en fysieke en mentale omstandigheden, heeft impact. Vervolgens moet tijd / gelegenheid worden geboden aan de wettelijk vertegenwoordiger om op de overbrenging een oordeel te geven en deze hiervan registratie worden bijgehouden.

Ten aanzien van de verrekening van de hechtenis met de vrijheidsbeneming die de betrokkene in Nederland moet of zal moeten ondergaan, heeft dit impact op de systemen van DJI en/of het CJIB (in elk geval van belang voor de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Executiemanagement Module, waarin de berekening van ontslag en v.i.-data wordt gerealiseerd). Voor het OM en de NP is niet bekend in hoeverre hierin tijdig wordt voorzien.

3.2.3.5 Opnemen telecommunicatie (artikel 5.4.29)

In geval van een EOB dat strekt tot opname van telecommunicatie op bevel van de officier van justitie, is het van belang dat Nederland in het bevel informatie aangeeft aan de hand waarvan de identiteit van de betreffende persoon kan worden vastgesteld, informatie over de duur van de opname en voldoende technische gegevens met het oog op de tenuitvoerlegging van het bevel. Ook moet de reden waarom de opname van belang is voor de strafzaak, worden aangegeven. Nederland kan in het EOB verzoeken om transcriptie, decodering of ontsleuteling.

In geval van een EOB dat strekt tot opname van telecommunicatie zonder technische bijstand dient de officier van justitie gebruik te maken van het standaardformulier zoals opgenomen in bijlage C bij de richtlijn. Dit formulier wordt voorafgaand aan de opname verzonden aan de uitvoerende lidstaat, en onder omstandigheden tijdens of na de opname.

Er wordt geen andere werklust verwacht dan thans het geval is, behalve dan dat gebruik moet worden gemaakt van een standaardformulier dat verwerkt moet worden in de systemen.

4. Belang uitvoeren nulmeting, monitoring en evaluatie

In de sessies is meermalen door experts van zowel het OM als de NP de verwachting uitgesproken dat (in elk geval in de eerste fase van inwerkingtreding) het aantal inkomende EOB's zal toenemen ten opzichte van het aantal inkomende rechtshulpverzoeken / er mogelijk een aanzuigende werking van het EOB zal uitgaan. Meermalen is daarbij een schatting van een toename van 20% genoemd. Aan de verwachting van een toename liggen de volgende inschattingen ten grondslag:

- de inschatting dat andere lidstaten er, -vanwege het bevelskarakter van het EOB-, van uitgaan dat Nederland verplicht is om rechtshulp te bieden, daar waar de IRC's nu dergelijke verzoeken niet uitvoeren. Spanje heeft aangegeven om die reden van het EOB gebruik te zullen gaan maken. Bij de Liaison Officers staat de vraag uit in hoeverre dit ook voor andere landen geldt. De verwachting van de experts is dat de vorm van het EOB, -een aankruisformulier-, zal naar verwachting hieraan bijdragen. Ingeschat wordt dat het formulier, -gelet op de ervaring met het EAB-, uitnodigt tot het 'enkel' aankruisen van hokjes, waarbij belangrijke informatie mogelijk achterwege blijft. Als Nederland structureel bepaalde (bagatel)zaken zal weigeren in behandeling te nemen, is de verwachting dat de toename afvlakt;
- met een toegenomen activiteit van de verdediging tijdens het opsporingsonderzoek is het denkbaar dat de verdediging ook vaker zal verzoeken om uitvaardiging van een EOB. De Raad voor de Rechtspraak heeft hier in haar reactie ook al op gewezen (p10). De inschatting is afhankelijk van hoe hiermee in andere landen wordt omgegaan;
- er wordt rekening mee gehouden dat hetgeen thans wordt verstuurd als politieel verzoek, straks in de vorm van een EOB aan Nederland wordt verstuurd, gelet op de standaard uitvoeringstermijn. Om dit zichtbaar te kunnen maken, is ICT-aanpassing noodzakelijk.
- de momenten waarop andere lidstaten de richtlijn EOB in nationale wetgeving hebben geïmplementeerd.

Anderzijds hoeft een toename van inkomende EOB's niet voor de hand te liggen gelet op de volgende omstandigheden¹², waarmee Nederland in bepaalde mate de instroom kan sturen:

- Nederland kan ervoor kiezen EOB's, uitgevaardigd voor 'bagatel'-feiten structureel niet in behandeling te nemen;
- Nederland kan ervoor kiezen inkomende EOB's structureel te weigeren die niet aan de voorgeschreven talen voldoen. Ook kan de verplichting voor de uitvaardigende lidstaat om het EOB te vertalen in één van de voorgeschreven talen, en daarmee de verplichting om de vertaalkosten te dragen, reden zijn om geen EOB uit te vaardigen.

Het OM heeft in het advies ten aanzien van het conceptwetsvoorstel voorgesteld een nulmeting te verrichten om de hoeveelheid inkomende justitiële rechtshulpverzoeken uit de EU-lidstaten inzichtelijk te maken. Na het vaststellen van de nulmeting wordt het vervolgens mogelijk om vanaf de inwerkingtreding te monitoren of er inderdaad een toename / wijziging van het aantal EOB's en daaruit voortvloeiende opsporingshandelingen heeft plaatsgevonden. Om te beoordelen welke budgettaire en capacitaire consequenties daaraan voor de NP en het OM moeten worden verbonden, zullen de werkzaamheden van de betrokken medewerkers van de NP en het OM bij de behandeling van rechtshulpverzoeken, moeten worden gekwantificeerd en meetbaar worden gemaakt. Hiervoor dient aan minimaal twee randvoorwaarden te worden voldaan:

- uniforme en consequente registratie en verwerking van rechtshulpverzoeken conform heldere afspraken dienaangaande (bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal rechtshulpverzoeken/ EOB's, de te verrichten opsporingshandelingen, het land van herkomst en de eenheid die het dient uit te voeren);
- gemiddelde behandelingstijd voor te onderscheiden handelingen bij behandeling van een rechtshulpverzoek (EOB).

¹² Of deze omstandigheden zich voordoen, vergt wel een eerste check, maar op termijn wordt verwacht dat in deze omstandigheden geen EOB's meer zullen worden uitgevaardigd aan Nederland.

