de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 16 juli 2025
doorkiesnummer [redacted]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk [redacted]
uw kenmerk
cc
bijlage(n)
onderwerp Advies wetsvoorstel verordening overdracht strafvervolging

Geachte [redacted]

Bij brief van 26 mei 2025, kenmerk [redacted], verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel ter Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2024/3011 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 betreffende de overdracht van strafvervolging. (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel beoogt de uitvoering van de verordening tot overdracht van strafvervolging (EU) 2024/3011 ('OSvo'). Met deze verordening is beoogd bij te dragen aan een effectieve overdracht van strafvervolging tussen de lidstaten van de Europese Unie en de rechtsbescherming voor de verdachte en het slachtoffer te verbeteren. De verordening is per 1 februari 2027 van toepassing op verzoeken tot overdracht en overname van strafvervolging tussen de lidstaten. Met dit Wetsvoorstel wordt een nieuwe Titel (Titel 10) in het Vijfde Boek (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking) van het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd. Daarnaast wordt artikel 8b van het Wetboek van Strafrecht aangevuld om te voorzien in de door artikel 3 van de verordening voorgeschreven rechtsmacht.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

ADVIES

Toepassingsbereik van de verordening
De MvT vermeldt dat de verordening een instrument van justitiële samenwerking betreft, niet van wederzijdse erkenning (MvT, p. 2). De Raad begrijpt dat het hier feitelijk om justitiële samenwerking gaat, maar kan deze opmerking niet goed rijmen met de juridische grondslag van de verordening. Dat is artikel 83, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De aanhef van artikel 82, eerste lid, onderdelen b en d VWEU houdt in dat "(d)e justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie (...) op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen [berust]". De genoemde passage in de MvT lijkt daarmee strijdig. De Raad adviseert dit nader toe te lichten.

Het verzoek tot overdracht van strafvervolging
De MvT vermeldt op p. 3 dat de in artikel 5, tweede lid OSvo bedoelde criteria niet limitatief zijn. De Raad werpt de vraag op of verschillen in de toepasselijke strafmaat een rol kunnen spelen bij de afweging of een overdracht van strafvervolging in het belang is van een "efficiënte en goede rechtsbedeling". De Raad adviseert hier in de MvT aandacht aan te besteden.

Termijnen
In het Wetsvoorstel en de toelichting wordt niet vermeld of de bepalingen van de Algemene termijnenwet van toepassing zijn op de termijnen in het Wetsvoorstel, zoals de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift, de termijn van zestig dagen waarbinnen de aangezochte autoriteit op het verzoek moet beslissen en op de termijn van maximaal dertig dagen waarmee zij die termijn kan verlengen.[2] De Raad adviseert dit in het Wetsvoorstel te verduidelijken.

Als de Algemene Termijnenwet wel van toepassing is op de termijn van twee weken voor het indienen van een bezwaarschrift en verlengd kan worden als het einde van de termijn tijdens feestdagen valt, hoe verhoudt zich die verlenging tot de tekst van artikel 17, tweede lid OSvo, waarin sprake is van "maximaal 15 dagen vanaf de datum van ontvangst"?[3] De Raad adviseert hieraan in de MvT aandacht te besteden.

---

[2] De Raad wijst erop dat Verordening (EEG, EURATOM) Nr. 1182/71 van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs-en vervaltijden overeenkomstig art. 1 van die verordening van toepassing is op "krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vastgestelde of vast te stellenrechtshandelingen". Is deze Verordening dus leidend, naast de Algemene Termijnenwet?

[3] Zie noot 2.

Voorziening in rechte tegen de aanvaarding van de overdracht van strafvervolging
Volgens de MvT (p. 9) staat tegen de beslissing van de officier van justitie om de overdracht van strafvervolging te *weigeren* geen rechtsmiddel open. De Raad adviseert in de MvT in te gaan op de vraag of voor de verdachte of een slachtoffer de mogelijkheid van een kort geding openstaat tegen de weigering. Voor een verdachte of slachtoffer die niet tijdig genoeg geïnformeerd was om een bezwaarschrift tegen de aanvaarding in te dienen, geldt dezelfde vraag; staat de mogelijkheid van een kort geding dan nog wel open?

