

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 strafvervolgning

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 18 december 2024 is Verordening (EU) 2024/3011 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 betreffende de overdracht van strafvervolgning (hierna ook: OSvo) bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Met deze verordening is beoogd bij te dragen aan een effectieve overdracht van strafvervolgning tussen de lidstaten van de Europese Unie die door deze verordening worden gebonden (hierna kortheidshalve: lidstaten) en de rechtsbescherming voor de verdachte en het slachtoffer te verbeteren. De OSvo is per 1 februari 2027 van toepassing op verzoeken tot overdracht en overname van strafvervolgning tussen de lidstaten. Met dit wetsvoorstel wordt een nieuwe Titel (Titel 10) in het Vijfde Boek (Internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking) van het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd waarin ter uitvoering van de verordening noodzakelijke voorschriften zijn opgenomen. Daarnaast wordt artikel 8b van het Wetboek van Strafrecht aangevuld om te voorzien in de door artikel 3 van de verordening voorgeschreven rechtsmacht. In het hiernavolgende zullen de OSvo en de in dit wetsvoorstel opgenomen voorschriften nader worden toegelicht. Daarbij zal in het algemeen deel eerst worden ingegaan op het doel en de achtergrond van de verordening (paragraaf 2). Daarna volgt een bespreking op hoofdlijnen van het Europees verzoek tot overdracht van strafvervolgning (paragraaf 3). Vervolgens wordt ingegaan op de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel (paragraaf 4), en tot slot op de uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen daarvan (paragraaf 5) en de ontvangen consultatieadviezen (paragraaf 6). Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting. Een transponeringstabel is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.

De Tweede en Eerste Kamer zijn tijdens de totstandkoming van deze verordening geïnformeerd over de stand van zaken.¹

2. Doel en achtergrond van de OSvo

Wanneer in een lidstaat strafvervolgning is ingesteld naar aanleiding van een strafbaar feit, terwijl die lidstaat meent dat een andere lidstaat meer geëigend is om het feit te vervolgen – bijvoorbeeld omdat 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 daar bevindt – dan kan een verzoek worden gedaan aan die andere lidstaat om de strafvervolgning over te nemen. Stemt de aangezochte lidstaat daarmee in, dan wordt de strafvervolgning overgenomen door de aangezochte lidstaat. Daarbij kan ook bewijs dat eventueel al is vergaard, worden overgedragen.

Overdracht van strafvervolgning tussen lidstaten is al mogelijk, maar in afwezigheid van een EU-instrument worden hiervoor uiteenlopende rechtsgrondslagen en procedures gebruikt. In combinatie met de verschillen in strafrechtstelsels leidt het ontbreken van uniforme regels en procedures tot fragmentatie en tot praktische obstakels bij de overdracht.

Bij een groot aantal lidstaten bestaat daarom al langer de wens om een Europees instrument voor de overdracht van strafvervolgning tot stand te brengen. In 2009 presenteerden zestien EU-lidstaten, waaronder Nederland, een initiatief-kaderbesluit betreffende de overdracht van strafvervolgning. De

¹ Zie het BNC-fiche dat op 17 mei 2023 aan de Tweede Kamer is gezonden: Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3684, en voorts Kamerstukken II 2023/24, 32317, nr. 862 en nr. 866.

onderhandelingen over dat initiatief-kaderbesluit zijn afgebroken toen het Verdrag van Lissabon in werking trad. In 2020 werd in eveneens door Nederland gesteunde Raadsconclusies opgeroepen de mogelijkheden te onderzoeken voor een wetgevingshandeling betreffende overdracht van strafvervolgning.² In april 2023 presenteerde de Commissie het voorstel dat heeft geleid tot de verordening, en in december 2024 is de verordening gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. In oktober 2025 volgde een rectificatie waarmee enkele kennelijke onjuistheden in artikel 16, eerste lid, en 16, vierde lid (in de Nederlandse taalversie) en in artikel 33, tweede lid, alsmede bijlage III, deel B, zijn hersteld.³

Overdracht van strafvervolgning wordt gezien als een nuttige aanvulling op het Europese strafrechtelijke instrumentarium, onder meer omdat het een alternatief kan vormen voor de uitvaardiging van een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) of een Europees Onderzoeksbevel (EOB). Indien de verdachte zich in de aangezochte staat bevindt, kan overdracht van strafvervolgning aan die staat minder ingrijpend zijn dan de uitvaardiging van een EAB. En indien de tenuitvoerlegging van een EAB is geweigerd, kan in voorkomende gevallen met overdracht van strafvervolgning straffeloosheid worden voorkomen. Een instrument voor overdracht van strafvervolgning is ook wel aangeduid als een '*missing link*' in de Europese strafrechtelijke samenwerking.⁴ Met de OSvo wordt deze leemte opgevuld. Doelstellingen van de verordening zijn het verbeteren van de efficiëntie en goede rechtsbedeling in de EU; de eerbiediging van de grondrechten in het proces van overdracht van strafvervolgning; het verbeteren van de efficiëntie en rechtszekerheid van de overdracht van strafvervolgning; en de overdracht van strafvervolgning mogelijk maken in gevallen waarin die in het belang van de rechtspleging is, maar momenteel niet mogelijk is tussen de lidstaten, en zo straffeloosheid (verder) terugdringen.