Als aan de randvoorwaarden is voldaan, kan vanaf dat moment de werklust gemeten worden door de 'prijs' van de extra werklust (P) te vermenigvuldigen met het aantal keer dat de handeling is geregistreerd (Q). De nulmeting zal begin 2017 moeten worden uitgevoerd. Een tweede evaluatieve meting zal na een vast te stellen periode op dezelfde, vaste items moeten worden uitgevoerd. Op die manier kan worden gemeten of er een toename is in werklust, hoe groot die is en waar hij uit bestaat. Door afspraken te maken over registratie van, bijvoorbeeld, het land waar een EOB vandaan komt en de eenheid die het EOB dient af te handelen kan inzichtelijk worden gemaakt waar werklustverzwaring optreedt en op welke manier. Het is van belang dat de nulmeting en evaluatie naast een eventuele verandering van aantallen bijvoorbeeld ook inzicht geeft in de effecten van het vervallen van de verlofprocedure en de toename van communicatie (aanvullende vragen, veelal in een andere EU-taal) als gevolg van het gebruik van het standaardformulier.

Een uitgewerkt voorstel voor de (methodiek voor) uitvoering van de nulmeting moet onderdeel uitmaken van het OM-project, ter implementatie van dit wetsvoorstel. Aangetekend dient wel te worden dat door de experts aangegeven is dat het zeer complex zal zijn om een geconstateerde trend exclusief te kunnen toeschrijven aan de invoering van de wet EOB, en niet (ook) aan één of meer andere ontwikkelingen.

5. ICT-aanpassingen

5.1 ICT- applicaties

De aanpassingen van de ICT zullen de systemen LURIS en KRIS betreffen, waar zowel de medewerkers van de NP als van het OM mee werken. LURIS betreft een ICT-applicatie waarin het OM, de NP en het Ministerie van Veiligheid en Justitie samenwerken, in beheer bij JustID. Het wordt gebruikt om alle inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken te registreren. KRIS is een applicatie die het opstellen van een internationaal rechtshulpverzoek en het verzenden ervan ondersteunt. KRIS is inhoudelijk in beheer bij de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie en technisch in beheer bij de Politie Academie, afdeling Webmanagement.

Het overgangsrecht bij het conceptwetsvoorstel dwingt ertoe dat na 22 mei 2017 de systemen twee werkwijzen blijven ondersteunen, namelijk enerzijds de nieuwe werkwijze in het kader van het EOB en anderzijds de huidige werkwijze bij rechtshulpverzoeken waarvoor de EU-rechtshulpovereenkomst en het ERV de basis blijven (namelijk voor rechtshulp in de samenwerking met Denemarken en Ierland, de instelling van gemeenschappelijke onderzoeksteams en voor de lopende (reeds vóór 22 mei 2017 ontvangen) rechtshulpverzoeken. In de praktijk zal ernaar worden gestreefd om voor wat betreft registratie en termijnbewaking zoveel als mogelijk dezelfde werkwijze voor beide typen te hanteren.

5.2 Aard ICT-aanpassingen

Bij het departement is reeds aangegeven dat de kosten van aanpassing van ICT en bijbehorende opleiding worden geschat op een bedrag van €200.000. De ICT-aanpassingen kenmerken zich op hoofdlijnen door het volgende:

- ICT-aanpassingen zijn noodzakelijk ter organisatie, structurering en ('slimme') ondersteuning van het administratieve proces. De (vertaalde) set (standaard)documenten moeten in de systemen geregistreerd en verwerkt kunnen worden.¹³ Met 'slimme' ICT-ondersteuning kan de hoeveelheid communicatie mogelijk gereduceerd worden, bijvoorbeeld door meerdere verplichte mededelingen zo mogelijk in één bericht te vervatten (bijvoorbeeld de ontvangstbevestiging, zo mogelijk in dezelfde mededeling als het (standaard)formulier voor de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB);
- ICT-aanpassingen zijn noodzakelijk ter ondersteuning van de administratie in termijnbewaking voor de inkomende én uitgaande EOB's. Van bijzonder belang daarbij is de noodzaak om registratie en verdere verwerking mogelijk te maken van meerdere EOB's in één zaak, als ook termijnbewaking per uitvoeringsonderdeel, al dan niet binnen de verschillende EOB's. Voorstelbaar is immers dat er binnen één zaak meerdere EOB's worden ontvangen, die elk meerdere uitvoeringsonderdelen bevatten en waarvan enkele reeds konden worden uitgevoerd, maar voor de overige onderdelen verschillende uitvoeringstermijnen gelden en bewaakt moeten worden. Daarnaast moet registratie, termijnbewaking en verwerking mogelijk zijn dat in één zaak zowel een EOB wordt uitgevaardigd als een rechtshulpverzoek (inhoudende de instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam wordt gedaan);
- ICT-aanpassingen zijn noodzakelijk om redenen van vertraging te kunnen registreren. Op die manier kan inzichtelijk worden gemaakt of de eerdergenoemde aanname dat het gebruik van een EOB-standaardformulier aanleiding geeft tot toename van de werklast voor de NP en het OM met 15%, realistisch is. Deze informatie is van belang voor het eventueel indienen van een (aanvullende) claim;
- ICT-aanpassingen zijn noodzakelijk om bepaalde (management)informatie te kunnen genereren. Dat geldt in elk geval voor de nulmeting en voor het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement over de toepassing van de richtlijn (uiterlijk 21 mei 2019). Volgens artikel 37 van de richtlijn zal dat verslag op zowel de kwalitatieve als kwantitatieve informatie moeten zien, en dan met name op de gevolgen ervan voor de samenwerking in strafzaken en voor de bescherming van personen, alsmede de uitvoering van de voorschriften betreffende de interceptie van telecommunicatie in het licht van de technische ontwikkelingen. Het verslag kan te zijner tijd zo nodig vergezeld gaan van

¹³ In de nieuwe versie van KRIS, die op 1 mei 2016 in gebruik wordt genomen, zal een standaardformulier (in dit geval bijlagen A en C bij de richtlijn) naar verwachting redelijk eenvoudig kunnen worden toegevoegd.

wijzigingsvoorstellen. Aan DWJZ is de vraag voorgelegd welke concrete informatie te zijner tijd beschikbaar moet zijn, zodat hier tijdig rekening mee kan worden gehouden bij de ICT-ontwerpen;

- ICT-aanpassingen zijn noodzakelijk voor bijzondere omstandigheden in het kader van het EOB, bijvoorbeeld de registratiemogelijkheid van de instemming (van de tijdelijk over te brengen persoon en te horen verdachte in Nederland door middel van videoconferentie) en het oordeel van de wettelijk vertegenwoordiger bij tijdelijke overbrenging.

