Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 914 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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 september 2026

I. ALGEMEEN

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake het wetsvoorstel ter uitvoering van de Verordening inzake de Overdracht van Strafvervolging (hierna: de OSvo of de verordening). Het verheugt mij dat de doelstellingen van de OSvo, en daarmee ook van het wetsvoorstel, door de leden van meerdere fracties worden gesteund en dat het belang daarvan breed wordt onderschreven. Ik dank de leden van de fracties van D66, VVD, PRO (voorheen GroenLinks-PvdA), CDA, BBB en SGP voor de door hen gestelde vragen, die mij de gelegenheid bieden een nadere toelichting te geven op bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel en waar nodig ook van de verordening. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd.

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het goed dat deze «missing link» in de Europese strafrechtelijke samenwerking nu wordt ingevuld. Deze leden juichen toe dat de Europese samenwerking wordt versterkt, verdiept en verbeterd. Zij geven ook aan het belangrijk te vinden om de beletselen tegen oneigenlijke strafvervolging en de waarborgen voor slachtoffers en verdachten goed in te bedden in nieuwe wetgeving, en stellen daarom een aantal vragen daarover. Ik ben het geheel met deze leden eens dat adequate waarborgen van groot belang zijn, en ga in het navolgende graag in op de gestelde vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij geven terecht aan dat de overdracht van strafvervolging een leemte opvult in het Europese strafrechtelijke instrumentarium, dat dit straffeloosheid kan voorkomen en kan bijdragen aan een effectieve aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Het verheugt mij te lezen dat de leden met mij de doelstelling

kst-36914-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

van de verordening onderschrijven. Op hun vragen over de uitvoerbaarheid, de werklast voor het openbaar ministerie (OM), de inrichting van het rechtsmiddel en de gevolgen in de praktijk voor verdachten en slachtoffers ga ik gaarne in, in de hoop ten aanzien van deze punten een nadere verduidelijking te bieden.

Ook de leden van de PRO-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat bij de implementatie van deze verordening de ruimte voor de wetgever om naar eigen inzicht de overdracht van strafvervolging in de wet vorm te geven beperkt is. Deze leden stellen enkele vragen over een aantal punten waar die ruimte er wel lijkt te zijn, welke vragen ik in het hiernavolgende graag van een antwoord voorzie.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij bedanken de regering en benadrukken het belang van een uniform Europees strafrechtelijk instrumentarium voor de overdracht van strafvervolging, met name om straffeloosheid te voorkomen en praktische obstakels weg te nemen. Ook zij stellen enkele vragen over het wetsvoorstel, die ik in het navolgende met plezier beantwoord.

De leden van de BBB-fractie hebben ook met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van goede samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, maar hebben nog enkele vragen en zorgen over de praktische uitwerking en rechtsbescherming. Met deze nota hoop ik over die onderwerpen de door deze leden gevraagde helderheid te verschaffen en daarmee deze zorgen weg te nemen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij geven aan te hechten aan de verwezenlijking van een goede rechtsbedeling, Deze leden merken ook op dat de mogelijkheden voor overdracht van strafvervolging daaraan dienstbaar kunnen zijn, en dat onderschrijf ik. Graag ga ik in het navolgende in op de vragen die deze leden over het wetsvoorstel hebben gesteld.

2. Doel en achtergrond van de OSvo

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een inschatting van de werking van de verordening in de praktijk. Zij vragen in welke typen strafzaken deze het vaakst zal worden ingezet en of er een inschatting kan worden gemaakt van het verwachte aantal overdrachtsverzoeken per jaar, zowel uitgaand als inkomend. Zij vragen verder of die inschatting is meegenomen in de werklastberekening van het OM en de rechtspraak. Ook willen zij weten of rekening is gehouden met een scenario dat er jaarlijks veel meer inkomende verzoeken zijn dan tot nu toe wordt ingeschat. Kunnen de termijnen die de wet stelt dan nog wel worden gehaald, zo vragen deze leden. Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt.

Wanneer een verdachte een strafbaar feit pleegt met een grensoverschrijdend aspect, zijn er vaak meerdere lidstaten die rechtsmacht over dat feit kunnen uitoefenen, als gevolg waarvan de verdachte in verschillende lidstaten zou kunnen worden vervolgd. De OSvo draagt bij voorkomen van onnodige parallelle procedures in verschillende lidstaten en bevordert dat strafbare feiten worden vervolgd in de lidstaat die daartoe het meest geschikt is. De verordening vult hiermee een leemte in het Europese strafrechtelijk instrumentarium en draagt daarmee ook bij aan het voorkomen van straffeloosheid en aan een effectieve aanpak van

grensoverschrijdende criminaliteit. De OSvo is van toepassing op alle gevallen van overdracht van strafvervolging tussen de lidstaten, met uitzondering van Denemarken.[1] Het type strafzaken waarvoor deze verordening in de Nederlandse praktijk zal worden ingezet, zal naar verwachting dan ook divers zijn. De huidige praktijk van uitgaande verzoeken tot overdracht van strafvervolging laat immers zien dat dergelijke verzoeken in zeer uiteenlopende gevallen worden gedaan: van grote drugsonderzoeken waarbij sprake is van parallelle onderzoeken die door overdracht van strafvervolging worden geconcentreerd in één lidstaat en zedenzaken waarbij de feiten zich in een andere lidstaat hebben voorgedaan, en het bewijs en de verdachte zich in een andere lidstaat bevinden, tot internetoplichting en cybercrime. De toegevoegde waarde van de verordening ten opzichte van de bestaande praktijk bestaat er mede in dat voor alle type zaken straks een duidelijke procedure voor overdracht van strafvervolging tussen de lidstaten bestaat.
Het OM is op basis van een analyse van bij Justid opgevraagde cijfers over het aantal uitgaande en inkomende overdrachtsverzoeken in de jaren 2020 tot en met 2024 bij zijn berekeningen van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel uitgegaan van zo'n 100 uitgaande verzoeken tot overdracht en zo'n 1500 inkomende verzoeken tot overdracht per jaar. Op basis van de ervaringen is de inschatting dat van die verzoeken slechts een klein deel jaarlijks wordt geweigerd. Het aantal uitgaande verzoeken kan in de komende jaren toenemen, mede naar aanleiding van de mogelijkheid voor verdachten en slachtoffers om voor te stellen de strafvervolging over te dragen op grond van artikel 5, derde lid, OSvo. Het OM houdt er in zijn impactanalyse rekening mee dat ongeveer tien procent van de in het buitenland woonachtige verdachten van een misdrijf van deze mogelijkheid gebruik zal maken, alsmede een iets kleiner aantal slachtoffers, wat samen op ruim 4300 voorstellen zou uitkomen. De kosten voor het verwerken van deze voorstellen zijn meegenomen in de berekening van de structurele uitvoeringskosten. Omdat echter onduidelijk is in welke mate dergelijke voorstellen tot overdracht zullen leiden, zien de berekeningen in de analyse van het OM met betrekking tot de uitgaande verzoeken op het huidige aantal van 100 verzoeken op jaarbasis. Voor wat betreft het aantal inkomende verzoeken gaat het OM er in zijn impactanalyse van uit dat het huidige aantal van 1000 verzoeken op jaarbasis in de komende jaren flink kan toenemen. Die inschatting heeft te maken met de omstandigheid dat er straks als gevolg van deze verordening mogelijk meer landen zijn waarvoor de weg van overdracht van strafvervolging (op efficiënte wijze) openstaat. Daarbij speelt mee dat op dit moment maar enkele EU-lidstaten het Europees verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (EVOS) hebben geratificeerd, terwijl de verordening van toepassing is in de verhouding tot alle lidstaten van de EU, zoals gezegd met uitzondering van Denemarken.[2] De verwachte toename is meegenomen in de berekeningen ten aanzien van de inkomende verzoeken en de daaraan verbonden kosten voor het OM. Naar verwachting leidt het wetsvoorstel niet tot substantiële kosten voor de rechtspraak.
Er wordt vooralsnog van uitgegaan dat ook bij een toename van het aantal inkomende verzoeken de termijnen die de verordening stelt voor het overnemen of overdragen, kunnen worden gehaald. Voor die gevallen waarin het niet lukt om binnen zestig dagen een beslissing te nemen, schrijft de verordening voor dat de aangezochte autoriteit de verzoekende autoriteit daarvan in kennis stelt met opgave van redenen. In dat geval kan de termijn met maximaal dertig dagen worden verlengd (artikel 13, tweede lid, OSvo).

[1] Zie overweging 73 OSvo.
[2] Ierland heeft ervoor gekozen om deel te nemen aan de verordening (zie overweging 72 OSvo).

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de verhouding tussen de verordening en het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) en hoe in de gevallen waarin de strafvervolging wordt overgenomen omdat de tenuitvoerlegging van het EAB is geweigerd op grond van nationaliteit, kan worden voorkomen dat de overdracht leidt tot de oplegging van een lagere straf dan in de verzoekende staat had kunnen worden opgelegd.

Het weigeren van de tenuitvoerlegging van een EAB omdat de gezochte persoon een onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat of in die betreffende lidstaat verblijft, is op grond van artikel 4, zesde lid, van het Kaderbesluit EAB[3] enkel mogelijk indien het EAB is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel (hierna kortheidshalve: een tenuitvoerleggings-EAB). Het is dus niet mogelijk om een EAB dat is uitgevaardigd met het oog op vervolging (hierna kortheidshalve: een vervolgings-EAB) te weigeren omdat de opgeëiste persoon de nationaliteit bezit van de uitvoerende lidstaat. Een tenuitvoerleggings-EAB kan bovendien enkel worden geweigerd omdat de gezochte persoon een eigen onderdaan of ingezetene is of in de betreffende lidstaat verblijft indien de uitvoerende lidstaat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen en de uitvaardigende lidstaat daarmee instemt. In dat geval wordt de straf op grond van Kaderbesluit 2008/909[4] overgedragen. Daarbij is voortgezette tenuitvoerlegging, dus tenuitvoerlegging van de straf zoals die door de uitvaardigende lidstaat is opgelegd, het uitgangspunt. Overdracht van strafvervolging is daardoor in die gevallen niet aan de orde.
Wanneer een vervolgings-EAB wordt geweigerd op andere gronden dan waar de vraag van de leden op ziet (zie in dit verband ook artikel 5, tweede lid, onderdelen c en d, OSvo), kan het wenselijk zijn (dit is geen verplichting) dat de vervolging wordt overgedragen aan de lidstaat waar de gezochte persoon verblijft om zo strafvervolgingen te concentreren in één lidstaat of om straffeloosheid te voorkomen. Na de overdracht vinden de vervolging en de berechting plaats op grond van het recht van de aangezochte lidstaat (artikel 22, eerste lid, OSvo). Naar zijn aard gaat bij een overdracht van strafvervolging immers de gehele strafzaak over naar de andere lidstaat, die die strafzaak vervolgens overeenkomstig zijn eigen recht afdoet. Dat is niet anders in gevallen waarin de verzoekende lidstaat eerst met een EAB heeft gepoogd de betrokkene te laten overleveren, maar de tenuitvoerlegging van dit EAB is geweigerd. Het voorgaande betekent dat de bestraffing – behoudens het in artikel 22, achtste lid, OSvo omschreven geval – kan plaatsvinden binnen het op het feit gestelde strafmaximum zoals dat geldt op basis van het recht van de aangezochte staat. Het is aan het openbaar ministerie en de strafrechter om daarbinnen een passende strafeis te formuleren respectievelijk tot een passende straftoemeting te komen, gebaseerd op de concrete omstandigheden van het geval.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen de overdracht van strafvervolging en het EAB en het Europees onderzoeksbevel (EOB), nu de overdracht van strafvervolging als een alternatief kan fungeren voor die twee instrumenten. Zij vragen wat de toepassingsvoorwaarden zijn voor de uitvaardiging van een EAB of EOB en in welke gevallen voor welke route wordt gekozen.

---

[3] Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ) (hierna: Kb EAB).

[4] Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie.