Wat betreft de toetsing in de procedure betreffende het bezwaar tegen de aanvaarding, staat in de MvT op p. 9 het volgende:
"De beoordeling van de rechtbank richt zich daarbij op de weigeringsgronden waar het bezwaarschrift betrekking op heeft. Indien los daarvan een ernstig vermoeden rijst dat sprake is van een vervolgingsbeletsel, zal de rechtbank ook toetsen of de officier van justitie het verzoek tot overdracht van strafvervolging had moeten weigeren op grond van artikel 12, eerste lid, OSvo".
Uit deze passage begrijp de Raad dat de rechtbank alleen een weigeringsgrond – hetzij dwingend, hetzij facultatief – hoeft te toetsen, indien het bezwaarschrift daarop een beroep doet of, voor zover het om een dwingende weigeringsgrond gaat, indien een ernstig vermoeden rijst dat zo'n weigeringsgrond toepasselijk is. De Raad geeft in overweging, gelet op het onderscheid tussen dwingende en facultatieve weigeringsgronden, de MvT te verduidelijken in die zin dat de rechtbank altijd toetst of een dwingende weigeringsgrond van toepassing is en daarnaast toetst of een facultatieve weigeringsgrond zich voordoet, indien en voor zover in het bezwaarschrift daarop een beroep wordt gedaan.

Het Wetsvoorstel houdt geen voorziening in voor het geval dat de raadkamer bij de behandeling van het bezwaarschrift aanvullende gegevens noodzakelijk acht. Kan de raadkamer via de officier van justitie alsnog die gegevens bij de verzoekende autoriteit opvragen? De Raad adviseert dit te verduidelijken.

Het Wetsvoorstel houdt geen bepaling in over een rechtsmiddel tegen de beschikking van de raadkamer op het bezwaarschrift. Begrijpt de Raad het goed dat, gelet op artikel 445 Sv, tegen die beschikking geen hoger beroep of cassatie is toegelaten? De Raad gaat er daarbij vanuit dat, gelet op artikel 446, eerste lid, Sv, voor het Openbaar Ministerie evenmin hoger beroep of cassatie openstaat, nu geen sprake is van een vordering zoals bedoeld in die bepaling. Indien inderdaad geen hoger beroep of cassatie tegen de beschikking is toegelaten, hoe kan dan de rechtseenheid worden gewaarborgd? In beginsel kan immers elke rechtbank geroepen worden om te beslissen op een bezwaarschrift en dus om de bepalingen van de verordening te interpreteren en toe te passen. De Raad adviseert aan deze vragen nader aandacht te besteden.

Gevolgen voor de overdracht van strafvervolging in de verzoekende staat
Op p. 9 van de MvT wordt ingegaan op de verwijzing naar artikel 21, tweede lid, OSvo in voorgesteld artikel 5.10.4, eerste lid Sv en de mogelijkheid de vervolging geopend te houden om dringende onderzoeks- of andere procedurele maatregelen te nemen, of onderzoeks- of procedurele maatregelen te handhaven die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van een instrument voor wederzijdse erkenning of een verzoek om wederzijdse rechtshulp. De toelichting houdt in dat op grond van de eerstgenoemde bepaling *"(...) de voorlopige hechtenis van de verdachte [kan] voortduren in afwachting van een Europees aanhoudingsbevel"*. Begrijpt de Raad het goed dat deze passage ziet op een geval waarin de strafvervolging door Nederland wordt overgedragen terwijl de verdachte zich in die zaak in Nederland in voorlopige hechtenis bevindt en dat die voorlopige hechtenis kan worden voortgezet om de overlevering aan de aangezochte lidstaat mogelijk te maken? Zo ja, hoe verhoudt het voortduren van de voorlopige hechtenis enkel en alleen om overlevering mogelijk te maken zich met de regeling van de gronden voor voorlopige hechtenis? De Raad adviseert dit in de MvT te verduidelijken.

Gevolgen van de overdracht van strafvervolging in de aangezochte staat
In de MvT wordt op p. 9 opgemerkt dat artikel 22, vijfde lid OSvo regelt dat bewijs dat is verzameld in de verzoekende staat in beginsel kan worden gebruikt in de aangezochte staat. Op grond van artikel 344, eerste lid onder 3 Sv is een proces-verbaal dat is opgemaakt door een opsporingsambtenaar die in dienst is van de verzoekende staat een "schriftelijk bescheid", en dus een wettig bewijsmiddel in de zin van artikel 339, eerste lid Sv. Op schriftelijke bescheiden als bedoeld in artikel 344, eerste lid, sub 3 Sv is echter niet de regel van artikel 344, tweede lid Sv van toepassing, op grond waarvan het bewijs dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft gepleegd, kan worden aangenomen op grond van een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar.[4] Brengt artikel 22, eerste lid OSvo mee dat artikel 344, tweede lid Sv wel geldt voor een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar in dienst van de verzoekende staat, zoals dit ook wordt aangenomen onder artikel 5.3.15, eerste lid Sv[5] en artikel 26, eerste lid Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (EVOS)?