5.3 Planning ICT-aanpassingen

Om de ICT tijdig te kunnen aanpassen, moet vóór de zomer van 2016 duidelijk zijn welke gegevens het OM, maar ook de NP en het departement willen weten, om daar straks ook daadwerkelijk informatie over te kunnen genereren.

6. Opleiding en communicatie

6.1 Opleiding

Om aan de verplichtingen te kunnen voldoen die de richtlijn stelt, dienen medewerkers van zowel het OM als de NP op de hoogte te zijn van de wetwijzigingen en moeten zij kunnen werken met de EOB-documenten en de aangepaste applicaties.

Voor *inkomende* EOB's zullen medewerkers van het (L)IRC en de teams Rechtshulp kennis en ervaring moeten opdoen met de nieuwe formulieren en procedures (waaronder de termijnen), met de Engelse taal waarin het EOB kan worden aangeleverd en met de juridische inhoud. Voorts dient er kennis en vaardigheid te worden ontwikkeld met de registratie van de handelingen en documenten in LURIS. Voor wat betreft de administratieve handelingen in het kader van inkomende EOB's geldt dat deze binnen het (L)IRC door verschillende medewerkers worden uitgevoerd, aangezien door de verschillende organisatiestructuren en werkwijzen er niet één categorie medewerkers met deze taken is belast.

Voor *uitgaande* EOB's zullen de medewerkers op het (L)IRC, alle rechercheurs van de NP en alle secretarissen en officieren van justitie die een EOB willen doen uitgaan, nieuwe kennis en vaardigheden moeten opdoen met de nieuwe formulieren, procedures, juridische inhoud en aanpassingen in LURIS en KRIS. Op het moment van het opstellen van deze impactanalyse is het, mede gelet op het brede bereik die de opleiding voor de uitgaande EOB's moet hebben, nog niet duidelijk op welke wijze de opleiding voor de uitgaande EOB's concreet moet worden ingevuld. Daarmee is nog onvoldoende duidelijk of het reeds geclaimde budget van €200.000 (waarin kosten van opleiding ICT mede zijn opgenomen), volstaat.

6.2 Communicatie

Voordat het EOB in gebruik wordt genomen, zal bij zowel het OM als de NP bekend gemaakt dienen te worden welke juridische en praktische veranderingen de wetwijziging tot gevolg heeft. Medewerkers van de (L)IRC's, rechercheurs van de NP, secretarissen en officieren van justitie die een EOB willen doen uitgaan, moeten hiervan tijdig op de hoogte worden gebracht. Daarbij moeten er verschillende (invul)formulieren beschikbaar komen die geraadpleegd kunnen worden, bijvoorbeeld via de interne politie en OM-site en onder vermelding van te raadplegen aanspreekpunten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het EOB-formulier (bijlage A bij de richtlijn), de standaardontvangstbevestiging (bijlage B bij de richtlijn) en andere (standaard)formulieren, zoals een formulier om te berichten over de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB.

Het verdient aanbeveling om de opleiding en communicatie, -waar mogelijk-, zoveel mogelijk voor de NP en het OM gezamenlijk vorm te geven. In deze impactanalyse is uitgegaan van een inhoudelijke presentatie en begeleiding door twee beleidsmedewerkers bij alle IRC's en parketten.

7. Kosten

De kosten voor de invoering van het EOB bestaan uit initiële en structurele kosten. Bij het berekenen van de structurele kosten is er van uitgegaan dat de hoeveelheid EOB's gelijk blijft aan het aantal inkomende rechtshulpverzoeken in 2015 binnen de EU (13.600). Voor een berekening van de kosten bij een structurele toename van het aantal EOB's zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar. In beide gevallen gelden dezelfde initiële kosten. Met de posten 'overige kosten' zijn PM-kostenposten opgenomen voor initiële en structurele kosten in verband met een mogelijk hogere impact dan op dit moment is in te schatten en/of te voorzien. Een hogere impact kan ontstaan door wijzigingen die het geanalyseerde conceptwetsvoorstel ondergaat gedurende het verdere wetgevingstraject (inclusief de uitwerking van nog openstaande punten in de huidige versie van het conceptwetsvoorstel). Een wijziging van de werklast voor het NP en het OM kan voorts het gevolg zijn van een mogelijke toename van het aantal inkomende EOB's, die met behulp van een nulmeting, monitoring en evaluatie kan worden vastgesteld.

7.1 Initiële kosten

De initiële kosten bestaan uit het opstellen van een set vertaalde (standaard-)documenten, het ontwerpen en doorvoeren van noodzakelijke ICT aanpassingen, het opleiden van medewerkers en het voorzien in communicatie over het EOB. Daarnaast is er een post projectkosten OM (personeel) opgenomen, voornamelijk bestaande uit de kosten van een projectleider schaal 12 voor twee dagen p/w gedurende zes maanden (exclusief overhead). Op het moment van het opstellen van deze impactanalyse is nog niet duidelijk welke kosten er daarbuiten tot projectkosten OM behoren.

Initiële kosten	Geschatte omvang kosten
<ul style="list-style-type: none">• ICT (aanpassing en opleiding)	€ 200.000 (reeds geclaimd)
<ul style="list-style-type: none">• Inhoudelijke opleiding en communicatie (roadshow IRC's en parketten)	€25.000 (stelpost, mogelijk te voldoen uit post ICT)
<ul style="list-style-type: none">• projectkosten OM (personeel)	€ 18.667
<ul style="list-style-type: none">• overige kosten	PM
Totale initiële kosten	€ 218.667 + PM

7.2 Structurele kosten

In de onderstaande tabel is het werk dat voortkomt uit een inkomend EOB verdeeld in te onderscheiden fases en handelingen. Per handeling is berekend hoe vaak deze voorkomt en hoeveel het kost om de handeling uit te voeren in tijd en FTE. De nieuwe handelingen in het proces zijn blauw (administratie NP en OM, schaal 6) en in oranje (beoordelaars OM schaal 10) gearceerd.