Het gaat hier om verschillende instrumenten met een eigen toepassingsbereik en eigen toepassingsvoorwaarden, waardoor in strafzaken met een grensoverschrijdend aspect soms meerdere routes kunnen worden gevolgd. Op grond van de Richtlijn EOB[5] kunnen lidstaten een EOB uitvaardigen om een andere lidstaat een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal. Een EOB kan eveneens worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verkrijgen dat al in het bezit is van een andere lidstaat. De overdracht van strafvervolging zal met name als alternatief voor het uitvaardigen van een EOB in beeld komen in gevallen waarin een groot deel van het voor het onderzoek relevante bewijsmateriaal zich bevindt in een andere lidstaat of daar gemakkelijker kan worden verkregen doordat bijvoorbeeld getuigen zich daar bevinden (vgl. artikel 5, tweede lid, onder e, OSvo).
Een vervolgings-EAB kan worden uitgevaardigd wanneer een verdachte zich in een andere lidstaat bevindt en de wens bestaat om deze verdachte in de uitvaardigende lidstaat te berechten. De vraag kan ook opkomen of het wellicht wenselijk is om niet de verdachte naar de uitvaardigende lidstaat over te leveren, maar de vervolging over te dragen aan de lidstaat waar de verdachte zich bevindt – de uitvoerende lidstaat. Bijvoorbeeld omdat het feit is gepleegd in samenwerking met medeverdachten, die reeds in de betreffende lidstaat worden vervolgd. Ook kan de overdracht van strafvervolging een rol vervullen in gevallen waarin een vervolgings-EAB wordt geweigerd (vgl. artikel 5, tweede lid, onder c en d, OSvo). Dat zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen wanneer de andere lidstaat het EAB weigert omdat het zelf dezelfde verdachte ook al vervolgt wegens hetzelfde strafbare feit. Om parallelle procedures te voorkomen, zou dan de vervolging in die gevallen aan de uitvoerende staat kunnen worden overgedragen. Verder kunnen de toepassingsvoorwaarden een rol spelen. Zo kan een EAB alleen worden uitgevaardigd ten aanzien van zwaardere strafbare feiten (artikel 2 Kaderbesluit EAB), terwijl de overdracht van strafvervolging op dat punt niet aan formele beperkingen is gebonden. Betreft het een feit waarvoor de verdachte niet kan worden overgeleverd, dan kan overdracht van strafvervolging een alternatief bieden.
Het is niet op voorhand aan te geven in welke gevallen welk instrument het meest aangewezen is. Zo is goed voorstelbaar dat de goede rechtsbedeling in een geval waarin het merendeel van het bewijs of een verdachte zich in een andere lidstaat bevindt, toch in de richting van uitvaardiging van een EOB en/of EAB wijst, in plaats van in de richting van een overdracht van strafvervolging. Een relevant verschil tussen het uitvaardigen van een EAB of EOB ten opzichte van de overdracht van strafvervolging dat hierbij speelt, is dat bij uitvaardiging van een EAB of EOB de strafzaak bij de uitvaardigende lidstaat blijft berusten, terwijl bij de overdracht van strafvervolging de gehele strafzaak overgaat naar een andere lidstaat en die vervolging dus wordt stopgezet in de verzoekende lidstaat (artikelen 21 en 22 OSvo). In gevallen waarin het strafbare feit bijvoorbeeld in de uitvaardigende lidstaat is gepleegd, de verdachte een onderdaan is van de uitvaardigende lidstaat, slachtoffers zich daar bevinden of in die staat al een strafzaak tegen de verdachte (en medeverdachten) loopt (vgl. artikel 5, tweede lid, OSvo), kan het ondanks dat veel bewijs of de verdachte zelf zich in een andere lidstaat bevindt, toch aangewezen zijn om de verdachte te vervolgen in de uitvaardigende lidstaat (en de vervolging dus niet over te dragen). Welke route in een bepaald geval wordt gevolgd, is dus afhankelijk van de relevante feiten en omstandigheden van het concrete geval, de verschillende toepassings-

[5] Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken.

voorwaarden voor de inzet van de diverse instrumenten en het belang van een efficiënte en goede rechtsbedeling.

3. Europees verzoek tot overdracht van strafvervolging op hoofdlijnen

3.1 Toepassingsbereik van de verordening

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van het feit dat de OSvo niet van toepassing is op de overdracht van en naar Denemarken, en of er knelpunten te verwachten zijn in zaken met zowel Deense als andere Europese aspecten.

Ik kan bevestigen dat de overdracht van strafvervolging in relatie tot Denemarken ook na 1 februari 2027 zal kunnen plaatsvinden op grond van (bestaande verdragen, waaronder het EVOS, in combinatie met) Titel 3 van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Overdracht van strafvervolging met betrekking tot Denemarken blijft dus onverminderd mogelijk. Op het moment dat bij een zaak met grensoverschrijdende aspecten zowel Nederland, een of meer andere EU-lidstaten, als Denemarken betrokken is, is het aangewezen dat tussen de betrokken landen overleg plaatsvindt over de vraag welke lidstaat in de beste positie is om het strafbare feit te vervolgen. Dit overleg kan bijvoorbeeld bilateraal of multilateraal worden gevoerd of plaatsvinden binnen de context van Eurojust.[6] Vervolgens kan tussen de betrokken landen de strafvervolging worden overgedragen. Dit gebeurt altijd bilateraal, en kan dus tussen de verschillende landen plaatsvinden op de tussen die landen relevante rechtsgrondslag.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe het ruime begrip «strafvervolging» in de OSvo, dat mede de opsporingsfase omvat, zich verhoudt tot het Nederlandse stelsel waarin de vervolgingsbeslissing bij de officier van justitie ligt en de vervolging pas aanvangt na die beslissing.

Het gegeven dat in de verordening het begrip «strafvervolging» ruim wordt uitgelegd, heeft geen gevolgen voor de rol en bevoegdheden van de officier van justitie in het Nederlandse strafproces. Het begrip «strafvervolging» in de OSvo definieert het toepassingsbereik van die verordening. Dit toepassingsbereik is dus niet afhankelijk van de vraag of naar Nederlands recht (of naar het recht van een andere betrokken lidstaat) sprake is van een «vervolging». Concreet heeft dit in het kader van de verordening tot gevolg dat de officier van justitie ook in de opsporingsfase een zaak al kan overdragen aan een andere lidstaat of een zaak kan overnemen uit een andere lidstaat. Iets soortgelijks geldt overigens ook voor een overdracht die plaatsvindt op basis van Titel 3 van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering.[7] De beslissing om een strafvervolging over te dragen of over te nemen doet niet af aan de bevoegdheid van de officier van justitie om in die strafzaak een vervolgingsbeslissing te nemen. De beslissing tot aanvaarding van een verzoek tot overdracht van strafvervolging betekent daarom ook niet zonder meer dat in die strafzaak ook vervolging zal worden ingesteld. Om duidelijk te maken dat het hier om een ander begrip gaat, is in het wetsvoorstel bewust gekozen voor het gebruik van de term «strafvervolging», dat dus

---

[6] Denemarken is geen lid van Eurojust, maar dankzij een overeenkomst tussen Eurojust en Denemarken kan wel gezamenlijke coördinatie plaatsvinden over strafrechtelijke onderzoeken (Agreement on criminal justice cooperation between Eurojust and Denmark van 7 oktober 2019).

[7] Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 36 636, nr. 3, p. 226.

een andere betekenis heeft dan «vervolging», zoals dat wordt gebruikt in de overige Boeken van het Wetboek van Strafvordering.[8]

De leden van de CDA-fractie vragen naar het bestaande instrumentarium voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van sancties of de overdracht van personen, nu de OSvo daar geen betrekking op heeft, en vragen zich af of deze instrumenten toereikend zijn in de uitvoering.

De instrumenten voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van sancties waarop door deze leden wordt gedoeld, betreffen de diverse kaderbesluiten en richtlijnen waarin de wederzijdse erkenning van beslissingen inzake sancties wordt geregeld en op grond waarvan de tenuitvoerlegging van bijvoorbeeld een geldboete of een gevangenisstraf kan worden overgedragen aan een andere lidstaat.[9] In gevallen waarin reeds een sanctie is opgelegd, is dus een ruim instrumentarium voorhanden om te bewerkstelligen dat deze sanctie in een andere lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd. Voor de overdracht van personen ten behoeve van hun vervolging of de tenuitvoerlegging van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel kan gebruik worden gemaakt van het EAB. De OSvo vervult een duidelijke aanvullende rol ten opzichte van de mogelijkheden die al zijn gecreëerd voor de wederzijdse erkenning van sancties en aanhoudingsbevelen, vandaar dat de overdracht van strafvervolging in de literatuur wel is aangeduid als «*missing link*» in de Europese strafrechtelijke samenwerking.[10]

3.2 Het verzoek tot overdracht van strafvervolging

Door leden van diverse fracties zijn vragen gesteld over de betekenis van het begrip «efficiënte en goede rechtsbedeling» (hierna kortheidshalve «goede rechtsbedeling»), de invulling die daaraan wordt gegeven met de criteria in artikel 5 OSvo en de discretionaire ruimte bij de beoordeling van de vraag of een overdracht van strafvervolging in het belang is van een goede rechtsbedeling. Graag begin ik met enkele meer algemene beschouwingen, die de achtergrond vormen voor de beantwoording verderop in deze paragraaf van de meer specifieke vragen die zijn gesteld over dit onderwerp.

Wanneer een verdachte een strafbaar feit pleegt met een grensoverschrijdend aspect, zijn er – zoals hiervoor in paragraaf 2 al aangegeven – vaak meerdere lidstaten die rechtsmacht over dat feit kunnen uitoefenen, als gevolg waarvan de verdachte in verschillende lidstaten zou kunnen worden vervolgd. De OSvo draagt bij aan het voorkomen van onnodige parallelle procedures in verschillende lidstaten en het bevorderen dat strafbare feiten worden vervolgd in de lidstaat die daartoe het meest geschikt is (overweging 4 OSvo). Welke lidstaat het meest geschikt is om een feit te vervolgen, kan niet op basis van één doorslaggevend

---

[8] Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 36 636, nr. 3, p. 176.

[9] Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties; Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie; Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen; Richtlijn (EU) 2024/3237 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2024 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/413 ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen; en Richtlijn (EU) 2025/2206 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2025 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2025/2205 wat betreft bepaalde rijontzeggingen.

[10] M.J.J.P. Luchtman, «Kroniek Europees strafrecht», *NJB* 2014/80.