De MvT vermeldt op p. 9 dat artikel 22, zevende lid OSvo regelt dat, indien het feit een klachtdelict is in beide lidstaten, een in de verzoekende staat ingediende klacht ook geldig is in de aangezochte staat. Wat is echter de situatie, indien het feit alleen in de aangezochte staat een klachtdelict oplevert? Artikel 24, tweede lid EVOS bevat voor dergelijke gevallen een regeling die inhoudt dat de aangezochte Staat zelfs bij het ontbreken van de klacht kan overgaan tot strafvervolging, *"mits de persoon die gerechtigd is de klacht in te dienen zich daartegen niet heeft verzet binnen een termijn van een maand te rekenen van de dag van ontvangst van de kennisgeving, waardoor de bevoegde autoriteit hem van dit recht tot verzet op de hoogte heeft gesteld"*. Is een dergelijke oplossing ook mogelijk onder het regime van de verordening?

---

[4] HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC3741.

[5] Zie De Jonge, in: ***T&C Internationaal strafrecht***, art. 5.3.15 Sv, aant. 2a.

De Raad verwijst in dit verband ook naar artikel XI, eerste lid van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959[6] die een vergelijkbare regeling bevat:
"De klacht die slechts naar het recht van de aangezochte Staat vereist is, kan alsnog binnen de wettelijk vastgestelde termijn worden ingediend; deze termijn vangt aan op het tijdstip van ontvangst van het verzoek door de tot strafvervolging bevoegde autoriteit van de aangezochte Staat. Deze autoriteit stelt de bevoegde autoriteiten van de verzoekende Staat er onmiddellijk van in kennis dat volgens het recht van de aangezochte Staat een klacht vereist is en binnen welke termijn de klacht moet worden ingediend."
Mogelijk geldt deze overeenkomst (gelet op artikel 33 lid 2 OSvo) ook bij de overdracht tot strafvervolging? Dan is nog de vraag wat geldt in relatie tot de andere lidstaten in de situatie dat alleen de aangezochte staat een klachtvereiste kent. De Raad adviseert hier nadere aandacht aan te besteden.

Kennisgevingsverplichtingen jegens verdachte en slachtoffer
Op p. 11 van de MvT wordt opgemerkt *dat "verdachten of slachtoffers die niet kunnen worden bereikt terwijl zij eerder wel in beeld waren en op de hoogte zijn van de strafvervolging"* zodra zij kunnen worden bereikt, alsnog worden geïnformeerd over de beslissingen die in hun zaak zijn genomen. De MvT voegt daaraan echter toe dat van een kennisgeving als bedoeld in artikel 15, eerste lid, of artikel 16, eerste lid, waartegen een rechtsmiddel kan worden ingesteld, dan geen sprake is. Begrijpt de Raad het goed dat zulke verdachten of slachtoffers dus geen recht hebben om een bewaarschrift in te dienen? Zo ja, uit welke bepaling van de verordening volgt deze uitsluiting? De Raad adviseert dit in de MvT te verduidelijken.

Wat betreft de informatieplicht aan slachtoffers; begrijpt de Raad het goed dat de officier van justitie alle bekende slachtoffers in Nederland, het verzoekende land en eventuele derde landen op de hoogte gaat stellen van de aanvaarding van de overdracht en hun recht om daartegen bezwaar te maken? Zo ja, dan is het aangewezen art. 51ac Sv en/of de Regeling verstrekken zaaksinformatie aan slachtoffers daarop aan te passen.

<u>Artikelsgewijze toelichting</u>
Artikel 5.10.3 [voorlopige gevolgen verzoek tot overdracht van strafvervolging]
Het Wetsvoorstel regelt ook de mogelijkheid van overdracht van strafvervolging in het uitzonderlijke geval dat al bij onherroepelijk vonnis een straf of een maatregel is opgelegd (MvT, p.13). Volgens de MvT is de OSvo daar "niet uitdrukkelijk op toegesneden". Dat lijkt een understatement. Zo refereert de verordening aan de betrokken persoon als "de verdachte of beklaagde" (zie bijv. artikel 6 en artikel 8, tweede lid, onderdeel d OSvo).