Fase	Handeling	Aantal producten	% van EOB	Duur handeling (min)	Impact (min)	Netto werklust (uren)	Netto FTE	planvereiste FTE
Ontvangst	Kennisneming van ingekomen EOB	13600	100%					
	Ontvangstbevestiging opmaken, versturen en registreren in LURIS	13600	100%					
Beoordeling	Beoordeling en registratie in LURIS	13600	100%					
	Erkenningsbrief opmaken, versturen en registreren in LURIS	12920	95%	30	387600			
	Afwijzingsbrief opmaken, versturen en registreren in LURIS	680	5%	30	20400			
	Opschorten	0	0%	0				
	Schriftelijke communicatie ter verduidelijking	2040	15%	30	61200			
Uitvoering	Termijnbewaking en uitstelbrief opmaken, versturen en registreren in LURIS	2720	20%	30	81600			
	Specifieke onderzoeksbevoegdheden EOB	0	0%					
Benodigde capaciteit schaal 6 indien allemaal politiemedewerker ¹⁴					489600	8160	6,5	8.6
Benodigde capaciteit schaal 6 indien allemaal OM-medewerker ¹⁵							5,9	
Benodigde capaciteit schaal 10 OM-medewerker					61200	1020	0,7	

Structurele kosten	Geschatte omvang kosten
<ul style="list-style-type: none"> toename NP- en OM-administratie en termijnbewaking voor ontvangstbevestiging, beslissing en uitvoering* 	€ 438.075
<ul style="list-style-type: none"> toename communicatie door OM-beoordelaars t.b.v. verduidelijking (inkomend EOB) 	€ 63.375
<ul style="list-style-type: none"> overige kosten 	PM
Totale structurele kosten	€ 501.450 + PM
* De administratie wordt door het OM en de NP gefinancierd in de verhouding 50%-50%, te verrekenen door OM	

¹⁴ Voor de politie-medewerkers is gerekend met een vastgesteld politie kengetal van 1250 uur per jaar (Netto FTE), vervolgens planverlies van 23, 80 % in acht genomen om planvereiste in FTE te berekenen.

¹⁵ Voor de OM-medewerkers is uitgegaan van 1388 uur direct productieve uren in 2016 en integrale loonkosten per salarisschaal BBRA in 2016, conform de Handleiding Overheidstarieven 2016, september 2015, Directie Begrotingszaken Ministerie van Financiën.

8. Conclusie en aanbevelingen

Met het conceptwetsvoorstel tot *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* wordt beoogd dat het Europees Onderzoeksbevel (hierna: EOB) per 22 mei 2017 in de EU-lidstaten (m.u.v. Denemarken en Ierland) het “klassieke” justitieel rechtshulpverzoek vervangt. Uitgangspunt is dat het EOB door de ontvangende lidstaat wordt uitgevoerd (beveldskarakter), maar dat neemt niet weg dat er wel een groot aantal voorwaarden en weigeringsgronden geldt. Met het EOB wordt het accent gelegd op het vereenvoudigen en uniformeren van rechtshulpverzoeken, en het beter informeren over de stand van zaken van erkenning en uitvoering, waarbij wettelijke doorlooptijden worden geïntroduceerd.

De huidige werkwijze bij rechtshulpverzoeken (in 2015 ging het binnen én buiten de EU in totaal om circa 17.000 inkomende en 5000 uitgaande verzoeken, zie de bijlage) kenmerkt zich al door veel overleg met het andere land, vaak al voordat het tot een formeel verzoek komt. Ook nu wordt veelal gewerkt met dezelfde afspraken en termijnen als die in het conceptwetsvoorstel worden genoemd. Invoering ervan bij wet zou dus in wezen neerkomen op codificatie van bestaande afspraken. Niettemin wordt geconcludeerd dat de voorgestelde wetgeving in het kader van het EOB een aantal aanpassingen van het huidige proces en van de huidige werkwijze vereist, hetgeen resulteert in initiële en structurele impact, zoals gebleken uit de diverse expertsessies en interviews.

De initiële impact bestaat allereerst uit het maken van een set vertaalde (standaard-) documenten en het tijdig ontwerpen en doorvoeren van (zo mogelijk ‘slimme’) ICT-aanpassingen in de systemen LURIS en KRIS. Daarbij is het noodzakelijk dat de praktijk hiermee ondersteund wordt in termijnbewaking en registratiemogelijkheden van het EOB, zoals bijvoorbeeld het aangeven van de redenen van vertraging en bijzondere omstandigheden. Het kunnen genereren van (management)informatie en specifieke gegevens voor het (evaluatie)verslag van de Europese Commissie, maken eveneens aanpassingen van ICT noodzakelijk. De noodzaak van de aanpassingen hangt dus direct samen met het zowel het belang van goede politieke verhoudingen in EU-verband, als met het nationale belang. Voorts bestaat initiële impact uit tijdige opleiding / communicatie voor de IRC's en het LIRC. Specifiek voor uitgaande EOB's zal opleiding/communicatie breder binnen de organisaties van het OM en de NP moeten worden uitgezet, aangezien de uitgaande EOB's niet (alleen) worden opgesteld door de officieren van justitie verbonden aan de IRC's en aan het LIRC.

Structurele impact bestaat uit een toename van de huidige werklust in de vorm van administratieve handelingen (onder meer: het bewaken van termijnen en het opmaken, versturen en registreren van de ontvangstbevestiging en de beslissing tot erkenning en uitvoering van het EOB). Ook wordt voorzien dat de werklust toeneemt in de vorm van overleg (navraag) vanwege onduidelijkheid als gevolg van het standaardformulier EOB, op basis van ervaringen met het standaardformulier bij het huidige EAB. In verband met de voorgeschreven talen waarin het door Nederland te ontvangen EOB moet zijn vertaald, wordt ingeschat dat er een afname van werklust en vertaalkosten zal zijn ten opzichte van de huidige situatie waarin rechtshulpverzoeken in vijf talen kunnen worden ingestuurd, waarbij moet worden opgemerkt dat de vertaling zelf ook extra werklust kan betekenen. Deze afname van vertaalkosten kan zich alleen realiseren indien de inkomende EOB's door de uitvaardigende lidstaten vertaald zullen worden in de wettelijk voorgeschreven talen (en deze vertalingen begrijpelijk zijn). Of van afname van vertaalkosten sprake zal zijn, kan blijken uit de nulmeting, monitoring en vervolgmetering. Bovenstaande is vertaald naar het volgende kostenoverzicht:

Initiële kosten	Geschatte omvang kosten
<ul style="list-style-type: none"> • ICT (aanpassing en opleiding) • Inhoudelijke opleiding en communicatie (roadshow IRC's en parketten) • projectkosten OM (personeel) • overige kosten 	€ 200.000 (reeds geclaimd) €25.000 (stelpost, mogelijk te voldoen uit post ICT) € 18.667 PM
Totale initiële kosten	€ 218.667 + PM