gezichtspunt worden bepaald, maar dit kan verschillen van geval tot geval. Kenmerken van de zaak waaraan in dat verband gewicht toekomt zijn bijvoorbeeld in welke staat het strafbare feit is gepleegd, in welke staat de verdachte onderdaan of ingezetene is of verblijft, de staat waar het bewijs zich bevindt, de woon- of verblijfplaats van het slachtoffer of reeds lopende strafprocedures tegen dezelfde verdachte of wegens dezelfde, gedeeltelijk dezelfde of verwante feiten in een bepaalde staat. Overdracht van strafvervolging verschilt van andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken in die zin dat na de overdracht het vervolg van de zaak volledig onder de verantwoordelijkheid van de aangezochte lidstaat valt. Bij de wederzijdse erkenning van beslissingen (zoals een aanhoudingsbevel) ligt en blijft de verantwoordelijkheid voor de procedure als geheel bij de uitvaardigende staat. De verantwoordelijkheid van de uitvoerende staat is beperkt tot het uitvoeren van het bevel, en die staat heeft tegen die achtergrond minder ruimte om de tenuitvoerlegging te weigeren. Bij de overdracht van strafvervolging heeft de aangezochte lidstaat juist meer ruimte om een eigen afweging te maken of overname van de strafvervolging in de omstandigheden van het gegeven geval in het belang van een goede rechtsbedeling is: lidstaten kunnen elkaar daar niet toe verplichten. De overdracht van strafvervolging wordt daarom gezien als een instrument van justitiële samenwerking en niet van wederzijdse erkenning.
Dat de officier van justitie discretionaire ruimte heeft bij de beslissing om een verzoek tot overdracht in te dienen of een dergelijk verzoek te aanvaarden, past niet alleen bij de hiervoor beschreven uitgangspunten, maar ook bij de discretionaire ruimte waarmee de vervolgingsbeslissing in Nederland is omgeven. Doordat de officier van justitie de mogelijkheid heeft om te beoordelen of overdracht van strafvervolging in het belang is van een goede rechtsbedeling, laat de verordening ook op dat moment in de procedure al ruimte voor een opportuniteitsafweging. Dat verkleint het risico dat na de overdracht van strafvervolging de officier van justitie alsnog besluit af te zien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend.
De ruimte die het begrip «goede rechtsbedeling» laat om een afweging te maken in het concrete geval, gebaseerd op alle relevante omstandigheden, betekent niet dat de verordening geen aanknopingspunten biedt voor de invulling daarvan. Met name in de opsomming van criteria voor de overdracht in artikel 5, tweede lid, Osvo en de (overige) weigeringsgronden in artikel 12 OSvo maar ook in de overwegingen en in artikel 5, eerste lid, OSvo, biedt de verordening handvatten die in de praktijk kunnen worden gebruikt bij de toepassing van het begrip. Uit die nadere invulling blijkt welke kenmerken van de concrete strafzaak relevant zijn voor de afweging of overdracht van strafvervolging in het belang is van een goede rechtsbedeling. Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat dit begrip voor Nederland en in de Europese strafrechtelijke samenwerking niet nieuw is. In de praktijk wordt al vele jaren gewerkt met de goede rechtsbedeling als maatstaf voor de overdracht van strafvervolging. Dit is op grond van artikel 5.3.1 Sv de leidende maatstaf in de Nederlandse regeling en het ligt eveneens ten grondslag aan het EVOS (zie het *Explanatory Report* (CETS 73) bij dat verdrag, m.n. p. 11 en 18). Ook in de context van het EVOS krijgt het begrip een nadere uitwerking in met name de criteria voor overdracht en de weigeringsgronden. Al met al is op grond van de verordening, door de invulling die deze aan de goede rechtsbedeling geeft en gelet op de ervaring die reeds is opgedaan met dit begrip, een gedegen motivering en beoordeling van de wenselijkheid van overdracht van strafvervolging goed mogelijk.

Door de leden van de D66-fractie is gevraagd hoe, gelet op deze discretionaire ruimte, het evenredigheidsbeginsel, effectieve rechtsbescherming en het recht op een eerlijk proces geborgd zijn.

Een aspect van de goede rechtsbedeling is op grond van artikel 5, eerste lid, OSvo de vraag of de overdracht van de strafvervolging evenredig is. Artikel 1, derde lid, OSvo, maakt voorts duidelijk dat toepassing van de verordening niet afdoet aan de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten – waaronder het recht op een eerlijk proces – en rechtsbeginselen zoals neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze aspecten zullen dus bij de beslissing van de officier van justitie over het verzoek een rol spelen en kunnen door de rechter worden getoetst. In dit verband is relevant dat de terughoudendheid bij de toetsing waar deze leden aan refereren, op grond van artikel 17, tweede lid, OSvo enkel aan de orde is als sprake is van een discretionaire bevoegdheid (als daarvan geen sprake is, hoeft van terughoudendheid bij de toetsing dus ook geen sprake te zijn) en dat de rechter ook in het kader van de meer terughoudende toetsing kan oordelen dat het verzoek ten onrechte is aanvaard, namelijk als de officier van justitie kennelijk de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid heeft overschreden. Een belangrijk doel van de verordening is ook het verbeteren van de eerbiediging van grondrechten in het proces van overdracht van strafvervolging. De verordening kent tegen die achtergrond rechten toe aan verdachten en slachtoffers. Hun effectieve rechtsbescherming krijgt concreet gestalte door de verplichtingen om verdachten en slachtoffers te informeren over de overdracht, hun standpunt daarover in te winnen en daarmee rekening te houden, evenals door de aan hen geboden mogelijkheid een rechtsmiddel in te dienen tegen de overdracht. De rechtspositie van verdachten en slachtoffers in de procedure is daarmee geborgd. De bezwaarprocedure waarmee invulling wordt gegeven aan het rechtsmiddel kan worden gekwalificeerd als een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De regels voor het toekennen van rechtsbijstand zijn ten opzichte van de huidige regeling ongewijzigd. Op dat laatste punt zal ik verderop in deze nota nader ingaan, in reactie op vragen van de leden van de fracties van BBB, VVD en deze leden zelf over het recht op rechtsbijstand.

De leden van de VVD-fractie geven aan te hebben gelezen dat de officier van justitie wordt aangewezen als verzoekende en aangezochte autoriteit. Zij vragen of denkbaar is dat de officier van justitie optreedt als verzoekende autoriteit terwijl een rechterlijke instantie al bij de zaak betrokken is, en hoe daarmee wordt omgegaan.

Voor de overdracht van strafvervolging is de officier van justitie aangewezen als verzoekende autoriteit, ongeacht de vraag of bij de strafzaak al een rechterlijke autoriteit betrokken is, bijvoorbeeld een rechter-commissaris. Dit houdt ermee verband dat de beslissingen inzake overdracht van strafvervolging nauw verwant zijn aan de vervolgingsbeslissing, zoals ook in de algemene uiteenzetting aan het begin van deze paragraaf is aangestipt. Beslissingen in het kader van de overdracht van strafvervolging omvatten een opportuniteitsafweging, die bij uitstek is toevertrouwd aan de officier van justitie.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe consistentie in de toepassing van het criterium «in het belang van een efficiënte en goede rechtsbedeling» door verschillende parketten wordt gewaarborgd, bijvoorbeeld in de vorm van beleid. Zij informeren ook in hoeverre er al beleid is ontwikkeld in andere EU-lidstaten dat ziet op de invulling van de criteria.

Het is mij niet bekend of andere lidstaten beleid op dit punt hebben ontwikkeld. Na inwerkingtreding van de verordening zal het OM ervaring opdoen met de toepassing van de regels. De verordening geeft de praktijk nadere handvatten voor de invulling van de goede rechtsbedeling door de

opsomming van relevante criteria in artikel 5, tweede lid, OSvo, die een gedegen motivering en beoordeling mogelijk maken. Daarbij zij opgemerkt dat, zoals eerder in deze nota al is opgemerkt, het OM op grond van de huidige wettelijke regeling voor overdracht van strafvervolging reeds gewend is om te werken met de maatstaf van de goede rechtsbedeling, en ook meer in het algemeen als rol heeft om dit type afwegingen te maken. Het is aan het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie om te bepalen of het geven van aanwijzingen op enig moment aangewezen is.

Het verheugt mij dat deze leden de memorie van toelichting onderschrijven waar deze stelt dat overdracht louter om een hoger of lager strafmaximum in een andere lidstaat te bereiken een onaanvaardbare vorm van *forum shopping* is. Ik antwoord op hun vraag welke concrete waarborgen het voorgestelde artikel 5.10.2 Sv biedt om dit te voorkomen en of de motivering van de officier van justitie op dit punt toetsbaar is in de bezwaarprocedure, dat die bepaling – die de officier aanwijst als bevoegde autoriteit – ten opzichte van de verordening geen aanvullende criteria of voorwaarden voor het doen van een verzoek tot overdracht van strafvervolging bevat. Dit omdat de verordening naar haar aard rechtstreekse werking heeft en op dit punt geen ruimte biedt voor nadere wetgeving op nationaal niveau. Het is in eerste instantie aan de verzoekende autoriteit om aan te geven waarom de overdracht van strafvervolging noodzakelijk en passend is en welke criteria van artikel 5, tweede lid, OSvo van toepassing zijn. Vervolgens neemt de aangezochte autoriteit een beslissing op het verzoek, dat hij onder meer kan weigeren als hij de overdracht niet in het belang van een goede rechtsbedeling acht (artikel 12, tweede lid, onderdeel b, OSvo). Als hij het verzoek aanvaardt, dan kan deze beslissing in de bezwaarprocedure door de rechter worden getoetst. Die toetsing betreft de beslissing om het verzoek te aanvaarden, niet de beslissing om het verzoek in te dienen. Aangezien de toepassing van de betreffende weigeringsgrond een discretionaire bevoegdheid van de officier van justitie is, wordt deze terughoudend getoetst (artikel 17, tweede lid, OSvo). Niettemin zou, als blijkt dat de overdracht wordt verzocht louter vanwege de strafmaat in de aangezochte lidstaat, de rechter ook binnen die terughoudende toets tot het oordeel kunnen komen dat het verzoek had moeten worden geweigerd.

Ook de leden van de PRO-fractie stellen vragen over de efficiënte en goede rechtsbedeling als maatstaf voor de overdracht. Zij wijzen erop dat hoewel die maatstaf is uitgewerkt aan de hand van een aantal meer specifieke criteria, die criteria niet limitatief zijn en de toepasselijkheid van een of meer criteria niet dwingt tot de conclusie dat een overdracht in het belang is van een goede rechtsbedeling. Ook biedt deze maatstaf de aangezochte autoriteit de mogelijkheid om op gronden ontleend aan het algemeen belang af te zien van overdracht. De aan het woord zijnde leden verzoeken tegen deze achtergrond om een zo concreet mogelijke inkadering van het begrip.

Zoals eerder in deze paragraaf beschreven, laat de OSvo bewust ruimte aan de verzoekende en de aangezochte autoriteit om een afweging te maken of overdracht van strafvervolging in het licht van de concrete omstandigheden van het geval – dus aan de hand van de concrete kenmerken van de zaak – in het belang is van de goede rechtsbedeling. In de algemene uiteenzetting aan het begin van deze paragraaf heb ik toegelicht waarom dit past bij het karakter van overdracht van strafvervolging als vorm van justitiële samenwerking en waarom dit de officier van justitie de nodige ruimte geeft voor een opportuniteitsafweging. Deze afwegingsruimte is, net als het begrip «goede rechtsbedeling», niet nieuw en vormen ook het uitgangspunt voor al bestaande mogelijkheden tot

overdracht van strafvervolging. Hoewel deze algemene maatstaf bevoegde autoriteiten discretionaire ruimte geeft, biedt de OSvo, met name in de uitwerking in criteria, wel houvast bij het nemen van die beslissing. Het betreft heldere criteria die in onderlinge samenhang moeten en kunnen worden afgewogen, daarbij rekening houdend met alle relevante omstandigheden van het geval. De officier van justitie is bij uitstek gewend en toegerust om dergelijke afwegingen in het kader van de vervolging te maken. Daarbij kan overleg plaatsvinden met de andere betrokken lidstaten. De verordening verwijst in overweging 28 uitdrukkelijk naar mogelijkheden voor lidstaten om overeenstemming te bereiken over de concentratie van procedures in coördinatievergaderingen van Eurojust, in bilaterale of multilaterale vergaderingen of na overleg uit hoofde van het Kaderbesluit jurisdictiegeschillen.[11] Ook faciliteert de verordening zelf overleg tussen de verzoekende en aangezochte autoriteit, door voor te schrijven dat de autoriteiten zo nodig met elkaar overleggen om een efficiënte toepassing van de verordening te waarborgen. Specifiek is neergelegd dat overleg kan plaatsvinden voordat het verzoek wordt ingediend, om te bepalen of de overdracht in het belang van een efficiënte en goede rechtsbedeling is en of deze evenredig is (artikel 14, eerste en tweede lid, OSvo). De in de verordening opgenomen rechten voor de verdachte en het slachtoffer waarborgen dat daarbij ook rekening wordt gehouden met hun gerechtvaardigde belangen en dragen bij aan een zorgvuldige afweging.

De leden van de PRO-fractie lezen dat de verdachte en het slachtoffer niet kunnen opkomen tegen een beslissing van de verzoekende autoriteit om een verzoek tot overdracht te doen. Zij vragen of het feit dat er geen bezwaar tegen een verzoek tot overdracht mogelijk is, dwingend voortvloeit uit de verordening of dat er ruimte is voor de Nederlandse wetgever om dit anders in te vullen.