3. Europees verzoek tot overdracht van strafvervolgning op hoofdlijnen

3.1 Toepassingsbereik van de verordening

De OSvo is van toepassing op de overdracht en overname van strafvervolgning tussen lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Denemarken. Per 1 februari 2027 treedt de verordening voor deze lidstaten in de plaats van corresponderende bepalingen in multilaterale en bilaterale verdragen. Dit betekent dat die lidstaten onderling in alle gevallen van overdracht van strafvervolgning deze verordening toepassen (artikel 1, tweede lid, en overweging 33 OSvo). Een verzoek tot overdracht kan worden gedaan in alle fasen van de strafprocedure en ongeacht of er al een verdachte is geïdentificeerd. Het begrip 'strafvervolgning' in de verordening omvat de gehele strafprocedure, wat wil zeggen dat niet alleen de vervolging maar eveneens de opsporing en berechting onder de reikwijdte van dit begrip vallen. Ook in de hier voorgestelde wettekst en in deze toelichting heeft het begrip 'strafvervolgning' die ruime, van het begrip 'vervolgning' te onderscheiden betekenis. De verordening heeft geen betrekking op de overdracht van de tenuitvoerlegging van sancties of de overdracht van personen – daarvoor bestaan afzonderlijke EU-instrumenten. Ook doet de verordening geen afbreuk aan de mogelijkheid van spontane uitwisseling van informatie die door andere rechtshandelingen van de Unie wordt geregeld (overweging 11 OSvo). Omdat Ierland ervoor heeft gekozen deel te nemen aan de verordening (overweging 72 OSvo), is Denemarken als enige lidstaat niet daaraan gebonden (overweging 73 OSvo). Overdracht van strafvervolgning aan en uit Denemarken kan daarom ook na 1 februari 2027 plaatsvinden op de al bestaande grondslagen.

Anders dan een aantal andere Europese instrumenten op het terrein van strafrechtelijke samenwerking, betreft de verordening een instrument van justitiële samenwerking en niet van wederzijdse erkenning. De Commissie heeft deze keuze nader toegelicht in het *analytical supporting document* dat bij het voorstel voor

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XG1204\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XG1204(02)).

³ Rectificatie van Verordening (EU) 2024/3011 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 betreffende de overdracht van strafvervolgning, PbEU L 2025/90860.

⁴ M.J.J.P. Luchtman, 'Kroniek Europees strafrecht', *NJB* 2014/801.

de verordening was gevoegd.⁵ De aard van de overdracht van strafvervolgning verschilt van andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking, omdat bij de overdracht van strafvervolgning de gehele strafzaak overgaat naar een andere lidstaat, terwijl het bij wederzijdse erkenning gaat om de erkenning en tenuitvoerlegging van een enkele rechterlijke beslissing in de uitvaardigende lidstaat, die ook de verantwoordelijkheid behoudt over de vervolging. De lidstaat die het verzoek tot overdracht van strafvervolgning ontvangt, heeft tegen die achtergrond meer ruimte om een eigen afweging te maken of overname van de strafvervolgning in de omstandigheden van het gegeven geval wenselijk is.

De OSvo kent rechten toe aan verdachten of beklaagden vanaf het moment dat zij 'er door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat door middel van een officiële kennisgeving of anderszins van in kennis worden gesteld dat zij ervan worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan, ongeacht of hen hun vrijheid is ontnomen' (artikel 6, tweede lid, OSvo). Zoals gebruikelijk in Europese regelgeving wordt de terminologie 'verdachte of beklaagde' gebruikt, waar in het Nederlandse recht beiden worden aangeduid met het begrip 'verdachte'. De verordening kent ook rechten toe aan slachtoffers, waaronder blijkens artikel 2, zesde lid, ook rechtspersonen zoals gedefinieerd in het nationale recht kunnen vallen. In het hierna volgende wordt nader ingegaan op deze rechten.

3.2 Het verzoek tot overdracht van strafvervolgning

De autoriteit die een strafvervolgning wil overdragen aan een andere staat wordt aangeduid als de verzoekende autoriteit, en de autoriteit in de lidstaat die de strafvervolgning (mogelijk) overneemt als de aangezochte autoriteit. Als verzoekende autoriteit kan in beginsel fungeren een 'in de betrokken zaak in de verzoekende staat bevoegde rechter, rechtbank, onderzoeksrechter of officier van justitie' (artikel 2, derde lid, onderdeel a, OSvo), dan wel een andere bevoegde autoriteit, mits het verzoek wordt gevalideerd door een van de voornoemde autoriteiten (artikel 2, derde lid, onderdeel b, OSvo). Als aangezochte autoriteit kan eveneens fungeren 'een rechter, rechtbank, onderzoeksrechter of officier van justitie' (artikel 2, vierde lid, OSvo). Zoals in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie nog aan de orde zal komen, wordt in Nederland de officier van justitie aangewezen als verzoekende en aangezochte autoriteit. Het initiatief voor de overdracht kan niet alleen van de verzoekende autoriteit uitgaan maar ook van de aangezochte autoriteit, die dan met de verzoekende autoriteit overleg kan plegen over de vraag of een verzoek tot overdracht van strafvervolgning zal worden ingediend (artikel 14, tweede lid, OSvo). De verplichtingen voor autoriteiten zijn in dat geval beperkt tot het plegen van overleg zonder onnodige vertraging: de verzoekende autoriteit kan niet worden gedwongen een verzoek tot overdracht van strafvervolgning in te dienen. Verder kunnen de verdachte en het slachtoffer aan de bevoegde autoriteiten van zowel de verzoekende als de aangezochte staat voorstellen om de strafvervolgning over te dragen (artikel 5, derde lid, OSvo). Zij zullen daarover worden geïnformeerd via algemeen toegankelijke informatiekanalen. Een dergelijk voorstel verplicht de verzoekende autoriteit echter niet om een verzoek tot overdracht in te dienen, en evenmin zijn de verzoekende en aangezochte autoriteit verplicht om met elkaar in overleg te treden over het voorstel. Wel moet een dergelijk voorstel worden geregistreerd overeenkomstig de registratieprocedure in het nationale recht van de lidstaten. Voor Nederland betekent dit dat voorstellen worden vastgelegd in de registratiesystemen van het openbaar ministerie (OM).