Structurele kosten	Geschatte omvang kosten
<ul style="list-style-type: none"> • toename NP- en OM-administratie en termijnbewaking voor ontvangstbevestiging, beslissing en uitvoering* • toename communicatie door OM-beoordelaars t.b.v. verduidelijking (inkomend EOB) • overige kosten 	€ 438.075 € 63.375 PM
Totale structurele kosten	€ 501.450 + PM
* De administratie wordt door het OM en de NP gefinancierd in de verhouding 50%-50%, te verrekenen door OM	

Noodzakelijkheid uitvoeren nulmeting

Los van het feit dat op grond van het voorgaande geconstateerd kan worden dat er als gevolg van inwerkingtreding van de wet EOB in beperkte mate sprake is van *nieuwe* werkzaamheden, is het mogelijk dat een eventuele toename van aantallen inkomende EOB's / aanzuigende werking van EOB's, (in een beginperiode) bij gelijkblijvende capaciteit bij het OM en de NP, extra werkdruk bij het LIRC en de IRC's kan veroorzaken. Een aantal experts heeft aangegeven rekening te houden met een toename van de instroom van EOB's met 20%. Het is niet mogelijk om in voldoende betrouwbare mate te voorspellen of een dergelijke ontwikkeling zich daadwerkelijk voor zal doen en of en zo ja, hoe lang die ontwikkeling aan zal houden. Nadat de werkzaamheden bij de behandeling van een rechtshulpverzoek / EOB gekwantificeerd en meetbaar zijn gemaakt, kunnen een eventueel gewijzigde werklust door monitoring en evaluatie na verloop van tijd inzichtelijk worden gemaakt.

Door het uitvoeren van een nulmeting kan deze ontwikkeling gemonitord worden. Daarbij is van belang om in aanmerking te nemen dat sturing door Nederland op de instroom van aantallen EOB's (beperkt) mogelijk is, bijvoorbeeld door 'bagatel'-zaken niet in behandeling te nemen. Ook is het van belang om het effect van het laten vervallen van de verlofprocedure in de nulmeting wordt meegenomen, aangezien op basis van de huidige situatie niet te voorspellen is of dit een besparing oplevert.

In deze impactanalyse zijn PM-kostenposten opgenomen voor initiële en structurele kosten in verband met een mogelijk hogere impact dan op dit moment is in te schatten en/of te voorzien. Die impact kan enerzijds ontstaan door wijzigingen die het geanalyseerde conceptwetsvoorstel ondergaat gedurende het verdere wetgevingstraject (inclusief de uitwerking van nog openstaande punten in de huidige versie van het conceptwetsvoorstel). Deze impactanalyse zal daarom na afronding van het wetgevingstraject worden geactualiseerd. Anderzijds kan de wijziging van de werklust voor het NP en het OM het gevolg zijn van een mogelijke toe- of afname van het aantal inkomende EOB's, vast te stellen door nulmeting, monitoring en evaluatie. Mocht die ontwikkeling zich voordoen, kan deze dus op een later moment leiden tot een aanvullende claim.

Risico's

- het ontbreken van landelijk uniforme en consequente registratie en verwerking in LURIS, zodat betrouwbare managementinformatie ontbreekt en onvoldoende zicht bestaat om aard en omvang van de werkzaamheden van het OM en de NP als gevolg daarvan geen inzicht kan worden geboden in de omvang van een (aanvullende) claim;
- het ontbreken van financiële middelen voor tijdige aanpassing van systemen, hetgeen (slimme) ICT-ondersteuning en termijnbewaking onmogelijk maakt. Handmatige termijnbewaking is geen optie. Met name deze termijnbewaking is van essentieel belang voor de verhouding tot andere EU-lidstaten;
- het niet halen van de EOB-termijnen vanwege (bestaande) achterstanden bij het LIRC en sommige IRC's, zeker gelet op de veronderstelling dat aan uitvoering van internationale rechtshulp voorrang

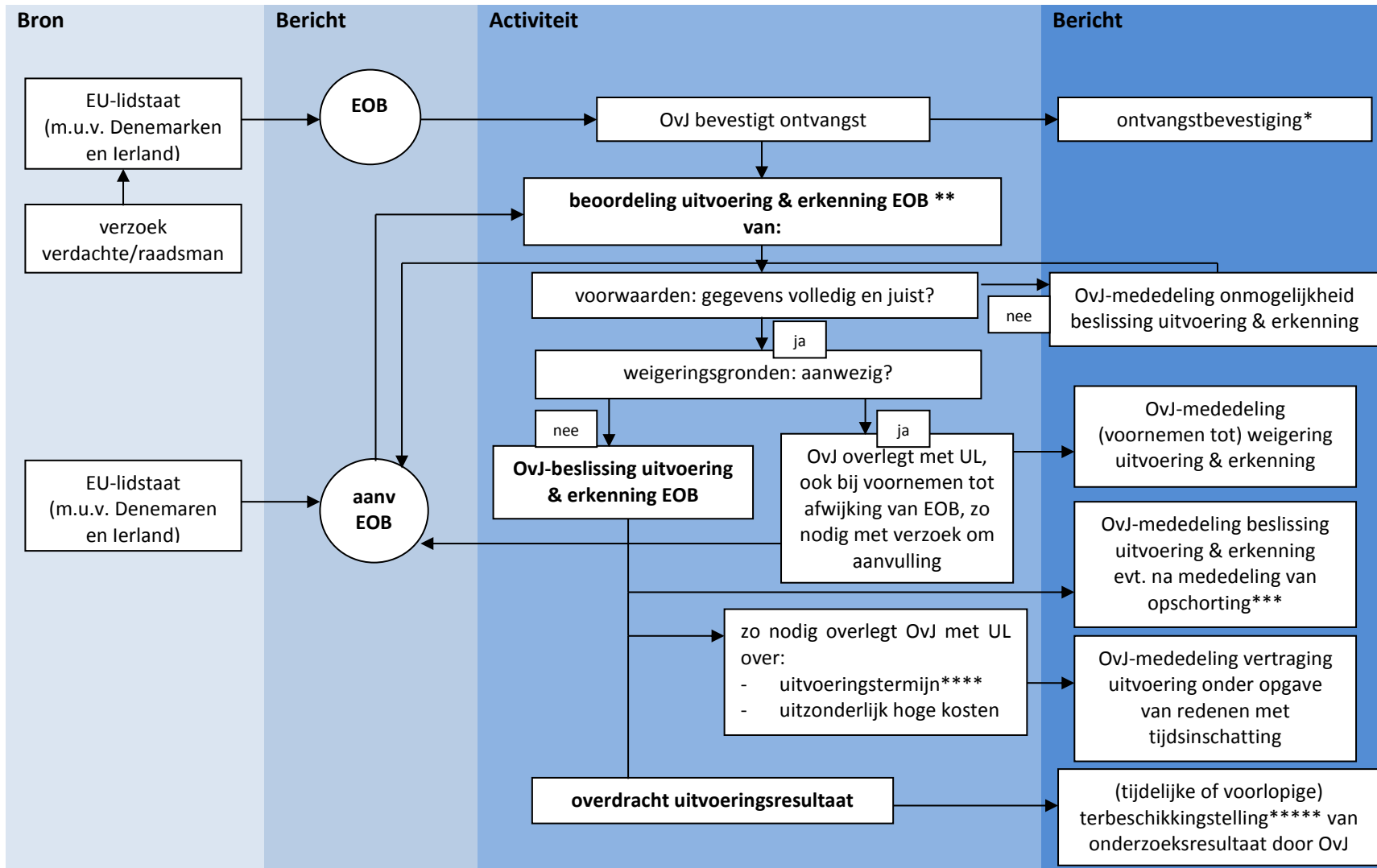
wordt gegeven boven nationale prioriteiten en dat binnen de instroom EOB's zowel op inhoud als op termijnen wordt geprioriteerd.