De verordening beoogt de overdracht van strafvervolging uitputtend te regelen – enkele specifieke verwijzingen naar het nationale recht daargelaten, waaronder de verwijzing naar eventuele overeenkomstig het nationale recht beschikbare voorzieningen in rechte, waarop ik in antwoord op de hierna volgende vraag van deze leden inga – en daarbij te zorgen voor een efficiënte procedure met waarborgen voor de verdachte en het slachtoffer. De verordening legt het rechtsmiddel bewust neer in de aangezochte staat omdat het enkele verzoek om overdracht als zodanig nog geen rechtsgevolgen sorteert: er is pas daadwerkelijk sprake van overdracht van strafvervolging wanneer de aangezochte autoriteit het verzoek aanvaardt. Met dit rechtsmiddel is gewaarborgd dat elke overdracht van strafvervolging ter toetsing kan worden voorgelegd aan een rechter, terwijl de verordening in de daaraan voorafgaande fasen verzekert dat verdachten en slachtoffers hun standpunt kenbaar kunnen maken over een voorgenomen verzoek tot overdracht, dat de verzoekende autoriteit daarmee rekening houdt en dat dit standpunt ook ter kennis wordt gebracht van de aangezochte autoriteit. Daarmee waarborgt de verordening naar het oordeel van het kabinet op adequate wijze dat rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen van verdachten en slachtoffers en dat wordt voorzien in adequate en effectieve rechtsbescherming.

De leden van de PRO-fractie stellen verder enkele vragen over het rechtsmiddel tegen de aanvaarding van de overdracht. Zij willen vernemen of zij goed begrijpen dat tegen de beslissing op het rechtsmiddel van de raadkamer geen hoger beroep mogelijk is, en zo ja, of dat

[11] Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures.

enkel te maken heeft met de termijn voor het nemen van een definitieve beslissing en of de verordening de wetgever de juridische ruimte biedt om beroep, bijvoorbeeld in de vorm van een kort geding, mogelijk te maken.

Ik kan deze leden bevestigen dat tegen de beslissing van de rechtbank geen hoger beroep of beroep in cassatie open staat. Het rechtsmiddel biedt een mogelijkheid voor verdachten en slachtoffers om op te komen tegen de beslissing van de officier van justitie. Dat de beslissing in één instantie wordt genomen, draagt bij aan de haalbaarheid van de termijn van zestig dagen zoals genoemd in artikel 17, tweede lid, OSvo en aan een spoedige en efficiënte overdracht. In dit verband kan er nog op worden gewezen dat de raadkamer de mogelijkheid heeft om aan de Hoge Raad prejudiciële vragen te stellen over de uitleg van het Nederlandse recht. Ook kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad cassatie in het belang der wet instellen. Verder bestaat de mogelijkheid om over de uitleg van de verordening vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, en in sommige gevallen is de rechtbank daartoe op grond van het Europese recht ook gehouden.
Voor wat betreft de verhouding van de procedure tot een eventuele kortgedingprocedure geldt dat de OSvo «verdere overeenkomstig het nationale recht beschikbare voorzieningen in rechte onverlet» laat (artikel 17, tweede lid, OSvo). In de toelichting is hier voor het Nederlandse recht aan verbonden dat de OSvo een eventuele route naar de burgerlijke rechter niet afsnijdt. De burgerlijke rechter kan optreden als «rest-rechter» in gevallen waarin het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in een met voldoende waarborgen omklede procedure, die in spoedeisende gevallen kan leiden tot een spoedige beslissing.[12] Het is de burgerlijke rechter zelf die hierover beslist. Ten aanzien van de beslissing tot aanvaarding van een verzoek tot overdracht van strafvervolging voorziet de wet echter juist wel in een met waarborgen omklede procedure, zoals hiervoor is toegelicht.

De leden van de CDA-fractie lezen dat, indien een EAB is uitgevaardigd maar de tenuitvoerlegging is geweigerd, in voorkomende gevallen de overdracht van strafvervolging aan de tenuitvoerleggende lidstaat de goede rechtsbedeling dient. Zij vragen om een inschatting hoe vaak een dergelijke situatie voorkomt en wat de kans is dat na afwijzing van een EAB wel wordt overgegaan tot overdracht van strafvervolging.

Wanneer de tenuitvoerlegging van een EAB is geweigerd, kan in overweging worden genomen of overdracht van strafvervolging een zinvol alternatief is. Het betreft geen verplichting, maar kan in voorkomende gevallen wenselijk zijn met het oog op het voorkomen van straffeloosheid of het concentreren van strafvervolgingen in één lidstaat. Wanneer bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging is geweigerd vanwege een lopende strafprocedure in de uitvoerende lidstaat, kan de uitvaardigende lidstaat overwegen om de strafvervolging over te dragen aan de uitvoerende lidstaat. Het is op dit moment helaas niet mogelijk om een concrete inschatting te maken van het aantal gevallen waarin deze situatie zich zal voordoen. Daarover zal de uitvoeringspraktijk na 1 februari 2027 meer duidelijkheid moeten bieden.

Deze leden van de CDA-fractie memoreren dat artikel 4 OSvo de lidstaten de mogelijkheid biedt om afstand te doen van de strafvervolging of deze op te schorten of te beëindigen, teneinde de overdracht van strafvervolging met betrekking tot dat strafbare feit aan de aangezochte staat

[12] Zie bijv. de conclusie van AG Langemeijer in ECLI:NL:HR:2018:1806, NJ 2019/143, punt 2.19, met verdere verwijzingen.

mogelijk te maken. Zij willen weten welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat een verdachte in een dergelijk geval onder de radar verdwijnt of dat straffeloosheid ontstaat.

Dit is een belangrijk punt, waaraan de Uniewetgever ook aandacht heeft besteed. De OSvo waarborgt dat de vervolging in Nederland geopend kan blijven totdat deze is overgenomen door een andere lidstaat (artikel 21, eerste lid, OSvo), en zelfs nadien, om de aangezochte autoriteit in staat te stellen om de benodigde procedurele maatregelen te nemen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de verdachte ontvlucht (artikel 21, tweede lid, OSvo). Daardoor blijft het mogelijk om bijvoorbeeld voorlopige hechtenis of beslag toe te passen. Ook kunnen maatregelen worden gehandhaafd die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van een instrument voor wederzijdse erkenning of een verzoek om wederzijdse rechtshulp. Beslag kan dan bijvoorbeeld voortduren in afwachting van een Europees onderzoeksbevel of Europees bevriezingsbevel, of de voorlopige hechtenis kan voortduren in afwachting van een Europees aanhoudingsbevel. Specifiek in relatie tot artikel 4 OSvo is het voor Nederland niet nodig om nadere voorzieningen te treffen met het oog op het kunnen voortduren van de procedure. Deze bepaling is met name van belang voor lidstaten waar de vervolging van strafbare feiten in beginsel een verplichting is, omdat in die landen een expliciete rechtsgrondslag benodigd is om de vervolging te kunnen beëindigen. In Nederland wordt voor de vervolgingsbeslissing het opportuniteitsbeginsel gehanteerd en is een dergelijke grondslag niet nodig. Een redelijke uitleg van de verordening brengt mee dat dat ook wanneer een lidstaat de vervolging heeft opgeschort of beëindigd op grond van artikel 4 OSvo, maatregelen kunnen worden genomen of gehandhaafd.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt geborgd dat strafzaken worden overgedragen aan de lidstaat die het meest geëigend is om het feit te vervolgen, en hoe wordt voorkomen dat er sprake is van strategisch gedrag of *forum shopping* door autoriteiten.

Eerder in deze paragraaf ben ik in algemene zin al ingegaan op de goede rechtsbedeling als leidende maatstaf voor de overdracht van strafvervolging. Deze maatstaf vraagt om een beoordeling van geval tot geval, op basis van de concrete feiten en omstandigheden, en op basis van de in artikel 5, tweede lid, OSvo genoemde criteria. Die criteria bieden aanknopingspunten om te beoordelen welke lidstaat het meest geëigend is om een zaak te vervolgen, gebaseerd op de concrete kenmerken van de zaak (bijvoorbeeld: waar het feit is gepleegd; waar de verdachte en het slachtoffer onderdaan of ingezetene zijn of verblijven; waar het bewijs zich bevindt). *Forum shopping* past, zoals ook in de memorie van toelichting en eerder in deze paragraaf in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie is benadrukt, niet goed bij deze zaaksgerichte beoordeling waar de OSvo van uitgaat. De OSvo schrijft voor dat de verzoekende lidstaat het verzoek motiveert en aangeeft welke criteria uit artikel 5, tweede lid, OSvo op de zaak van toepassing zijn. Die motivering vormt, samen met de overige aangeleverde informatie, de grondslag voor de beslissing door de aangezochte autoriteit, die het verzoek kan weigeren indien er onvoldoende aanknopingspunten zijn om een overdracht van strafvervolging in het belang van een goede rechtsbedeling te achten. Die beslissing kan, als het verzoek wordt aanvaard, door de rechter in de aangezochte staat worden getoetst. Die toetsing is weliswaar terughoudend, maar als zou blijken dat het verzoek louter gelegen is in bijvoorbeeld de strafmaat in de aangezochte lidstaat, is denkbaar dat de rechter tot het oordeel komt dat het verzoek had moeten worden geweigerd, zo gaf ik in het genoemde antwoord op vragen van de VVD-fractie al aan.

De leden van de BBB-fractie vragen, mede tegen de achtergrond van de uitgebrachte consultatieadviezen, hoe de positie van de verdachte en het slachtoffer concreet wordt gewaarborgd, met name waar het gaat om rechtsbijstand en informatievoorziening.

Het Wetboek van Strafvordering voorziet in een adequaat stelsel van waarborgen om ervoor te zorgen dat verdachten zoveel mogelijk van rechtsbijstand kunnen zijn voorzien. De verordening brengt geen wijzigingen in het recht van verdachten of slachtoffers op (gefinancierde) rechtsbijstand (zie nader paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting). Daarop is derhalve het gebruikelijke kader van toepassing, dat voor de Europese overdracht van strafvervolging het volgende inhoudt. De bezwaarschriftprocedure betreft een raadkamerprocedure. In dergelijke procedures kunnen verdachten en andere procesdeelnemers, waaronder in voorkomende gevallen het slachtoffer, zich op grond van artikel 23, derde lid, Sv laten bijstaan door een raadsman of advocaat.
Deze bijstand wordt echter niet zonder meer gefinancierd door de overheid. Als in de wet is bepaald dat voor de verdachte in die situatie een raadsman wordt aangewezen door de Raad voor rechtsbijstand, is die bijstand kosteloos. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een kwetsbare verdachte of een verdachte van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, is aangehouden (artikel 28b, eerste lid, Sv). Meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten die zich in vrijheid bevinden worden in staat geacht zelf rechtsbijstand te regelen. Daarom wordt voor deze categorie verdachten niet standaard een raadsman aangewezen. Deze verdachten hebben de mogelijkheid om bij de Raad voor rechtsbijstand om een toevoeging te verzoeken. Verminderd draagkrachtige verdachten aan wie een toevoeging wordt verleend, zijn voor de rechtsbijstand enkel een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Ook voor slachtoffers komt de rechtsbijstand in beginsel voor eigen rekening (behoudens onder omstandigheden de rechtsbijstand voor slachtoffers en nabestaanden van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, zie artikel 44, vierde lid, Wet op de rechtsbijstand). Wel kunnen ook slachtoffers die verminderd draagkrachtig zijn bij de Raad voor rechtsbijstand een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand (toevoeging) indienen. Indien een beroep wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand, zal de Raad als de omstandigheden van het specifieke geval daartoe aanleiding geven, de verdachte of het slachtoffer in aanmerking laten komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien het om een juridisch ingewikkelde strafzaak gaat en de rechtzoekende onvoldoende zelfredzaam is.
Er is, net als voor de bestaande regeling van overdracht van strafvervolging, geen noodzaak gezien om alle verdachten zonder meer te voorzien van kosteloze rechtsbijstand in deze procedure. Deze procedure ziet immers enkel op de overdracht van de strafzaak aan een andere lidstaat, en niet op de overbrenging van personen. Dat maakt deze procedure anders dan de procedure voor de tenuitvoerlegging van een EAB, in welk geval de aangehouden of in bewaring genomen opgeëiste persoon wel standaard een raadsman krijgt aangewezen (artikel 43a Overleveringswet).[13] Tegen deze achtergrond zie ik geen aanleiding om voor alle verdachten in deze procedure te voorzien in aanwijzing van een raadsman. Dat zou sterk afwijken van de gebruikelijke systematiek, die ervan uitgaat dat meerderjarige, niet-kwetsbare verdachten die zich in vrijheid bevinden in principe zelfstandig een raadsman kunnen benaderen