De leidende maatstaf voor de overdracht van strafvervolgning is de verwezenlijking van een 'efficiënte en goede rechtsbedeling', waaronder mede moet worden begrepen of de overdracht 'evenredig' is (artikel 5, eerste lid, en overweging 24 OSvo). In artikel 5, tweede lid, OSvo wordt deze meer algemene toetssteen van een nadere invulling voorzien aan de hand van een aantal meer specifieke criteria, waaronder dat het feit is begaan in de aangezochte staat (onderdeel a), dat de verdachte (onderdeel b) of het slachtoffer (onderdeel j) onderdaan of ingezetene is van die staat, dat het merendeel van het relevante

⁵ SWD(2023)77 final, zie m.n. par. 5.

bewijsmateriaal zich in de aangezochte staat bevindt (onderdeel e), en dat andere procedures lopen in de aangezochte staat tegen dezelfde verdachte of met betrekking tot dezelfde of verwante feiten (onderdelen f en g). Ook indien een Europees aanhoudingsbevel (EAB) is uitgevaardigd maar de tenuitvoerlegging daarvan is geweigerd, kan in voorkomende gevallen de overdracht van strafvervolgning aan de tenuitvoerleggende lidstaat de goede rechtsbedeling dienen (onderdelen c en d). De criteria moeten per geval worden afgewogen in het licht van de omstandigheden van de individuele zaak (overweging 25 OSvo). Dit betekent dat de toepasselijkheid van een of meer criteria in een zaak niet dwingt tot de conclusie dat overdracht van strafvervolgning in het belang is van een goede rechtsbedeling. Evenmin hebben de criteria een vooraf gegeven gewicht. De opsomming van criteria is bovendien niet limitatief. Ook andere overwegingen kunnen een rol spelen, mits zij relevant zijn voor het oordeel of de overdracht in het belang is van een goede rechtsbedeling. Zo zal, hoewel de verordening overdracht in de fase van berechting niet uitsluit – mede gelet op de hierna en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.10.3 nog te bespreken rechtspraak van de Hoge Raad – in zijn algemeenheid gelden dat een overdracht nadat de zaak al op de terechtzitting aanhangig is gemaakt, niet in het belang van de efficiënte en goede rechtsbedeling is. Verschillen in strafmaat zouden in potentie een relevant argument kunnen vormen voor een lidstaat waar reeds een strafvervolgning loopt (de verzoekende lidstaat) om een strafzaak *niet* over te dragen naar een andere lidstaat (de aangezochte lidstaat), bijvoorbeeld omdat de strafmaat daar vanuit het perspectief van de verzoekende lidstaat onaanvaardbaar laag of hoog is. Lidstaten kunnen immers verschillen in hun waardering van de strafwaardigheid van een bepaalde gedraging. Dat een lidstaat om overdracht verzoekt enkel *omdat* de straffen in de aangezochte staat hoger of lager zijn, zou evenwel een vorm van *forum shopping* inhouden die zich niet goed verhoudt tot de verordening. Dat blijkt onder meer uit het feit dat de twaalf meest voor de hand liggende criteria voor overdracht die zijn opgenomen in artikel 5, tweede lid, OSvo alle zaaksgebonden omstandigheden betreffen. Bovendien beoogt artikel 22, achtste lid, OSvo – dat bepaalt dat de rechter bij de straftoemeting rekening kan en onder omstandigheden zelfs rekening *moet* houden met een lagere maximumstraf in de verzoekende staat – *forum shopping* op basis van de hoogste strafmaat juist te voorkomen. Uiteindelijk moet per geval worden gekeken wat, in het licht van alle relevante feiten en omstandigheden, in het belang is van een goede rechtsbedeling. Deze afweging berust in eerste instantie bij de verzoekende autoriteit.

Een overdracht van strafvervolgning kan gevolgen hebben voor de verdachte of het eventuele slachtoffer. De OSvo schrijft dan ook voor dat de verzoekende autoriteit rekening houdt met de legitieme belangen van de verdachte en het slachtoffer (artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, OSvo). Voor zover de verdachte er door de bevoegde autoriteiten, door middel van een officiële kennisgeving of anderszins, van op de hoogte is gesteld dat er een verdenking jegens hem bestaat, moet hij in kennis worden gesteld van het voornemen om een verzoek tot overdracht van strafvervolgning in te dienen en in de gelegenheid worden gesteld om daarover een standpunt in te nemen – tenzij de verdachte zelf de overdracht van strafvervolgning heeft voorgesteld (artikel 6, tweede en derde lid, OSvo). Voor het beantwoorden van de vraag wanneer een verdachte in kennis is gesteld van de verdenking kan aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie over andere instrumenten waarin deze kennisgeving een rol speelt.⁶ Op het moment dat de strafvervolgning wordt overgedragen zonder dat een verdachte is geïdentificeerd, of de verdachte wel is geïdentificeerd maar hij nog geen weet heeft van de verdenking, hoeft de verdachte dus geen kennisgeving over het verzoek tot overdracht te ontvangen of naar zijn standpunt daarover te worden gevraagd.

Soortgelijke verplichtingen tot kennisgeving en het bieden van een gelegenheid om een standpunt kenbaar te maken gelden jegens het slachtoffer dat verblijft (in het geval van een rechtspersoon: die gevestigd is) in de verzoekende staat en informatie over de strafvervolgning ontvangt als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot

⁶

Zie onder meer HvJ EU zaak C-659/18, ECLI:EU:C:2020:201, met name punt 26.

vaststelling van minimumnormen voor de rechter, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (hierna: de slachtofferrichtlijn).

De verzoekende autoriteit moet het standpunt dat door de verdachte of het slachtoffer is ingenomen registreren en daarmee rekening houden bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot het doen van een verzoek tot overdracht van strafvervolgning. Dit standpunt moet door de verzoekende autoriteit samen met het verzoek tot overdracht van strafvervolgning aan de aangezochte autoriteit worden toegezonden (artikel 8, derde lid, OSvo). Indien de verzoekende autoriteit daadwerkelijk een verzoek doet, moet zij daarover de verdachte en het slachtoffer informeren voor zover deze eerder in kennis waren gesteld van het voornemen daartoe (artikel 6, zesde lid, en artikel 7, vierde lid, OSvo). In paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze toelichting zal worden besproken op welke wijze dit informeren vorm zal krijgen en hoe de verzoekende en aangezochte autoriteit elkaar daarbij kunnen bijstaan met behulp van verschillende formulieren die als bijlage bij de OSvo zijn gevoegd.