Aanbevelingen

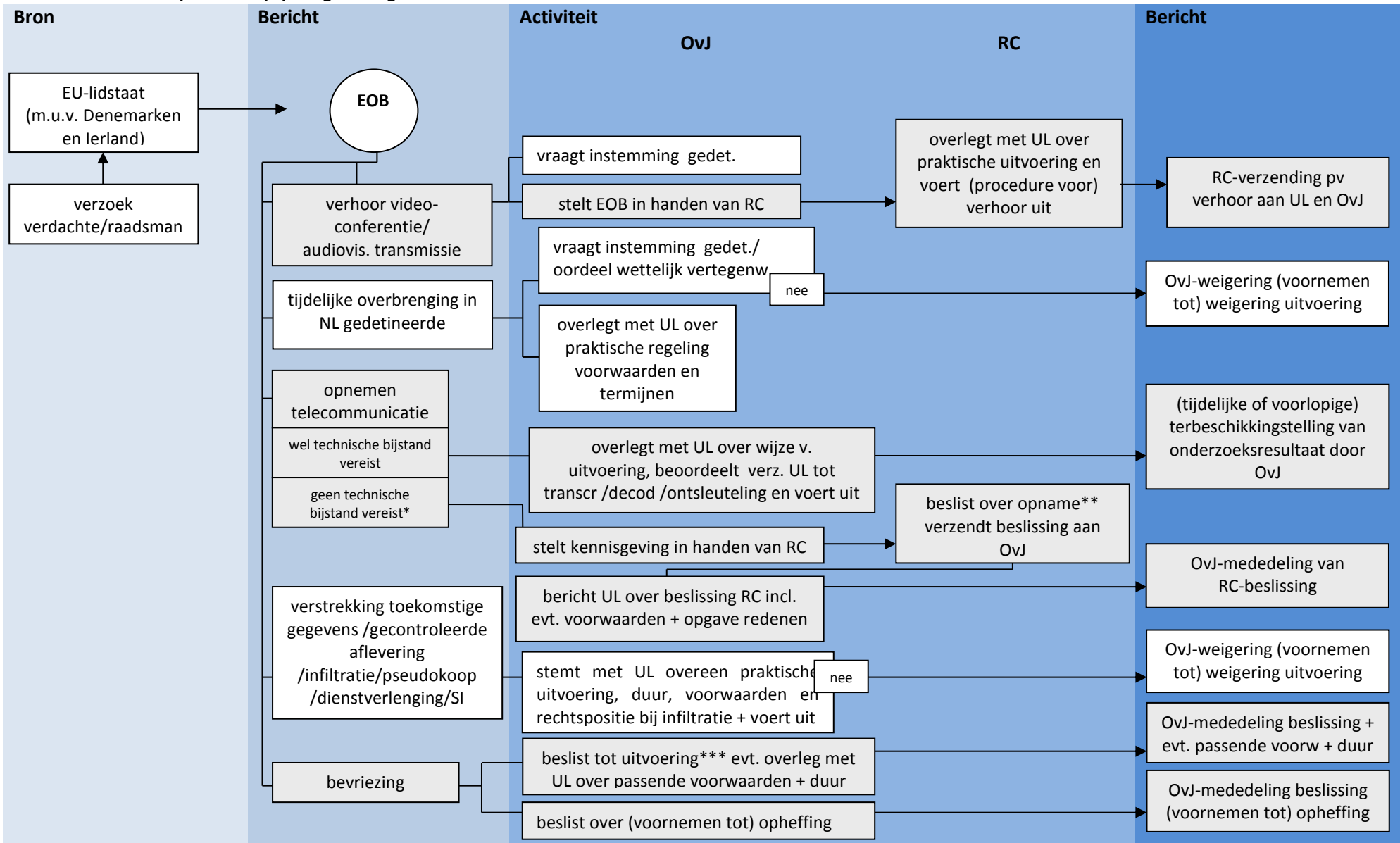
- neem het nakomen van landelijke afspraken over eenduidige en consequente registratieverplichting op in de verantwoording van IRC's;
- maak de werkzaamheden bij de behandeling van rechtshulpverzoeken / EOB's kwantificeerbaar en meetbaar;
- stel vooraf items vast waaraan de nulmeting wordt gekoppeld;
- monitor permanent of de prioritering van EOB's op inhoud én termijnen, haalbaar is/blijft;
- neem maatregelen ten aanzien van het beheer/ terugdringen van bestaande achterstanden bij het LIRC en de IRC's;
- maak een kritische analyse ten aanzien van de huidige werkwijze met betrekking tot vertalingen, met het oog op mogelijke besparingen door (slimme) afspraken over vertalingen (breder dan EOB);
- dring aan op het organiseren van aanspreekpunten voor het tijdig verkrijgen van vereiste machtigingen bij opvraag van bepaalde informatie, zoals bij het opvragen van een machtiging voor fiscale gegevens;
- communiceer met de EU-lidstaten welke vorm en inhoud van het EOB door Nederland (niet) wordt geaccepteerd (bijvoorbeeld taalkeuze in grensstreken);
- voer zoveel mogelijk overleg voorafgaand aan de ontvangst van het EOB: verwachtingen kunnen op die manier worden gemanaged, herstel /aanvulling achteraf kan worden voorkomen en een dergelijk vooroverleg komt de haalbaarheid van de termijnen ten goede.