[13] Zie in dit verband ook Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel.

en bekostigen, of, als zij verminderd draagkrachtig zijn, de Raad voor rechtsbijstand om een toevoeging kunnen verzoeken. Ook ten aanzien van slachtoffers zie ik geen reden om, in afwijking van de hiervoor geschetste systematiek, te voorzien in een algemeen recht op gefinancierde rechtsbijstand.
Op het punt van de informatievoorziening, tot slot, bevat de verordening gedetailleerde voorschriften. Deze zullen door het OM rechtstreeks worden toegepast. De verordening schrijft voor dat verdachten en slachtoffers binnen de kaders van de verordening worden geïnformeerd over een voorgenomen overdracht, dat zij daarover een standpunt kunnen innemen, en dat zij worden geïnformeerd over het indienen van een verzoek en het vervolg van de procedure tot overdracht van strafvervolging, inclusief in voorkomende gevallen de mogelijkheid tot het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing van de aangezochte autoriteit om het verzoek te aanvaarden. Deze bepalingen zijn toegelicht in paragraaf 3.7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In deze bepalingen, alsmede in artikel 17 OSvo over het kunnen instellen van een rechtsmiddel, krijgt de rechtspositie van verdachten en slachtoffers in de procedure concreet gestalte.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag in hoeverre het risico bestaat dat de overdracht van strafvervolging wordt benut om zaken niet zozeer vanwege een goede rechtsbedeling, maar vanwege capaciteitsgebrek over te dragen aan een andere lidstaat. Zij wijzen er daarbij op dat het voor externen doorgaans moeilijk zal zijn om een oordeel te vellen over de wenselijkheid van overdracht, en dat de ontheffingen van de kennisgevingsverplichtingen ertoe kunnen leiden dat de mogelijkheid van kritisch tegenwicht van belanghebbenden geheel ontbreekt. Op welke wijze zijn voldoende waarborgen aangebracht, zo vragen zij. Graag stel ik deze leden op dit punt gerust.

Zoals eerder aan het begin van deze paragraaf en in antwoord op vragen van de VVD- en de BBB-fractie is toegelicht, bestaat er weliswaar discretionaire ruimte bij de beoordeling door de verzoekende en aangezochte autoriteit welke lidstaat het meest geëigend is om een feit te vervolgen, maar biedt de OSvo voldoende aanknopingspunten voor de invulling daarvan, met name in de criteria voor overdracht van strafvervolging. De verordening biedt verder waarborgen zodat de legitieme belangen van de verdachte en het slachtoffer worden meegewogen bij het doen van het verzoek. Ook in de bezwaarschriftprocedure kunnen een verdachte en slachtoffer hun belangen en zienswijze naar voren brengen. De verordening kent weliswaar uitzonderingen op de kennisgevingsverplichtingen, maar voor zover die zijn gebaseerd op de vertrouwelijkheid van het onderzoek en dus buiten de invloedssfeer van de verdachte of het slachtoffer liggen, geldt dat de verdachte of het slachtoffer alsnog wordt geïnformeerd – en een rechtsmiddel kan instellen – zodra de omstandigheden dit toelaten. In dit verband kan worden gewezen op het voorgestelde artikel 5.10.7, eerste lid, Sv, waarin de termijn voor het instellen van een rechtsmiddel is gekoppeld aan het moment van betekening van de kennisgeving over de aanvaarding van de overdracht. Van het ontbreken van de mogelijkheid om tegenwicht te bieden is in deze gevallen dus geen sprake. Enkel in het geval dat een verdachte of slachtoffer onvindbaar is, ondanks redelijke inspanningen om de betrokkene te lokaliseren of bereiken, kan het zijn dat de strafvervolging wordt overgedragen zonder dat de verdachte of het slachtoffer daarover een standpunt heeft kunnen innemen of daartegen een rechtsmiddel heeft kunnen instellen. Deze uitzondering is nodig omdat anders de verdachte of het slachtoffer het definitief worden van een overdracht zou kunnen verhinderen door zich te onttrekken aan de autoriteiten.

3.3 De beslissing door de aangezochte autoriteit

De leden van de D66-fractie informeren, onder verwijzing naar de vragen die de Raad voor de rechtspraak hierover heeft gesteld, wat de gevolgen zijn indien het strafbare feit in de aangezochte lidstaat een klachtdelict betreft, maar in de verzoekende lidstaat niet.

Zoals deze leden terecht opmerken, is in artikel 22, zevende lid, OSvo geregeld dat indien het feit een klachtdelict is in beide lidstaten, een in de verzoekende staat ingediende klacht ook geldig is in de aangezochte staat. Voor het in de vraag genoemde geval dat het feit enkel in de aangezochte staat een klachtdelict betreft, geldt dat het ontbreken van een klacht een reden kan zijn om het verzoek te weigeren (artikel 12, eerste lid, onderdeel e, OSvo, gelezen in samenhang met overweging 43, waar deze situatie wordt genoemd als voorbeeld voor een geval waarin die weigeringsgrond kan worden ingeroepen). Als de termijn voor het instellen van een klacht echter nog niet is verstreken, dan heeft de aangezochte autoriteit ook de mogelijkheid om de verzoekende autoriteit op de hoogte stellen van het feit dat sprake is van een klachtdelict en dat daartegen nog een klacht kan worden ingediend. Dat geeft de klachtgerechtigde de mogelijkheid om alsnog een klacht in te dienen in de aangezochte lidstaat. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies gewezen op 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, op grond waarvan een klacht die slechts naar het recht van de aangezochte staat vereist is, alsnog binnen de wettelijk vastgestelde termijn kan worden ingediend, welke termijn gaat lopen vanaf het tijdstip van ontvangst van het verzoek door de bevoegde autoriteit van de aangezochte staat. Gelet op artikel 33, tweede lid, OSvo, is het toegestaan om – onder de daar genoemde voorwaarden – regels uit andere overeenkomsten die de toepassing van de OSvo zouden kunnen vergemakkelijken ook in de toekomst toe te passen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de aangezochte autoriteit in beginsel zestig dagen heeft om te beslissen, met een mogelijke verlenging van dertig dagen. Hoe wordt voorkomen dat dit in de praktijk leidt tot een periode van bijna vier maanden waarin de vervolging in de verzoekende staat feitelijk stilligt, ten nadele van slachtoffers die gebaat zijn bij voortgang, zo vragen zij.

Graag wil ik benadrukken dat een overdracht van strafvervolging ook in het belang kan zijn van het slachtoffer en ook aanleiding kan vinden in een voorstel van het slachtoffer (artikel 5, derde lid, OSvo). Ook zijn zij gebaat bij een zorgvuldige afweging. Maar natuurlijk zijn slachtoffers, evenals verdachten en de samenleving in brede zin, gebaat bij voortgang van de strafprocedure. Dat belang is ook door de Uniewetgever erkend, en in meerdere onderdelen van de verordening zichtbaar, onder meer in het voorschrift dat de aangezochte autoriteit de beslissing neemt «zonder onnodige vertraging» en in ieder geval binnen zestig dagen, tenzij deze termijn in een specifiek geval niet kan worden nageleefd. In dat geval moet de aangezochte autoriteit de verzoekende autoriteit daarvan in kennis stellen, met opgave van de redenen daarvoor, en kan de termijn met maximaal dertig dagen worden verlengd (artikel 13, eerste en tweede lid, OSvo). In deze bepalingen ligt een aansporing besloten om de beslissing voortvarend te nemen, terwijl de verordening ook rekening houdt met gevallen waarin het nemen van een zorgvuldige beslissing meer tijd kost, bijvoorbeeld omdat de aangezochte autoriteit het nodig acht aanvullende informatie te verzoeken. Pas na ontvangst van de beslissing van de aangezochte autoriteit tot aanvaarding van de

overdracht, of in voorkomende gevallen van de instantie die beslist over een ingestelde voorziening in rechte en waarbij de beslissing tot aanvaarding is bevestigd, moet de strafvervolging in de verzoekende staat worden opgeschort of stopgezet (artikel 21, eerste lid, OSvo). Tot die tijd (en in voorkomende gevallen zelfs nog daarna, zie artikel 21, tweede lid, OSvo) kunnen dus noodzakelijke opsporingshandelingen worden verricht of voortduren in de verzoekende staat.

3.4 Voorziening in rechte tegen de aanvaarding van de overdracht van strafvervolging

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de passage in de memorie van toelichting waarin is beschreven dat tegen de beslissing om de overdracht van strafvervolging te weigeren geen voorziening in rechte open staat. Zij vragen naar aanleiding daarvan of kan worden ingegaan op de mogelijkheid van een kort geding tegen de weigering, en of een kort geding openstaat voor een verdachte of slachtoffer die niet tijdig genoeg geïnformeerd was om een bezwaarschrift tegen de aanvaarding in te dienen.

De OSvo beoogt een efficiënte procedure in het leven te roepen voor de overdracht van strafvervolging, die rechtsbescherming biedt aan verdachten en slachtoffers. In strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie hebben vaak meerdere staten rechtsmacht. Al die staten hebben dan – overeenkomstig hun nationale recht – de mogelijkheid een vervolging te starten. De verdachte en het slachtoffer kunnen niet kiezen in welke staat een feit wordt vervolgd; de afweging waar een feit het beste kan worden vervolgd, berust bij de betrokken staten. Enkel wanneer het verzoek wordt aanvaard, verandert er iets voor de verdachte en het slachtoffer. In die gevallen waarin de verdachte en het slachtoffer aan het handelen van de verzoekende lidstaat de redelijke verwachting hebben kunnen ontlenen dat het strafbare feit in die lidstaat zou worden vervolgd, kunnen zij dan ook een rechtsmiddel instellen (artikel 17 OSvo). Op het moment dat een verzoek tot overdracht van strafvervolging wordt geweigerd, wijzigt er echter niets in de situatie van de verdachte en het slachtoffer: de strafvervolging blijft in de lidstaat waar deze al was aangevangen. Tegen die achtergrond kan tegen de beslissing tot weigering geen rechtsmiddel worden ingesteld. Zoals ook in paragraaf 3.2 van deze nota in reactie op vragen van de leden van de PRO-fractie is aangegeven, kan de burgerlijke rechter optreden als «rest-rechter» in gevallen waarin het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in een met voldoende waarborgen omklede procedure, die in spoedeisende gevallen kan leiden tot een spoedige beslissing. Het is de burgerlijke rechter die daarover beslist.
Voor de situatie die deze leden noemen waarin een verdachte of slachtoffer niet tijdig kon worden geïnformeerd en deze daardoor geen rechtsmiddel kon instellen, wijs ik op artikel 5.10.7, eerste lid, Sv. De termijn voor het instellen van een rechtsmiddel is daarin gekoppeld aan het moment van betekening van de kennisgeving over de aanvaarding van de overdracht. Als een verdachte of slachtoffer niet direct na aanvaarding over de beslissing kan worden geïnformeerd vanwege de vertrouwelijkheid van strafrechtelijk onderzoek, dan gaat de bezwaartermijn pas lopen vanaf het moment dat deze omstandigheid zich niet langer voordoet en de betrokkene alsnog een kennisgeving ontvangt. In het geval dat de verdachte of het slachtoffer onvindbaar is, en de kennisgeving conform de voorschriften van artikel 36e, tweede lid, onderdeel b, Sv is uitgereikt aan het openbaar ministerie, is denkbaar dat de termijn is verstreken op het moment dat de kennisgeving de betrokkene daadwerkelijk bereikt. Zoals ook is aangegeven in antwoord op vragen van de SGP-fractie in paragraaf 3.2, is het niet wenselijk als de

overdracht van strafvervolging geruime tijd na aanvaarding van het verzoek onzeker blijft als gevolg van het handelen van de verdachte of het slachtoffer.