De beslissing om de strafvervolgning over te dragen en over te nemen is voorbehouden aan de bevoegde verzoekende en aangezochte autoriteit. Er moet rekening worden gehouden met de legitieme belangen van verdachte en slachtoffer, waarbij ten aanzien van slachtoffers in overweging 33 OSvo is opgenomen dat beoordeeld moet worden in hoeverre een overdracht schadelijk kan zijn voor de mogelijkheid om hun rechten in de strafprocedure daadwerkelijk uit te oefenen. Hoewel persoonlijke omstandigheden van verdachte of slachtoffer niet op zichzelf doorslaggevend zijn (zie ook overweging 45 OSvo), kunnen zij wel relevant zijn bij de afweging welk land in de beste positie is om een feit te vervolgen. De verdachte en het slachtoffer kunnen bij hun standpuntinname wijzen op dergelijke omstandigheden. Ook kunnen zij blijkens de verordening aspecten die verband houden met herstelrecht onder de aandacht brengen (artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, OSvo). De verdachte en het slachtoffer kunnen niet opkomen tegen de beslissing van de verzoekende autoriteit om een verzoek tot overdracht te doen, wel kunnen zij – zoals in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting nog aan de orde zal komen – een rechtsmiddel aanwenden tegen de uiteindelijke beslissing van de aangezochte autoriteit om de strafvervolgning over te nemen, indien zij menen dat de aangezochte autoriteit ten onrechte geen beroep heeft gedaan op een van de in artikel 12 OSvo opgenomen weigeringsgronden. Dat een rechtsmiddel kan worden ingesteld in de aangezochte staat is ingegeven vanuit de gedachte dat (pas) met de beslissing tot aanvaarding in de aangezochte staat daadwerkelijk een overdracht plaatsvindt, die tot een wijziging van de situatie van de verdachte of het slachtoffer kan leiden.

Zolang de aangezochte autoriteit het verzoek niet heeft ingewilligd, blijft de strafvervolgning bij de verzoekende autoriteit berusten. Artikel 4 OSvo biedt lidstaten evenwel de mogelijkheid om al in deze fase afstand te doen van de strafvervolgning, de strafvervolgning op te schorten of deze te beëindigen, teneinde de overdracht van strafvervolgning met betrekking tot dat strafbare feit aan de aangezochte staat mogelijk te maken. Deze bepaling is met name relevant voor lidstaten die voor de vervolgingsbeslissing het legaliteitsbeginsel hanteren, en waar vervolging van feiten dus in beginsel een verplichting is (zie overweging 19). Voor het niet (langer) vervolgen van een strafbaar feit is dan een expliciete rechtsgrondslag benodigd. Maar ook voor Nederland is deze bepaling niet zonder belang, gelet op de rechtspraak van de Hoge Raad waaruit volgt dat de verdachte, zodra het onderzoek op de terechtzitting is aangevangen, aanspraak heeft op voortzetting van de procedure.⁷ Overdracht van strafvervolgning is dan niet meer mogelijk. Tegen die achtergrond is in artikel 5.10.3 een bepaling opgenomen in lijn met het bestaande artikel 5.3.3, inhoudende dat na het doen van een verzoek tot overdracht van strafvervolgning, de officier van justitie de zaak niet aanhangig zal maken op de terechtzitting. Daarmee wordt voorkomen

⁷

HR 28 februari 1984, NJ 1984/490.

dat een obstakel wordt opgeworpen voor de overdracht. In de artikelsgewijze toelichting wordt dit nader toegelicht.

Voor het doen van een verzoek tot overdracht van strafvervolgning moet de procedure worden gevolgd zoals beschreven in artikel 8 van de OSvo. De verzoekende autoriteit vult het in bijlage I bij de verordening opgenomen verzoekformulier in.

De daarin verstrekte informatie en bijbehorende motivering, alsmede eventuele aanvullende relevante informatie en stukken (zie artikel 8, vierde lid, OSvo) moeten de aangezochte autoriteit in staat stellen om een beslissing te nemen op het verzoek. Het verzoekformulier en de 'essentiële delen' van overige bijgevoegde schriftelijke informatie moeten worden vertaald in een officiële taal van de aangezochte staat of in een andere taal waarvan door de aangezochte staat overeenkomstig artikel 32, eerste lid, onderdeel d, OSvo is doorgegeven dat die ook wordt aanvaard. De OSvo beschrijft gedetailleerd welke informatie de verzoekende autoriteit moet verschaffen aan de aangezochte autoriteit (artikel 8, tweede lid en artikel 9 OSvo). Na ontvangst van de beslissing tot aanvaarding of de definitieve (afwijzende) beslissing over een voorziening in rechte wordt de strafvervolgning in de verzoekende staat in beginsel opgeschort of stopgezet, tenzij deze geopend blijft om de in artikel 21, tweede lid, OSvo genoemde maatregelen te kunnen nemen (zie paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie). Ter uitvoering van artikel 21 OSvo is in artikel 5.10.4 opgenomen dat het recht tot strafvervolgning vervalt door overdracht van de strafvervolgning aan een andere lidstaat.

Zolang de verzoekende autoriteit geen beslissing van de aangezochte autoriteit heeft ontvangen over de overdracht, kan zij het verzoek intrekken en de aangezochte autoriteit daarvan in kennis stellen (artikel 10, eerste lid, OSvo). De eerder op grond van artikel 6, derde lid, geïnformeerde verdachte en het op grond van artikel 7, tweede lid, geïnformeerde slachtoffer moeten van een dergelijke intrekking in kennis worden gesteld (artikel 10, tweede lid, OSvo).

3.3 De beslissing door de aangezochte autoriteit

De aangezochte autoriteit neemt binnen uiterlijk zestig dagen een beslissing tot het geheel of gedeeltelijk aanvaarden of weigeren van de overdracht en deelt die beslissing mee aan de verzoekende autoriteit (artikel 11, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 13, eerste lid, OSvo). Die termijn kan met maximaal dertig dagen worden verlengd (artikel 13, tweede lid, OSvo). De aangezochte autoriteit heeft de mogelijkheid om de verzoekende autoriteit om aanvullende informatie te vragen, indien zij die nodig acht om te kunnen beslissen op het verzoek (artikel 11, derde lid, OSvo). Als het verzoek tot overdracht door de aangezochte autoriteit wordt aanvaard, zendt de verzoekende autoriteit het origineel of een gewaarmerkt afschrift van (de relevante delen van) het procesdossier aan de aangezochte autoriteit in een door die lidstaat aanvaarde taal (artikel 11, vijfde lid, OSvo), en wanneer de strafvervolgning in de verzoekende lidstaat geheel is stopgezet, worden de resterende delen van het dossier, met inbegrip van relevant fysiek bewijsmateriaal, toegezonden (artikel 11, zesde lid, OSvo). Als de verzoekende staat dat verlangt, worden de originele stukken van het procesdossier of het bewijsmateriaal teruggegeven zodra zij niet meer nodig zijn of aan het einde van de strafprocedure (artikel 11, zesde lid, OSvo).