BIJLAGEN

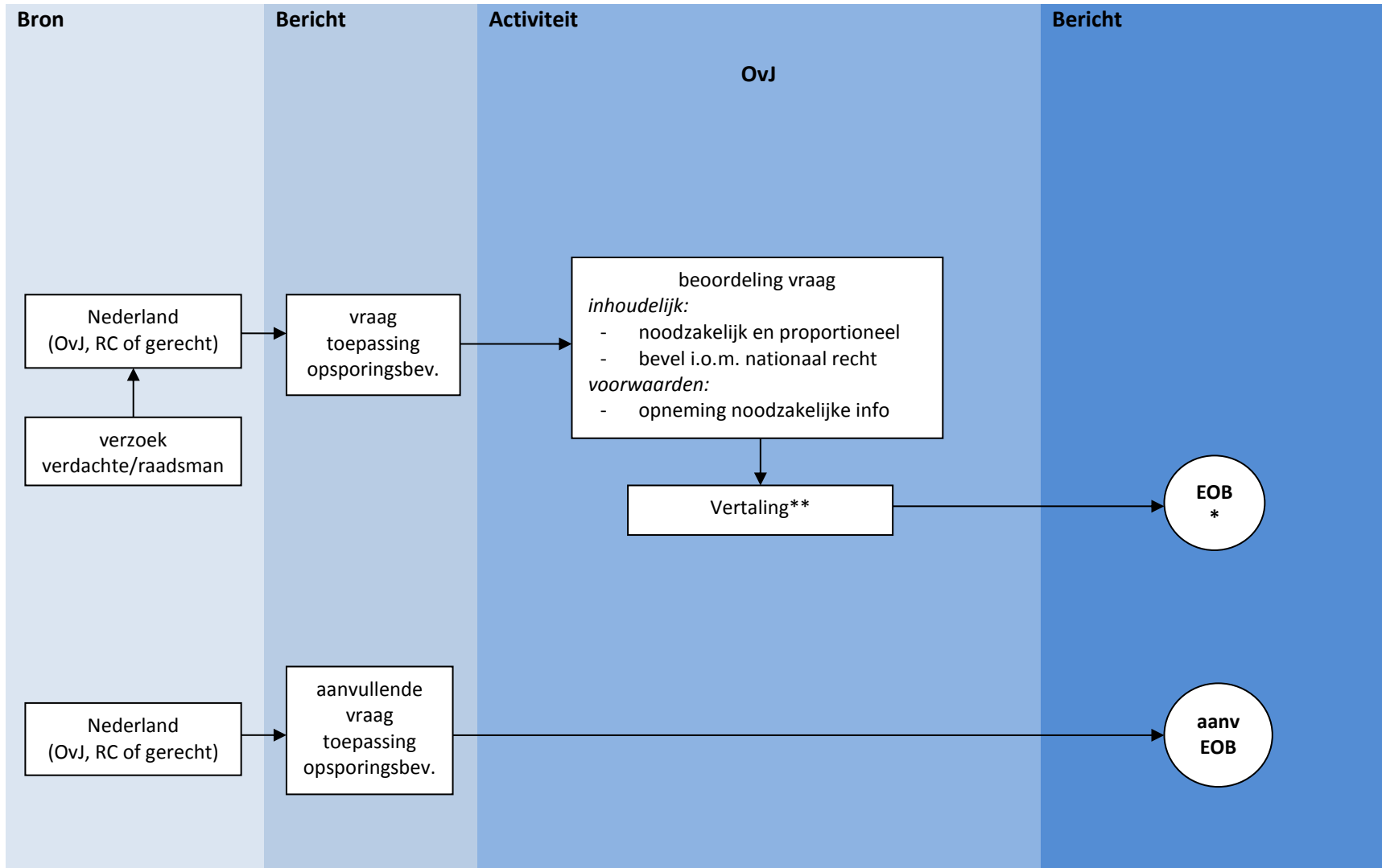
BIJLAGE A
Inkomend EOB: algemeen proces



BIJLAGE B
Inkomend EOB: specifieke opsporingsbevoegdheden

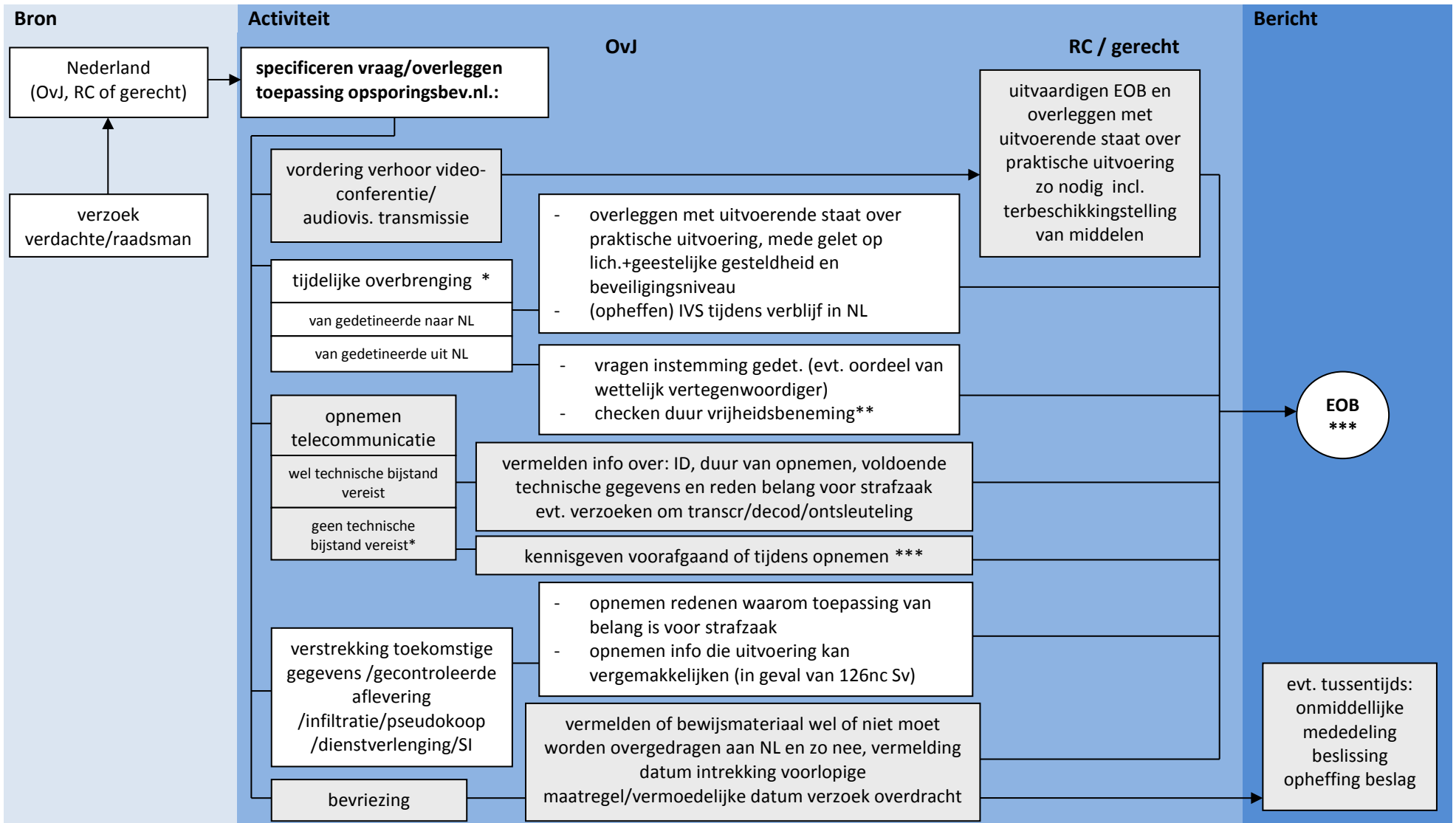


BIJLAGE C
Uitgaand EOB: algemeen proces



BIJLAGE D

Uitgaand EOB: specifieke opsporingsbevoegdheden



BIJLAGE E

Overzicht voorwaarden en weigeringsgronden EOB

Voorwaarden EOB (artikel 5.4.3)

- Het EOB bevat de volgende informatie:
 - gegevens over de uitvaardigende autoriteit en, indien van toepassing, de validerende autoriteit;
 - onderwerp en de redenen van het EOB;
 - beschikbare noodzakelijke informatie over de betrokkene(n);
 - beschrijving van het strafbare feit dat het voorwerp vormt van het onderzoek of de strafzaak en de wettelijke kwalificatie van het feit naar het recht van de uitvaardigende staat;
 - beschrijving van de gevraagde onderzoeksbevoegdheid en het te verkrijgen bewijsmateriaal.
- Het EOB is opgesteld in de Nederlandse of Engelse taal.
- Het EOB is afgegeven door een bevoegde buitenlandse autoriteit.
- Het standaardformulier is juist en volledig ingevuld.
- Het EOB is noodzakelijk, proportioneel en de onderzoeksbevoegdheid zou (mogelijk) onder dezelfde omstandigheden in een vergelijkbare zaak in de uitvaardigende staat kunnen worden toegepast.

Weigeringsgronden EOB (artikel 5.4.4 en specifieke weigeringsgronden in aangegeven artikelen)

- uitvoering is onverenigbaar met een krachtens Nederlands recht geldend voorrecht of immuniteit of met regels ter vaststelling en beperking van strafrechtelijke aansprakelijkheid in verband met persvrijheid en vrijheid van meningsuiting in andere media (artikel 5.4.4 lid 1 onder a);
- door uitvoering van het EOB worden wezenlijke belangen van nationale veiligheid geschaad/wordt de bron van informatie in gevaar gebracht/het EOB strekt tot verstrekking van gegevens van geclassificeerd aangemerkte inlichtingendiensten (artikel 5.4.4 lid 1 onder b);
- het EOB is uitgevaardigd in een procedure ex artikel 5.4.1 lid 2 en de bevolen bevoegdheid zou naar Nederlands recht in een vergelijkbare zaak niet worden toegestaan (artikel 5.4.4 lid 1 onder c);