De leden van de VVD-fractie vragen of het realistisch is dat de raadkamer «zo mogelijk» binnen zestig dagen beslist, gelet op de huidige doorlooptijden bij de rechtbanken, en welke consequentie overschrijding van die termijn heeft voor de geldigheid van de overdracht.

Zoals de leden terecht aangeven, schrijft de verordening voor dat de beslissing «zonder onnodige vertraging» wordt genomen, «zo mogelijk binnen zestig dagen». Hieruit vloeit een inspanningsverplichting voort voor de rechtbank en deze termijn is dan ook een aansporing om het rechtsmiddel voortvarend te behandelen. Er zijn mij geen signalen bekend dat deze termijn niet haalbaar zou zijn. De OSvo verbindt geen consequenties aan het niet halen van deze termijn.

3.5 Gevolgen van de overdracht van strafvervolging in de verzoekende staat

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over de verplichting van de aangezochte autoriteit om, nadat de strafvervolging definitief is overgedragen, de verzoekende autoriteit te informeren wanneer de strafvervolging in de aangezochte staat wordt stopgezet. In die gevallen kan het vervolgingsrecht in de verzoekende staat onder omstandigheden herleven. Zij vragen om een toelichting hoe in de praktijk wordt gewaarborgd dat de informatie over het stopzetten van de strafvervolging tijdig en betrouwbaar wordt doorgegeven, en of het risico bestaat dat in de tussentijd de verjaring in de verzoekende staat doorloopt of dat daar anderszins vervolgingsproblemen ontstaan na herleving van het vervolgingsrecht.

De OSvo verplicht de aangezochte autoriteit ertoe om de verzoekende staat te informeren over de beslissing tot stopzetting van de strafvervolging of een beslissing die aan het einde van de strafvervolging is genomen. Indien een straf is opgelegd, verstrekt die autoriteit ook informatie over de definitieve tenuitvoerlegging van de opgelegde straf (artikel 23 OSvo). Op die wijze is verzekerd dat de verzoekende staat op de hoogte is van beslissingen in de aangezochte staat die mogelijk gevolgen hebben voor het herleven van het vervolgingsrecht.
Aangezochte autoriteiten zullen bij de uitvoering van de verordening processen moeten inrichten om ervoor zorg te dragen dat de verzoekende staat op adequate wijze wordt geïnformeerd. Dat dit in de praktijk ook adequaat gebeurt, kan worden gewaarborgd door toezicht op en evaluatie van de toepassing van de verordening in de praktijk door de Europese Commissie (artikel 34 OSvo). Deze evaluatie geschiedt mede aan de hand van door de lidstaten aangeleverde statistieken over de toepassing van de verordening in de praktijk, waarbij ook aandacht is voor strafzaken die na de overdracht van strafvervolging niet worden voortgezet in de aangezochte lidstaat (artikel 28, derde lid, OSvo).
Voor de vraag naar het herleven van het vervolgingsrecht en de verjaring is relevant dat de OSvo de mogelijkheid biedt om het verzoek tot overdracht te weigeren indien dit naar het oordeel van de aangezochte autoriteit niet in het belang is van een goede rechtsbedeling. Hoewel de aangezochte autoriteit na overdracht van de strafvervolging niet verplicht is om vervolging in te stellen, verkleint deze weigeringsgrond wel het risico dat de strafvervolging eerst wordt overgedragen, om vervolgens te worden stopgezet in de aangezochte staat. Mocht de vervolging toch worden beëindigd en de beslissing tot beëindiging van de strafvervolging heeft niet tot gevolg dat verdere strafvervolging is uitgesloten, dan zou –

in de situatie waarin Nederland de verzoekende staat was – het vervolgingsrecht in Nederland herleven (zie het voorgestelde artikel 5.10.4, tweede lid, Sv). Het is uiteraard aan de officier van justitie om te beoordelen of vervolging in Nederland op dat moment (nog) opportuun is. Anders dan over de gevolgen van daden van vervolging door de verzoekende staat voor de verjaringstermijnen in de aangezochte staat (artikel 22, tweede lid OSvo), bevat de OSvo geen regels over de gevolgen van daden van vervolging in de aangezochte staat voor de verjaringstermijnen in de verzoekende staat.
Op grond van het Nederlandse recht kan hierover het volgende worden opgemerkt. In de literatuur lijkt de vraag of in de aangezochte staat verrichte handelingen de verjaring kunnen stuiten overwegend ontkennend te worden beantwoord, tenzij het handelingen betreft die zijn verricht in het kader van rechtshulp. Dat neemt niet weg dat ook de benadering dat daden van vervolging in de aangezochte staat de verjaring stuiten (binnen de EU) verdedigbaar wordt geacht.[14] Op grond van artikel 72 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt de verjaring (voor zover feiten op grond van artikel 70 Sr verjaren) gestuit door elke «daad van vervolging». Een daad van vervolging is volgens vaste rechtspraak een daad die erop is gericht een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing van de rechter te verkrijgen (ECLI:NL:HR:1991:ZC8894, NJ 1992/265). Daarmee brengt het openbaar ministerie tot uitdrukking dat de inbreuk op de rechtsorde nog steeds strafvervolging vereist, aldus de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2012:BU8744, NJ 2012/191, r.o. 3.2). Tegen deze achtergrond wordt in de literatuur wel aangenomen dat het doen van een verzoek tot overdracht kan worden gezien als een daad die de vervolging stuit – ook al is deze niet gericht op het verkrijgen van een beslissing van de *Nederlandse* rechter – omdat ook van het verzoek tot overdracht het signaal uitgaat dat er nog behoefte bestaat aan strafvervolging.[15] Verder wordt in de literatuur wel betoogd dat de verjaring wordt geschorst vanaf het moment dat de vervolging is overgenomen door een andere staat en het vervolgingsrecht in Nederland vervalt. Pas als de aangezochte staat heeft laten weten dat zij de vervolging heeft beëindigd en het vervolgingsrecht herleeft, gaat de verjaring weer lopen.[16] Al met al is er dus grond om aan te nemen dat een verjaringstermijn in de verzoekende staat niet zonder meer doorloopt bij een overdracht van strafvervolging.

4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel zich beperkt tot het noodzakelijke en de rechtstreekse werking van de verordening voor het overige intact laat. Deze leden kunnen die keuze onderschrijven. Zij vragen of het OM en de rechtspraak met de huidige wettekst en toelichting direct uit de voeten kunnen bij een eerste toepassing van de verordening per 1 februari 2027, met name ten aanzien van de toepassing van de weigeringsgronden en de procedure bij aanvullende informatieverstrekking.

---

[14] A.J. Machielse, in Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, art. 72 Sr, aant. 6, actueel t/m 20-02-2017; A.J.A. Van Dorst, *Verjaring van het recht tot strafvervolging* (diss.Tilburg), Gouda Quint 1985, p. 319; M.J.J.P. Luchtman, in A.L. Melai/A.H. Klip e.a., WvSv/IISS, par. IV.2.9.4.1 en IV.2.9.4.3, actueel t/m 20-11-2013.

[15] A.J. Machielse, in Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, art. 72 Sr, aant. 6, actueel t/m 20-02-2017, en in vergelijkbare zin M.J.J.P. Luchtman, in A.L. Melai/A.H. Klip e.a., WvSv/IISS, par. IV.2.9.2.3, actueel t/m 20-11-2013. Anders: Y.G.M. Baaijens-van Geloven, in A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., WvSv, art. 552v Sv, aant. 4, actueel t/m 01-05-1996.

[16] M.J.J.P. Luchtman, in A.L. Melai/A.H. Klip e.a., WvSv/IISS, par. IV.2.9.4.1 en IV.2.9.4.3, actueel t/m 20-11-2013.

De uitvoering van de verordening heeft, zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren, slechts beperkte gevolgen voor de wetgeving. Voor verordeningen geldt immers een zogeheten «overschrijfverbod»: het is in beginsel niet toegestaan om rechtstreeks werkende bepalingen uit een verordening over te nemen in nationale wetgeving. In dit geval kan met een beknopte regeling uitvoering worden gegeven aan het bepaalde in de verordening. Deze werkwijze heeft wel tot gevolg dat bij de toepassing van de procedure vaak zowel de verordening als de nationale uitvoeringswetgeving moeten worden geraadpleegd. Met het oog op de toepassing door het OM en de rechtspraak is er in het kader van dit wetsvoorstel voor gekozen om in de memorie van toelichting niet alleen de uitvoeringsbepalingen, maar ook de verordening, en de procedure die het samenspel tussen de verordening en de Nederlandse wetgeving oplevert, uitvoerig toe te lichten. Wat de weigeringsgronden en de procedure bij aanvullende informatieverstrekking op grond van artikel 11, derde lid, OSvo betreft, geldt dat het om onderdelen van de verordening gaat die geen uitvoeringswetgeving behoeven. In deze toelichting is zoveel mogelijk duiding gegeven aan de wijze waarop daaraan invulling kan worden gegeven, mede gebaseerd op de aanknopingspunten die de verordening daarvoor biedt, de bestaande praktijk bij de overdracht van strafvervolging, en de waardevolle suggesties die hiervoor zijn gedaan in de bij dit wetsvoorstel uitgebrachte adviezen. Overigens zijn de weigeringsgronden en de procedures voor aanvullende informatieverstrekking voor het OM geen ongebruikelijke elementen om toe te passen in de internationale samenwerking in strafzaken. De verordening regelt ook hoe de communicatie tussen autoriteiten in het kader van de verordening kan plaatsvinden (artikel 24 OSvo). Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van een gedecentraliseerd IT-systeem (artikel 25 OSvo). Er wordt op dit moment door middel van een comitologieprocedure gewerkt aan de uitwerking van de technische vereisten voor de uitvoering van de verordening.

De leden van de VVD-fractie stellen ook enkele vragen over de planning van het wetsvoorstel, mede in relatie tot het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Zij willen weten wanneer de aankondigde technische omzetting van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden, of de uitvoeringswetgeving tijdig voor 1 februari 2027 in werking treedt en dat de omzetting geen inhoudelijke wijzigingen meebrengt. Deze leden vragen daarnaast in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel bijdraagt of juist afbreuk doet aan de doelen van het nieuwe Wetboek, zoals «de beweging naar voren».

Omdat de verordening met ingang van 1 februari 2027 van toepassing is, is het van belang dat de uitvoeringswetgeving tijdig in werking treedt. Daartoe dient dit wetvoorstel. De genoemde technische omzetting naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering is bedoeld om de regeling in te bedden in het nieuwe wetboek en niet om daarbij inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Deze omzetting vindt plaats nadat de hier voorgestelde wijziging van het huidige Wetboek van Strafvordering in het Staatsblad is geplaatst. Afhankelijk van de voortgang van beide wetsvoorstellen, kan deze technische omzetting mogelijk nog worden meegenomen in de tweede aanvullingswet van het nieuwe wetboek. Anders zal deze worden meegenomen in de invoeringswet van het nieuwe wetboek. Dit wetsvoorstel past binnen de doelstellingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting bij de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 21–26). Daarbij bestaat geen bijzonder verband met de beweging naar voren, maar dit wetsvoorstel sluit wel aan bij een aantal andere doelstellingen: zo is ook bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel gestreefd naar een regeling die systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger; en waarin de bevoegdheden en procespositie van de verschillende

deelnemers aan de procedure duidelijk zijn geregeld. Daarnaast is in het wetsvoorstel waar mogelijk ook al aangesloten bij het nieuwe wetboek en met name bij de systematiek van Boek 8.

De leden van de SGP-fractie informeren naar hoe het wetsvoorstel ten aanzien van de overdracht van strafvervolging binnen de EU zich verhoudt tot de situatie ten aanzien van landen buiten de EU en in hoeverre wijziging of aanvulling van de wetgeving voor de laatstgenoemde categorie nodig is.