[6] Wittem, 30 augustus 1979, *Trb.* 1979, 143.

Het model verzoekformulier (Bijlage I bij de verordening) lijkt geen enkele ruimte te bieden voor een verzoek in de fase nadat onherroepelijk een straf of maatregel is opgelegd:[7]

- punt 1(i) van Deel B van dat formulier ("Identificatie van de verdachte of beklaagde") roept de verzoekende autoriteit op "de *huidige* status van de betrokkene met betrekking tot het proces" aan te geven, maar geeft die autoriteit slechts twee keuzes: "Verdachte" of "Beklaagde";[8]
- punt 2 van Deel D van het formulier ("Samenvatting van de feiten en de juridische kwalificaties ervan") roept de verzoekende autoriteit op de "Fase van de strafvervolging" aan te geven, waarbij zij wederom slechts twee keuzes heeft: "onderzoek/vervolging" of "proces";
- punt 3 van Deel D van het formulier roept de verzoekende autoriteit op te vermelden de "Aard en juridische kwalificatie van het (de) strafbare feit(en) waarvoor het verzoek wordt ingediend, met inbegrip van informatie over de *maximumstraf voor het (de) betrokken strafbare feit(en)* en de toepasselijke wettelijke strafbepalingen". De "maximumstraf" is de straf die kan worden opgelegd, niet de straf die daadwerkelijk is opgelegd.[9]

Nu een verzoek tot overdracht van strafvervolging moet worden opgesteld "met gebruikmaking van het in bijlage I opgenomen verzoekformulier", is dat formulier relevant voor de uitleg van de verordening[10] en dus voor de beantwoording van de vraag of de verordening van toepassing is in de fase waarin sprake is van een onherroepelijke straf of maatregel. De Raad vraagt zich af hoe deze uitleg van de verordening in de MvT zich verhoudt tot dit formulier en of andere lidstaten de verordening op een zelfde wijze interpreteren.

Artikel 5.10.6 [voorlopige maatregelen bij afgeleide rechtsmacht]

Het is de Raad niet duidelijk waarom het tweede lid de toepassing van artikel 56, tweede lid Sv uitsluit. De Raad adviseert dit nader toe te lichten.

Artikel 5.10.7 [rechtsmiddelen]

Artikel 5.10.7 vierde lid sluit toepasselijkheid van artikel 23 lid 6 Sv uit en verwijst naar art. 17 lid 3 OSvo.

Op grond van artikel 17, derde lid OSvo kan het recht op toegang tot de stukken worden beperkt "indien dit het vertrouwelijke karakter van een onderzoek zou ondermijnen, het onderzoek anderszins zou schaden of de veiligheid van personen in gevaar zou brengen". De Raad adviseert toe te lichten in hoeverre dit een wezenlijk ander criterium is dan het criterium van artikel 23 lid 6 Sv (het belang van het onderzoek zou ernstig worden geschaad). Is dit in feite een verlaging van de drempel?

---

[7] Op deze en andere gronden komen ook de auteurs van *Mutual Recognition 2.0* (Eleven publishers, te verschijnen in 2025, paragraaf 7.9.3) tot de conclusie dat de verordening niet van toepassing is in de fase waarin al sprake is van een onherroepelijk opgelegde straf of maatregel.

[8] Cursivering door de Raad.

[9] Vgl. HvJ EU 3 maart 2020, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142 (*X (Europees aanhoudingsbevel – Dubbele strafbaarheid)*), punt 31.

[10] Vgl. HvJ EU 3 maart 2020, C-717/18, ECLI:EU:C:2020:142 (*X (Europees aanhoudingsbevel – Dubbele strafbaarheid)*), punt 29.

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

IT-GEVOLGEN
Het Wetsvoorstel heeft geen significante IT-impact voor de Rechtspraak.

WERKLAST
Het Wetsvoorstel leidt naar verwachting van de Raad niet tot substantiële werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

CONCLUSIE
De Raad onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT
Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

[redacted]

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

MvT, p. 2: “Europees Arrestatiebevel” moet zijn “Europees aanhoudingsbevel”.