- uitvoering van EOB levert medewerking aan schending van ne bis in idem op (artikel 5.4.4 lid 1 onder d);
- territorialiteitsexceptie: EOB heeft betrekking op een strafbaar feit gepleegd buiten het grondgebied van de UL en geheel of gedeeltelijk in Nederland, terwijl het feit in Nederland niet strafbaar is (artikel 5.4.4 lid 1 onder e);
- gegronde redenen voor de aanname dat uitvoering onverenigbaar zou zijn met verplichtingen ex artikel 6 VEU en het Handvest (artikel 5.4.4 lid 1 onder f);
- feit is naar Nederlands recht niet strafbaar, tenzij een strafbaar feit ex bijlage D richtlijn 2014/41/EU met een strafmaximum in de UL van ≥ 3 jaar (artikel 5.4.4 lid 2 onder a, maar zie 5.4.7 lid 3 voor situaties waarin het bevel altijd wordt uitgevoerd);
- toepassing bevoegdheid is naar Nederlands recht beperkt tot een lijst/categorie strafbare feiten die bedreigd worden met een straf van tenminste een bepaalde hoogte, waartoe het strafbaar feit waarop het EOB betrekking heeft niet behoort (artikel 5.4.4 lid 2 onder b, maar zie 5.4.7 lid 3 voor situaties waarin het bevel altijd wordt uitgevoerd);
- de verdachte die moet worden verhoord, heeft niet ingestemd met het verhoor per videoconferentie/audiovisuele transmissiemiddelen (artikel 5.4.13 lid 2 onder a)
- de uitvoering is strijdig met de grondbeginselen van het Nederlandse recht (artikel 5.4.13 lid 2 onder b)
- de Nederlandse gedetineerde stemt niet in met de tijdelijke overbrenging naar de UL (artikel 5.4.14 lid 2 onder a)
- de tijdelijke overbrenging kan de vrijheidsbeneming van de betreffende persoon verlengen (artikel 5.4.14 lid 2 onder b)
- in een soortgelijke Nederlandse strafzaak zou het opnemen van telecommunicatie niet worden toegestaan (artikel 5.4.17 lid 1)
- in een soortgelijke Nederlandse strafzaak zou toepassing van bevoegdheden tot het vorderen van verstrekking van toekomstige gegevens, gecontroleerde aflevering en infiltratie (en pseudokoop, dienstverlening en SI) niet worden toegestaan (artikel 5.4.19)
- (alsnog) weigering mogelijk als overleg van de OvJ en de US niet tot overeenstemming leidt rondom de duur, voorwaarden en rechtspositie tijdens infiltratie-operatie (artikel 5.4.19 lid 3)

BIJLAGE F
Aanwezigen bij expertsessies