Wijziging of aanvulling van de wetgeving over overdracht van strafvervolging voor landen buiten de EU (en Denemarken) is naar aanleiding van deze verordening niet nodig. Daarvoor kan ook in de toekomst Titel 3 van het Vijfde Boek in combinatie met toepasselijke verdragen worden toegepast, zo wordt ook benadrukt in artikel 33, eerste lid, OSvo («Onverminderd de toepassing ervan tussen de lidstaten en derde landen»). De bestaande regeling en de nieuwe Europese regeling hebben een eigen toepassingsbereik waardoor zij, ondanks de onderlinge verschillen, naast elkaar kunnen bestaan en worden toegepast. Welke regeling van toepassing is, is afhankelijk van het land van waaruit of waaraan de strafvervolging wordt overgedragen.

5. Uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen of wordt verwacht dat overdracht van strafvervolging in daarvoor geschikte grensoverschrijdende zaken ook kan bijdragen aan een doelmatiger inzet van de Nederlandse strafrechtketen, waaronder vervolgingscapaciteit, zittingscapaciteit en, waar relevant, executie- en detentiecapaciteit.

De onderhavige verordening is in het leven geroepen om de strafvervolging over te dragen als een andere lidstaat in een betere positie verkeert om het feit te vervolgen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarin het strafbare feit in die andere lidstaat is gepleegd, de verdachte of het slachtoffer een onderdaan is van die andere lidstaat of het meeste bewijs zich in een andere lidstaat bevindt. Een aantal van de doelstellingen van de verordening houdt verband met een doelmatige capaciteitsinzet, zoals het verbeteren van de efficiënte en goede rechtsbedeling in de EU en het verbeteren van de efficiëntie van de overdracht van strafvervolging. De nieuwe regelingen bewerkstelligen dus dat een strafzaak op een efficiëntere manier aan een andere lidstaat kan worden overgedragen en ook op een efficiëntere manier van een ander land kan worden overgenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de inschatting van de structurele kosten van het OM van 780.000 euro per jaar. Zij willen weten waar deze raming op is gebaseerd en of daarin ook de vertaalkosten van verzoekformulieren en processtukken zijn verdisconteerd. Zij informeren verder naar welke begrotingspost wordt aangesproken en of dit leidt tot verdringingseffecten elders binnen het OM.

De genoemde kosten zijn gebaseerd op een impactanalyse die is uitgevoerd door het OM. In die impactanalyse zijn ook de vertaalkosten meegenomen. Zij worden gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, waardoor er geen verdringingseffecten ontstaan.

De leden van de VVD-fractie merken op dat er geen evaluatiebepaling in het wetsvoorstel is opgenomen en vragen waarom daarvan is afgezien en in welke monitoringsmechanismen is voorzien.

Omdat de procedure voor het overgrote deel is vastgelegd in een rechtstreeks werkende verordening en betrekking heeft op de internationale samenwerking tussen lidstaten, ligt het voor de hand om de monitoring en evaluatie niet op nationaal niveau te laten plaatsvinden, maar op Europees niveau. De verordening voorziet ook hierin. In artikel 28 OSvo is geregeld welke gegevens in de lidstaten moeten worden verzameld en aangeleverd om de werking van de verordening te monitoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal ingediende verzoeken en de criteria daarvoor, het aantal aanvaarde en geweigerde verzoeken, evenals om het aantal gevallen waarin een voorziening in rechte is ingesteld en het aantal met succes aangevochten beslissingen. Uiterlijk op 1 februari 2033 dient de Europese Commissie een verslag op te stellen over de toepassing van de verordening, vergezeld van de door de lidstaten aangeleverde en de door de Commissie verzamelde informatie (artikel 34 OSvo). Op die wijze is dus voorzien in monitoring en evaluatie van de toepassing van de verordening, met inbegrip van het rechtsmiddel.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de toegenomen werklast voor het OM en administratieve lasten, bijvoorbeeld rondom kennisgevingen en vertalingen. Zij vragen of de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel voldoende geborgd is, mede gelet op de extra kosten en inzet die hiermee gepaard gaan.

Het OM heeft een raming gemaakt van de incidentele en structurele kosten van de uitvoeringsconsequenties van de verordening voor het OM. De daarmee gemoeide kosten worden gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Mede gelet daarop acht ik de uitvoerbaarheid van het wetvoorstel voldoende geborgd.

De leden van de BBB-fractie willen weten hoe wordt voorkomen dat procedures onnodig vertragen door bezwaar- en beroepsmogelijkheden, en hoe wordt gewaarborgd dat de strafrechtspleging efficiënt blijft functioneren binnen dit nieuwe Europese kader.

Zoals al gememoreerd in paragraaf 3.2 en 3.4 van deze nota, beoogt de verordening een efficiënte procedure in het leven te roepen met doeltreffende bescherming van de grondrechten voor de verdachte en het slachtoffer. Soms staan de efficiëntie en het bieden van rechtsbescherming in een zekere spanningsverhouding tot elkaar, en moet daartussen een balans worden gevonden. Dit heeft erin geresulteerd dat de verordening verdachten en slachtoffers de mogelijkheid geeft om een rechtsmiddel in te stellen tegen elke beslissing tot aanvaarding van de overdracht, maar daarbij ook door middel van termijnen de voortgang in de procedure probeert te houden. Bovendien heeft het instellen van een rechtsmiddel in beginsel geen schorsende werking: dat is enkel het geval als het verzoek om overdracht pas wordt ingediend nadat het strafrechtelijk onderzoek is voltooid (zie artikel 17, tweede lid, OSvo, dat echter geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van de aangezochte staat om bepaalde aldaar omschreven voorlopige maatregelen te handhaven).

6. Consultatieadviezen

De leden van de D66-fractie lezen dat de combinatie van verplichte en facultatieve gronden voor weigering ruimte geeft voor, naast het signaleren van vervolgingsbeletselen, een vorm van opportuniteitsafweging. Daarmee zou moeten worden voorkomen dat een strafvervolging eerst wordt overgedragen, om vervolgens te worden stopgezet in de aangezochte staat. Zij lezen ook dat dat scenario echter niet helemaal is uitgesloten. Zij noemen in dit verband dat de Raad voor de rechtspraak in

overweging geeft om altijd ambtshalve te toetsen op de dwingende weigeringsgronden en aan facultatieve weigeringsgronden indien en voor zover in het bezwaarschrift daarop een beroep wordt gedaan, maar dat in de toelichting is aangegeven dat in de bezwaarschriftprocedure de rechtbank de weigeringsgronden enkel ambtshalve toetst bij een ernstig vermoeden dat sprake is van een dwingende weigeringsgrond. Zij vragen of het overnemen van het advies van de Raad voor de rechtspraak de risico's op het stopzetten van een strafvervolging na overdracht zou verkleinen of wegnemen.

Ook als de rechtbank steeds, dus ook zonder dat daarvoor een aanleiding bestaat, gehouden zou zijn om alle dwingende weigeringsgronden te onderzoeken, daarover beslissingen te nemen en deze, voorzien van een motivering, op te nemen in haar beschikking, zou het risico dat de vervolging wordt stopgezet na overdracht niet worden weggenomen en naar verwachting ook niet (in betekenisvolle mate) worden verkleind. In de memorie van toelichting is beschreven in welke gevallen ambtshalve toetsing aan de verplichte weigeringsgronden aan de orde is. Als een ernstig vermoeden rijst dat de officier van justitie ten onrechte een dwingende weigeringsgrond niet heeft toegepast, zal de rechtbank die weigeringsgrond toetsen, ongeacht of daar in het bezwaarschrift een beroep op is gedaan. Deze toetsing sluit aan bij de toetsing van vervolgingsbeletselen door de zittingsrechter in het kader van de beraadslaging over de formele vragen van artikel 348 Sv.[17] Ook als de rechter wel in alle gevallen gehouden zou zijn tot ambtshalve toetsing, zou dat het door deze leden genoemde scenario dat de strafvervolging wordt stopgezet nadat deze is overgedragen als gezegd niet uitsluiten. Dat is namelijk ook aan de orde in de situatie waarin de officier van justitie nadat de strafvervolging is overgenomen, ondanks het gegeven dat hij eerder van oordeel was dat overdracht van strafvervolging in het belang was van een goede rechtsbedeling, op gronden ontleend aan het algemeen belang toch besluit de verdachte niet (verder) te vervolgen, bijvoorbeeld omdat van omstandigheden die voor die afweging van belang zijn pas na de overdracht blijkt. Ook bijvoorbeeld het scenario dat na overdracht van strafvervolging in de opsporingsfase na nader onderzoek blijkt dat er onvoldoende bewijs is om de zaak aan de rechter voor te leggen, kan met een andere inkleding van de rechterlijke toets van de dwingende weigeringsgronden niet worden vermeden.

De leden van de D66-fractie vragen, tegen de achtergrond van het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), waarin wordt ingegaan op de rechtsbijstand, naar de last tot aanwijzing. Zij vragen om een nadere toelichting, mede gelet op het speerpunt in het regeerakkoord over toegang tot het recht.

Toegang tot het recht is van wezenlijk belang voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Dat belang wordt, zoals deze leden ook opmerken, onderstreept in het coalitieakkoord. In paragraaf 3.2 van deze nota ben ik in antwoord op vragen van de leden van de BBB-fractie nader ingegaan op de mogelijkheden voor verdachten en slachtoffers om zich in de bezwaarschriftprocedure te laten bijstaan door een raadsman, en op de financiering van die bijstand. Zoals ik daar heb aangegeven, vormt het onderhavige wetsvoorstel geen aanleiding om in aanvulling op de bestaande mogelijkheden bijzondere voorzieningen te treffen voor de Europese overdracht van strafvervolging. Wel beoogt het kabinet bij te dragen aan de toegang tot het recht met het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces (*Kamerstukken II* 2025/26, 36 944, nr. 2 en

[17] G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht,* onder redactie van M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, par. XVII.11.

3) dat voorziet in een uitbreiding van het recht op rechtsbijstand voor verdachten in verschillende fasen van het strafproces.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet in internetconsultatie is gegeven en verzoeken een toelichting op deze keuze. Zij vragen ook of kan worden nagegaan wat de reden is geweest dat Slachtofferhulp Nederland ervoor heeft gekozen om geen advies uit te brengen. Zij informeren verder of het Fonds slachtofferhulp is benaderd voor advies en of eventueel het Fonds slachtofferhulp alsnog kan worden gevraagd of het opmerkingen heeft over het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel betreft een voorstel ter uitvoering van een verordening met een implementatietermijn van twee jaar. Bij de uitvoering van verordeningen bestaat daarnaast vaak, en zo ook in dit geval, betrekkelijk weinig ruimte voor lidstaten om beleidskeuzes te maken. Daarom is, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) 9.16, eerste lid, reeds tijdens de totstandkoming van de verordening het OM meermaals geraadpleegd met het oog op het bepalen van het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen. Het OM en de rechtspraak zijn ook betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Vanwege het belang van een tijdige implementatie en de soms beperkte beleidsruimte is bij de voorbereiding van implementatieregelingen het uitgangspunt dat over het ontwerp daarvan geen advies wordt gevraagd (Ar 9.16, tweede lid). Daarom is afgezien van internetconsultatie. Wel zijn heel gericht de organisaties die in de praktijk met de verordening en de wettelijke regeling zullen gaan werken geconsulteerd, mede met het oog op de uitvoerbaarheid van de regeling voor die organisaties. Tegen die achtergrond zijn de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en Slachtofferhulp Nederland geconsulteerd. Slachtofferhulp Nederland (SHN) heeft te kennen gegeven geen advies uit te brengen omdat, zo heeft deze organisatie laten weten bij navraag op ambtelijk niveau, in het wetsvoorstel al afdoende staat dat bij een eventuele overdracht rekening wordt gehouden met de positie van het slachtoffer. Voor het ene slachtoffer zal een overdracht gewenst zijn, voor het andere slachtoffer wellicht niet. Juist daarom is het belangrijk dat naar hen geluisterd wordt en rekening wordt gehouden met hun positie. Mede gelet op vorenstaande overwegingen, zie ik geen aanleiding om andere organisaties te bevragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de NOvA heeft geadviseerd om ook slachtoffers een vorm van gefinancierde rechtsbijstand te verlenen. Zij willen weten waarom deze suggestie niet is gevolgd en of er bij de voorbereiding van het wetsvoorstel contact is geweest met de Raad voor rechtsbijstand. Zij vragen of, als er een reactie is van de Raad voor rechtsbijstand over dit punt of het wetsvoorstel in brede zin is, deze aan de Kamer kan worden gestuurd.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is met de Raad voor rechtsbij-stand gesproken over de uitvoering van de verordening en de eventuele gevolgen voor verzoeken om rechtsbijstand vanwege de invoering van deze wet. De Raad voor rechtsbijstand is niet formeel geconsulteerd en heeft evenmin anderszins schriftelijk een standpunt ingenomen over (dit onderdeel van) het wetsvoorstel. Voor een toelichting op de keuze om geen bijzondere voorziening te treffen voor gefinancierde rechtsbijstand voor slachtoffers buiten de bestaande mogelijkheden om, verwijs ik de leden graag naar de beantwoording van vragen van de leden van de BBB-fractie in paragraaf 3.2 van deze nota.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 5.10.4 [gevolgen aanvaarding verzoek tot overdracht van strafvervolging]

De leden van de D66-fractie verwijzen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.10.4, eerste lid, Sv over de voorlopige hechtenis, waarin staat: «Het is dus niet mogelijk om voorlopige hechtenis toe te passen in gevallen waarin dat op grond van artikel 67 Sv niet mogelijk is of zonder dat sprake is van een van de gronden genoemd in artikel 67b Sv.»