Op grond van de OSvo moet de verzoekende autoriteit dus op drie en eventueel vier momenten informatie of stukken verstrekken aan de aangezochte autoriteit, vertaald in een taal die de betreffende lidstaat aanvaardt: bij het doen van het verzoek tot strafvervolgning moet zij het verzoekformulier aanleveren vergezeld van 'aanvullende relevante informatie en stukken' (artikel 8, vierde lid, OSvo). Als de aangezochte autoriteit deze informatie onvoldoende vindt om een beslissing te kunnen nemen, kan zij aanvullende informatie vragen (artikel 11, derde lid, OSvo). Zodra zij de met redenen omklede beslissing tot aanvaarding van de overdracht heeft ontvangen, verstuurt de verzoekende staat het origineel of een

gewaarmerkt afschrift van het procesdossier of de relevante delen daarvan (art. 11, vijfde lid, OSvo). Na het stopzetten van de vervolging wordt het origineel of een gewaarmerkt afschrift gezonden van 'alle resterende relevante delen van het procesdossier, met inbegrip van relevant materieel bewijsmateriaal' (art. 11, zesde lid, OSvo).

Artikel 12 van de OSvo bevat de gronden waarop de overdracht van strafvervolging door de aangezochte autoriteit kan of moet worden geweigerd. De verplichte of imperatieve weigeringsgronden, neergelegd in het eerste lid, houden verband met vervolgingsbeletselen.

Ne bis in idem, verjaring, de minderjarigheid van de verdachte, het ontbreken van rechtsmacht of amnestie zijn de meer concreet omschreven beletselen. Daarnaast moet de overdracht worden geweigerd als niet is voldaan aan de voorwaarden voor vervolging (artikel 12, eerste lid, onderdeel e, OSvo). Voorbeelden daarvan worden genoemd in overweging 43 OSvo: gevallen waarin geen klacht is ingediend terwijl het feit een klachtdelict betreft (en de termijn uit artikel 66 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) is verstreken), of waarin sprake is van het overlijden of van ontoerekeningsvatbaarheid van de verdachte (naar Nederlands recht: wanneer sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 509a Sv). De facultatieve weigeringsgronden uit het tweede lid laten een ruime beoordelingsvrijheid aan de bevoegde aangezochte autoriteit (in Nederland: de officier van justitie). Dit geldt in het bijzonder voor onderdeel b van het tweede lid van artikel 12 OSvo. Op basis daarvan kan de overdracht van strafvervolging worden geweigerd indien de aangezochte autoriteit van oordeel is 'dat de overdracht van strafvervolging niet in het belang is van een efficiënte en goede rechtsbedeling'. Deze ruime weigeringsgrond maakt het onder andere mogelijk om de overdracht van strafvervolging te weigeren indien het feit wel vervolgd kan worden, maar de officier van justitie daarvan wil afzien op gronden ontleend aan het algemeen belang. In dit opzicht kan worden gezegd dat de verordening ook op dit moment in de procedure al ruimte laat voor een opportunitetsafweging. Daarmee kan worden voorkomen dat de strafvervolging eerst wordt overgedragen, om vervolgens te worden stopgezet in de aangezochte staat. Uitgesloten is die situatie echter niet, omdat de OSvo de aangezochte autoriteit niet verplicht de strafvervolging voort te zetten. Wel moet de aangezochte autoriteit de verzoekende autoriteit informeren over het stopzetten van de zaak (artikel 23 OSvo). Indien Nederland de strafvervolging overneemt uit een andere lidstaat, kan vervolgens dus nog een opportunitetsafweging worden gemaakt ten aanzien van de vervolging. Daarbij is het ook mogelijk de zaak te seponeren op gronden ontleend aan het algemeen belang. Dat de mogelijkheid voor een opportunitetsafweging ook na overdracht nog bestaat is van belang, in het bijzonder wanneer van omstandigheden die voor de afweging van belang zijn pas na de overdracht blijkt. Voordat de overdracht wordt geweigerd, moet de aangezochte autoriteit overleg plegen met de verzoekende autoriteit en die zo nodig vragen om aanvullende informatie (artikel 12, derde lid, OSvo).

De verdachte, bedoeld in artikel 6, tweede lid, OSvo, en het slachtoffer dat verblijft in de verzoekende staat en informatie ontvangt over de strafzaak overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de slachtofferrichtlijn moeten door de aangezochte autoriteit in kennis worden gesteld van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolging en de mogelijkheid om daartegen een rechtsmiddel in te stellen. Zij ontvangen tevens een kopie van de met redenen omklede beslissing (artikel 15, eerste lid, en artikel 16, eerste lid, OSvo). Ook van de beslissing tot weigeren moeten de verdachte en het slachtoffer in kennis worden gesteld (artikel 15, derde lid, en artikel 16, derde lid, OSvo).

Artikel 22, derde lid, OSvo biedt lidstaten de mogelijkheid om in de nationale wetgeving op te nemen dat voorlopige maatregelen kunnen worden genomen hangende de beslissing op het verzoek tot overdracht in gevallen waarin zij hun rechtsmacht ontleen aan artikel 3 van de verordening en het vervolgingsrecht dus pas na de overdracht ontstaat. Er wordt dan ook wel gesproken over subsidiaire of afgeleide rechtsmacht. Voor Nederland geldt in dergelijke gevallen dat zolang de vervolging niet aan Nederland is overgedragen, de betrokkene niet als verdachte in de zin van artikel 27 Sv kan worden aangemerkt en er

dus geen dwangmiddelen tegen hem kunnen worden toegepast, tenzij daarvoor een afzonderlijke grondslag bestaat. Van de in de OSvo geboden mogelijkheid om in een dergelijke grondslag te voorzien wordt – in lijn met het huidige artikel 5.3.14 – dan ook gebruik gemaakt in het voorgestelde artikel 5.10.6.