Ik kan bevestigen dat hier sprake is van een verschrijving in de toelichting: de gronden voor voorlopige hechtenis zijn, zoals de leden terecht aangeven, neergelegd in artikel 67a Sv. Het toepassen van voorlopige hechtenis is niet mogelijk zonder dat sprake is van een van de aldaar genoemde gronden. Ik ben deze leden erkentelijk voor hun oplettendheid.

Artikel 5.10.6 [voorlopige maatregelen bij afgeleide rechtsmacht]

Artikel 5.10.6 Sv maakt het mogelijk om voorlopige maatregelen te nemen hangende de beslissing op een overdrachtsverzoek, voor gevallen waarin Nederland enkel over afgeleide rechtsmacht beschikt, zo lezen de leden van de VVD-fractie. De officier van justitie heeft op dat moment nog geen beslissing genomen over aanvaarding. Deze leden vragen welke rechter in dit geval de gronden toetst voor een eventuele voorlopige hechtenis en of die rechter daarbij al kan ingaan op de vraag of aanvaarding van de overdracht waarschijnlijk is.

Artikel 5.10.6 Sv geeft uitvoering aan artikel 22, derde en vierde lid, OSvo, op grond waarvan lidstaten het mogelijk kunnen maken om voorlopige maatregelen te nemen naar aanleiding van een verzoek tot overdracht van strafvervolging in weerwil van het ontbreken van originaire rechtsmacht, nog voordat de beslissing tot aanvaarding is genomen. Daarmee kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een verdachte ontvlucht of kan bewijsmateriaal worden zekergesteld voordat de officier van justitie tot een beslissing is gekomen. Op de maatregelen genoemd in artikel 5.10.6 Sv, waaronder dus de voorlopige hechtenis, zijn alle gebruikelijke nationale voorschriften van toepassing. De verordening regelt dat de bevoegde autoriteit die maatregelen kan nemen nadat het verzoek van strafvervolging en alle aanvullende informatie overeenkomstig de verordening is ontvangen. Deze informatie moet de officier van justitie – en later ook de rechter – in staat stellen om te beoordelen of aan alle voorwaarden voor voorlopige hechtenis is voldaan en of daarvoor gronden aanwezig zijn. Bovendien wordt die beslissing genomen «na beoordeling» van de informatie waarover de aangezochte autoriteit beschikt. De maatregelen kunnen worden genomen door de officier van justitie zonder dat daarvoor een verzoek van de verzoekende autoriteit vereist is. De officier zal dus naar aanleiding van het verzoek zelfstandig beoordelen of hij het nemen van procedurele maatregelen noodzakelijk vindt.
Het ligt in de rede dat de officier van justitie bij die beoordeling ook meeweegt in welke mate hij het waarschijnlijk acht dat het verzoek door hem zal worden aanvaard. Dat is niet anders in gevallen waarin Nederland wel rechtsmacht heeft, en de officier van justitie overweegt om hangende de beslissing op het verzoek procedurele maatregelen te nemen. Ziet de officier van justitie evident onvoldoende aanknopingspunten voor een vervolging in Nederland, dan is het vorderen van voorlopige hechtenis niet aan de orde. Datzelfde geldt als evident sprake is van een vervolgingsbeletsel. Dat is overigens niet anders in een zaak waarin overdracht van strafvervolging geen rol speelt. Besluit de officier van justitie dat het

toepassen van vrijheidsbenemende dwangmiddelen noodzakelijk is, dan vindt deze plaats met toepassing van het gebruikelijke wettelijke kader, inclusief het gebruikelijke wettelijke kader voor de toetsing van de vrijheidsbeneming door de rechter (artikel 63 Sv e.v.). Indien ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de verdachte niet zal worden vervolgd voor het feit waarvoor voorlopige hechtenis is gevorderd – en dus ook geen vrijheidsbenemende straf zal worden opgelegd – dan zal de rechter de vordering tot voorlopige hechtenis afwijzen op grond van het anticipatiegebod van artikel 67a, derde lid, Sv.[18] Als er dus naar het oordeel van de rechter sprake is van een vervolgingsbeletsel of een andere omstandigheid die maakt dat ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de verdachte niet zal worden vervolgd, moet het bevel voorlopige hechtenis achterwege blijven. Het gegeven dat het nemen van procedurele maatregelen mogelijk is gemaakt door het verzoek om overdracht van strafvervolging, speelt in die toetsing geen zelfstandige rol.

Artikel 5.10.7 [rechtsmiddel]

De leden van de VVD-fractie lezen in de artikelsgewijze toelichting dat alle verdachten en slachtoffers die recht hebben op het instellen van een rechtsmiddel, in beginsel ook over de overdracht en dat recht worden geïnformeerd. Zij vragen waarom daar wordt gesproken over «in beginsel» en vragen voorbeelden van situaties waarbij verdachten of slachtoffers die recht hebben op het instellen van een rechtsmiddel niet worden geïnformeerd over de overdracht en op hun recht op het instellen van een rechtsmiddel.

Met deze leden ben ik van mening dat het van belang is dat verdachten en slachtoffers worden geïnformeerd over de overdracht en over het recht op het instellen van een rechtsmiddel. De kennisgevingsverplichting in artikel 16, eerste lid, OSvo is beperkt tot slachtoffers die verblijven (of rechtspersonen die gevestigd zijn) in de verzoekende staat, terwijl het rechtsmiddel op grond van artikel 17, eerste lid, OSvo kan worden ingesteld door alle slachtoffers. Vanwege het belang van de kennisgeving is ervoor gekozen om in de uitvoering niet alleen slachtoffers die verblijven in de verzoekende lidstaat, maar – voor zover mogelijk – alle slachtoffers die wensen te worden geïnformeerd in kennis te stellen van de overdracht. Er zijn evenwel twee scenario's denkbaar waarin dat anders is, en op die scenario's wordt ook gedoeld met het voorbehoud dat verdachten en slachtoffers «in beginsel» worden geïnformeerd. Ten eerste moet rekening worden gehouden met gevallen waarin het, ondanks redelijke inspanningen, niet mogelijk is gebleken om de verdachte of het slachtoffer te lokaliseren of bereiken (zie nader over deze uitzondering de beantwoording van vragen van de leden van de SGP-fractie in paragraaf 3.2 van deze nota). Ten tweede wordt, als een slachtoffer te kennen heeft gegeven dat hij *niet* wenst te worden geïnformeerd over de strafzaak, de wens van het slachtoffer gerespecteerd. In die gevallen is het dus mogelijk dat een verdachte of slachtoffer wel een recht heeft op het instellen van een rechtsmiddel, maar daarover niet wordt geïnformeerd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat kan worden verstaan onder een «redelijke inspanning» van een betrokken autoriteit om verdachten en slachtoffers te lokaliseren of te bereiken en wanneer iemand «onvindbaar» is.

---

[18] ECLI:NL:HR:2004:AR3264, NJ 2005/171 en ECLI:NL:HR:2011:BR0573, NJ 2011/483.

De kennisgevingsplicht en de uitzonderingen daarop zijn geregeld in de verordening en hebben in die context een autonome en uniforme uitleg. De verwijzing naar personen die niet kunnen worden bereikt ondanks redelijke inspanningen staat niet op zichzelf in het Unierecht: deze komt bijvoorbeeld ook voor in artikel 8, vierde lid, van de Richtlijn betreffende de onschuldpresumptie[19] en in dat kader is aan die term ook al invulling gegeven door het Hof van Justitie.[20] Voor de Nederlandse context biedt de betekeningsregeling van artikel 36e Sv houvast. De beslissing tot aanvaarding van het verzoek wordt immers aan de verdachte en het slachtoffer betekend. Artikel 36e Sv schrijft voor hoe de betekening moet plaatsvinden, ook ten aanzien van personen die zich niet in Nederland bevinden, en geeft daarmee invulling aan de inspanningen die het OM naar Nederlands recht moet verrichten. Zoals uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.10.7, eerste lid, kunnen de aangezochte en verzoekende autoriteit elkaars hulp inroepen bij het betekenen van mededelingen. Daarbij kunnen de voorschriften over het grensoverschrijdend toezenden van gerechtelijke stukken van artikel 5 van de EU-rechtshulpovereenkomst[21] worden toegepast.

OVERIG

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie hoe Nederland zich in Europees verband inzet voor een uniforme toepassing van de verordening, nu de verordening de aangezochte autoriteit ruime beoordelingsvrijheid geeft. Zij informeren verder op welke wijze de Europese Commissie voorziet in monitoring van de toepassing van de verordening en hoe praktijkervaringen tussen lidstaten worden gedeeld.

Voor de vraag op welke wijze de Europese Commissie voorziet in monitoring van de toepassing van de verordening verwijs ik graag naar de beantwoording van eerdere vragen van deze fractie over de evaluatie van de nieuwe regeling in paragraaf 5 van deze nota. Kort gezegd is in de verordening geregeld welke informatie de lidstaten moeten aanleveren ten behoeve van een evaluatie die door de Commissie zal plaatsvinden. Daaraan zal ook Nederland een bijdrage leveren. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, is het uiteindelijk afhankelijk van de lidstaten of de beoogde efficiëntiewinst ook wordt verwezenlijkt. Het OM kan een bijdrage leveren door in grensoverschrijdende strafzaken steeds de mogelijkheid van overdracht van strafvervolging te overwegen en daarover waar nodig te overleggen met andere bevoegde autoriteiten. Door in overleg met andere lidstaten te komen tot een gezamenlijk gedragen afweging welke lidstaat in de beste positie is om een strafbaar feit te komen, kunnen lidstaten de onderlinge toepassing van de verordening en het onderlinge begrip bevorderen. Daaraan kan ook de officier van justitie als verzoekende autoriteit een bijdrage leveren door met een zorgvuldige motivering aan de hand van de concrete kenmerken van de zaak een adequate beoordeling door de aangezochte autoriteit te faciliteren. Ook als aangezochte autoriteit kan de officier van justitie een rol spelen, door in voorkomend geval overleg te plegen met de verzoekende autoriteit alvorens het verzoek te weigeren (artikel 12, tweede lid, OSvo). Op die manier kan het OM in gezamenlijkheid met andere lidstaten

[19] Richtlijn 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.

[20] Zie bijvoorbeeld HvJ zaak C-135/25 PPU, Kachev, ECLI:EU:C:2025:366.

[21] Overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

ervaring opdoen en *best practices* ontwikkelen, en van de verordening een waardevol instrument maken in de Europese samenwerking op het terrein van het strafrecht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. Van Weel