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

Op grond van de verordening hebben verdachten en slachtoffers in de aangezochte staat recht op een 'doeltreffende voorziening in rechte' tegen de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolgning.

Uit overweging 47 OSvo blijkt dat het gaat om een voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: HGEU). Tegen de beslissing om de overdracht van strafvervolgning te *weigeren*, staat dus geen voorziening in rechte (hierna ook: rechtsmiddel) open. Het rechtsmiddel tegen de beslissing tot aanvaarding komt toe aan verdachten die – kort gezegd – door de bevoegde autoriteiten ervan in kennis zijn gesteld dat zij ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan (artikel 17, eerste lid, jo. artikel 6, tweede lid, OSvo). Dat zijn ook de verdachten die een kennisgeving ontvangen van de beslissing tot aanvaarding (artikel 15, eerste lid, OSvo). Voor een nadere toelichting op de kennisgevingsverplichtingen wordt verwezen naar paragraaf 3.7 van deze memorie van toelichting). Zolang een verdachte nog niet op de hoogte is van het feit dat tegen hem een strafvervolgning gaande is, kan die strafvervolgning worden overgedragen aan een andere lidstaat zonder dat de verdachte daarvan in kennis hoeft te worden gesteld, zijn standpunt hoeft te worden ingewonnen of hij daartegen een rechtsmiddel kan aanwenden. De hier genoemde beperkingen aan het rechtsmiddel (alleen tegen de *aanvaarding* van de overdracht en alleen voor verdachten die reeds op de hoogte waren van de verdenking) kunnen worden verklaard vanuit het uitgangspunt dat verdachten niet kunnen kiezen waar een strafbaar feit zal worden vervolgd en dat de afweging waar een feit het beste kan worden vervolgd als meerdere lidstaten rechtsmacht hebben bij de betrokken lidstaten berust. Alleen wanneer de verdachte al op de hoogte was van een lopende strafvervolgning in een bepaalde lidstaat, heeft hij een redelijke verwachting kunnen ontlenen aan het handelen van de autoriteiten in de verzoekende lidstaat dat zijn zaak in die lidstaat zou worden vervolgd. Een weigering van een verzoek tot overdracht brengt geen verandering aan in zijn situatie, en tegen de beslissing tot weigering kan hij dan ook geen rechtsmiddel instellen.

Het recht om een rechtsmiddel aan te wenden komt daarnaast op grond van artikel 17, eerste lid, OSvo in beginsel toe aan alle slachtoffers zoals gedefinieerd in de verordening, waaronder zowel natuurlijke als rechtspersonen kunnen worden verstaan (artikel 2, zesde lid, OSvo). De OSvo schept echter alleen verplichtingen voor de verzoekende en aangezochte lidstaat om slachtoffers te informeren en hun standpunt in te winnen voor zover die slachtoffers woonachtig of – in het geval van rechtspersonen – gevestigd zijn in de verzoekende staat en voor zover zij informatie ontvangen over de strafvervolgning overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de slachtofferrichtlijn. Dit zijn de slachtoffers die naar verwachting het sterkst worden geraakt door de overdracht van strafvervolgning, omdat deze niet langer zal plaatsvinden in de lidstaat waar zij verblijven, maar in een andere lidstaat. Dat neemt niet weg dat andere slachtoffers eveneens in hun verwachtingen ten aanzien van in welke lidstaat de strafzaak zou worden vervolgd, kunnen zijn geraakt. Ook slachtoffers die niet woonachtig zijn in de verzoekende lidstaat hebben het recht om een rechtsmiddel in te stellen tegen de beslissing tot aanvaarding van het verzoek tot overdracht door de aangezochte staat. De termijn voor het instellen van een rechtsmiddel is gekoppeld aan de ontvangst van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht door de verdachte of het slachtoffer (artikel 17, tweede lid, OSvo).

De procedure voor het instellen en de behandeling van het rechtsmiddel worden goeddeels aan het nationale recht overgelaten. Voor gevallen waarin Nederland de aangezochte staat is, wordt deze

voorziening in rechte nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 5.10.7, dat voorziet in de mogelijkheid om een bezwaarschrift tegen de beslissing tot aanvaarding in te dienen bij de rechtbank (zie de artikelsgewijze toelichting bij die bepaling).

Hoewel de verordening de uitwerking van het rechtsmiddel overlaat aan het nationale recht, zijn daarin wel enkele nadere regels opgenomen waaraan de nationale regeling moet voldoen. Zo wordt bepaald dat de voorziening in rechte moet worden uitgeoefend bij een 'rechterlijke instantie' (artikel 17, eerste lid, OSvo). Op grond van het voorgestelde artikel 5.10.7, tweede lid, is dat in Nederland de raadkamer bij de rechtbank. Bovendien schrijft de verordening voor dat de beslissing tot overname wordt onderzocht aan de hand van de criteria in artikel 12, eerste en tweede lid, OSvo (artikel 17, tweede lid, OSvo). De beoordeling van de rechtbank richt zich daarbij op de weigeringsgronden waar het bezwaarschrift betrekking op heeft.

De rechtbank hoeft niet steeds een ambtshalve onderzoek in te stellen naar alle dwingende weigeringsgronden, daarover beslissingen te nemen en deze, voorzien van een motivering, op te nemen in haar beschikking. Indien evenwel een ernstig vermoeden rijst dat sprake is van een vervolgingsbeletsel, dan toetst de rechtbank of de officier van justitie het verzoek tot overdracht van strafvervolgning had moeten weigeren op grond van artikel 12, eerste lid, OSvo. Uit het tweede lid van artikel 17 OSvo volgt dat de uitoefening van discretionaire bevoegdheden terughoudend wordt getoetst, namelijk 'beperkt tot de vraag of de aangezochte autoriteit de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid kennelijk heeft overschreden'. Dat laatste is met name relevant bij de toepassing van de facultatieve weigeringsgronden neergelegd in artikel 12, tweede lid. In het bijzonder heeft de officier van justitie ruime discretionaire bevoegdheid bij toepassing van de weigeringsgrond uit het tweede lid, onderdeel b, die het de aangezochte autoriteit toestaat de overdracht te weigeren indien dit naar haar oordeel niet in het belang is van een efficiënte en goede rechtsbedeling. Dit is een oordeel dat raakt aan de vervolgingsbeslissing, die in veel lidstaten, waaronder Nederland, toekomt aan het openbaar ministerie, en dat zich slechts leent voor terughoudende toetsing door de rechter.

In het tweede lid van artikel 17 OSvo is tevens geregeld dat het instellen van een rechtsmiddel schorsende werking heeft in de aangezochte staat als het verzoek is ingediend nadat de verdachte 'in staat van beschuldiging is gesteld of is aangeklaagd'. Het gaat dan om de situatie waarin de vervolging is overgedragen na afronding van het opsporingsonderzoek. In de aangezochte staat kan dan het onderzoek op de terechtzitting derhalve niet aanvangen (of niet worden voortgezet, mocht het al zijn aangevangen) zolang een rechtsmiddel tegen die aanvaarding is aangewend en op dat rechtsmiddel nog niet is beslist. Dat doet echter geen afbreuk aan de mogelijkheid van de aangezochte staat om voorlopige maatregelen te handhaven, bijvoorbeeld om te verhinderen dat bewijsmateriaal verdwijnt (zoals door het leggen van conservatoir beslag) of om ontvluchting van de verdachte te voorkomen.

Verder bepaalt het tweede lid van artikel 17 OSvo dat de definitieve beslissing over de voorziening in rechte 'zonder onnodige vertraging' wordt genomen en zo mogelijk binnen zestig dagen. De aangezochte autoriteit stelt de verzoekende autoriteit in kennis van de beslissing. De strafvervolgning keert terug naar de verzoekende autoriteit 'indien het eindresultaat van de voorziening in rechte de vernietiging van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolgning is'. In overweging 49 OSvo wordt deze bepaling toegelicht, waaruit blijkt dat de beslissing tot aanvaarding geheel of gedeeltelijk kan worden vernietigd, waarna de strafvervolgning terugkeert naar de verzoekende autoriteit, of geheel of gedeeltelijk kan worden bevestigd, waarna de strafvervolgning bij de aangezochte autoriteit blijft. Een gedeeltelijke bevestiging of vernietiging kan zich voordoen indien ten aanzien van meerdere feiten om overdracht van strafvervolgning is verzocht. De beslissing kan, zo blijkt uit overweging 49, ook – overeenkomstig het nationale recht – voorwaardelijk worden bevestigd, bijvoorbeeld door als voorwaarde voor aanvaarding te stellen dat aanvullende maatregelen worden genomen voor de uitvoering van de overdracht, zoals het

voortzetten van getuigenbescherming. Overweging 49 noemt verder de voorwaarde dat ontbrekende elementen van het verzoekformulier worden aangevuld. In deze laatste situatie ligt het echter meer voor de hand dat de rechtbank de behandeling van het rechtsmiddel schorst om via de officier van justitie aanvullende informatie op te vragen bij de verzoekende autoriteit (artikel 23, eerste lid, Sv). Artikel 5.10.7, vijfde lid, bepaalt dat de rechtbank voorwaarden kan verbinden aan de bevestiging van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolgning.

In het derde lid van artikel 17 OSvo wordt aan verdachten en slachtoffers een recht op toegang toegekend tot 'alle stukken in verband met de overdracht van strafvervolgning die ten grondslag liggen aan de beslissing tot aanvaarding van een overdracht van strafvervolgning krachtens deze verordening en die noodzakelijk zijn om hun recht op een voorziening in rechte daadwerkelijk uit te oefenen.' Het recht moet worden uitgeoefend overeenkomstig procedures waarin het nationale recht voorziet. In Nederland wordt de toegang tot stukken in de raadkamerprocedure geregeld in artikel 23, vijfde lid, Sv. Het recht op toegang kan op grond van de verordening met inachtneming van het nationale recht worden beperkt indien die toegang 'het vertrouwelijke karakter van een onderzoek zou ondermijnen, het onderzoek anderszins zou schaden of de veiligheid van personen in gevaar zou brengen.' Bij dat laatste kan onder andere worden gedacht aan persoonsgegevens, zoals naam en adresgegevens van de verdachte of het slachtoffer, die deel kunnen uitmaken van het verzoekformulier. Ook hiervoor is een voorziening getroffen in artikel 5.10.7.

Tegen de beslissing van de raadkamer staat geen hoger beroep of beroep in cassatie open. Dat geldt zowel voor de verdachte en het slachtoffer op grond van artikel 445 Sv als voor het OM op grond van artikel 446 Sv. Het voorschrift uit artikel 17 OSvo, tweede lid, dat inhoudt dat de definitieve beslissing op het rechtsmiddel zo mogelijk binnen zestig dagen moet worden genomen, laat voor een procedure in hoger beroep of cassatie weinig ruimte. De rechtseenheid binnen de EU kan worden gewaarborgd door de prejudiciële vraagprocedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (artikel 267 VWEU). Rechtbanken passen in de bezwaarschriftprocedure het recht van de Europese Unie toe, en nu tegen hun beslissingen geen rechtsmiddelen openstaan, zijn zij gehouden vragen over de uitlegging van de OSvo die noodzakelijk zijn voor het wijzen van de beschikking voor te leggen aan het Hof van Justitie van de EU. Voor zover in het kader van de toepassing van de uitvoeringswetgeving vragen rijzen die louter zien op de uitleg van het Nederlandse recht, kan middels de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad (artikel 553-555 Sv) en cassatie in het belang der wet (artikel 456 Sv) de rechtseenheid worden gewaarborgd.

Artikel 17, tweede lid, OSvo, laat 'verdere overeenkomstig het nationale recht beschikbare voorzieningen in rechte onverlet'. Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering voorziet daar ten aanzien van de overdracht van strafvervolgning op grond van deze verordening niet in. Naar Nederlands recht kan wel de burgerlijke rechter optreden als 'rest-rechter' in gevallen waarin het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in een met voldoende waarborgen procedure, die in spoedeisende gevallen kan leiden tot een spoedige beslissing.⁸ Uit artikel 17, tweede lid, OSvo, volgt dat de verordening deze route niet afsnijdt.

3.5 Gevolgen van de overdracht van strafvervolgning in de verzoekende staat

Voor zover de vervolging niet al was opgeschort of beëindigd op grond van artikel 4 OSvo, wordt de vervolging in de verzoekende staat op basis van artikel 21, eerste lid, OSvo in beginsel stopgezet zodra de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolgning of de definitieve beslissing over een ingesteld rechtsmiddel is ontvangen en deze inhoudt dat de vervolging in de aangezochte staat blijft. Het tweede lid voorziet echter in de mogelijkheid de vervolging geopend te houden om dringende onderzoeks- of andere procedurele maatregelen te nemen, of onderzoeks- of procedurele maatregelen te

⁸ Zie bijv. de conclusie AG Langemeijer in ECLI:NL:HR:2018:1806, NJ 2019/143, punt 2.19, met verdere verwijzingen.

handhaven die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van een instrument voor wederzijdse erkenning of een verzoek om wederzijdse rechtshulp. Op grond van die bepaling kan beslag bijvoorbeeld voortduren in afwachting van een Europees onderzoeksbevel of Europees bevestigingsbevel, of kan de voorlopige hechtenis van de verdachte voortduren in afwachting van een Europees aanhoudingsbevel. Dit wordt geregeld in artikel 5.10.4.

Het recht tot strafvervolgung herleeft indien de vervolging in de aangezochte staat wordt stopgezet, tenzij – kort gezegd – het *ne bis in idem*-beginsel daaraan in de weg staat (artikel 21, vijfde lid, en overweging 56 OSvo). Uit de OSvo volgt dat in de aangezochte staat overeenkomstig het nationale recht kan worden beslist over vervolging, hetgeen dus ook, zoals hierboven is toegelicht, bijvoorbeeld een beslissing om te seponeren kan inhouden. In een dergelijk geval is denkbaar dat de verzoekende autoriteit de strafvervolgung alsnog zelf voortzet of heropent, tenzij de beslissing tot stopzetting in de aangezochte staat verdere vervolging definitief verhindert krachtens het nationale recht en werd genomen na een beoordeling van de zaak ten gronde.

3.6 Gevolgen van de overdracht van strafvervolgung in de aangezochte staat

Artikel 22 OSvo bepaalt dat de strafvervolgung na de overdracht wordt beheerst door het nationale recht van de aangezochte staat (eerste lid). Handelingen ten behoeve van de vervolging of het opsporingsonderzoek die (eerder) in de verzoekende staat zijn verricht hebben in beginsel rechtsgeldigheid in de aangezochte staat, en handelingen die de verjaring stuiten of schorsen volgens het nationale recht van beide lidstaten hebben diezelfde werking van stuiting of schorsing in de aangezochte staat (tweede lid). Verder regelt artikel 22 dat in de verzoekende staat ondergane vrijheidsbeneming in mindering wordt gebracht op een in de aangezochte staat opgelegde vrijheidsstraf (zesde lid) en dat indien het feit een klachtdelict is in beide lidstaten, een in de verzoekende staat ingediende klacht ook geldig is in de aangezochte staat (zevende lid). Daarnaast kan krachtens het achtste lid de rechter in de aangezochte staat overeenkomstig het nationale recht rekening houden met de maximumstraf die in de verzoekende staat op het strafbare feit is gesteld, indien het feit ook daar is gepleegd. Indien de rechtsmacht van de aangezochte staat berust op artikel 3 van de verordening (en de aangezochte staat dus enkel rechtsmacht kan uitoefenen als gevolg van de overdracht), is dat verplicht. De rechter kan dan geen straf opleggen die zwaarder is dan de maximumstraf die in de verzoekende staat op het feit is gesteld.

Artikel 22 OSvo bevat ook voorschriften over de toelaatbaarheid in de aangezochte staat van bewijs verzameld in de verzoekende staat. In het vijfde lid is opgenomen dat dat bewijs in de aangezochte staat mag worden gebruikt, mits de toelaatbaarheid ervan in overeenstemming is met het nationale recht van de aangezochte staat. Het tweede lid van dit artikel bepaalt bovendien dat (mits dit niet in strijd is met de fundamentele rechtsbeginselen van de aangezochte staat) 'iedere handeling die ten behoeve van de strafvervolgung of het vooronderzoek door de bevoegde autoriteiten van de verzoekende staat is verricht, in de aangezochte staat dezelfde rechtsgeldigheid [heeft] als wanneer die handeling door de bevoegde autoriteiten in de aangezochte staat geldig zou zijn verricht.' Op grond hiervan kan aan een proces-verbaal dat is opgemaakt door autoriteiten in de verzoekende staat dezelfde bijzondere bewijskracht worden toegekend als aan een opgemaakt proces-verbaal van een Nederlandse opsporingsambtenaar krachtens artikel 344, tweede lid, Sv. Daarbij geldt wel dat de toepassing van artikel 344, tweede lid, Sv, veronderstelt dat het proces-verbaal is opgemaakt onder ambtseed en dat het daarin gerelateerde de eigen waarneming of ondervinding van het strafbare feit door de opsporingsambtenaar betreft. Bovendien zij hier benadrukt, zoals ook in de toelichting op artikel 4.3.10, derde lid, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is gebeurd, dat de rechter niet verplicht is om aan het proces-verbaal bijzondere

bewijskracht toe te kennen en dat het gebruikelijk is dat de bewezenverklaring op meer dan één bewijsmiddel steunt (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 1008).

Op grond van artikel 23 OSvo moet de aangezochte autoriteit of een andere bevoegde autoriteit de verzoekende autoriteit informeren als de strafvervolgning is stopgezet. Zij moet daarbij ook aangeven of die beslissing naar het recht van de aangezochte staat aan verdere vervolging in de weg staat en is gegeven na een beoordeling van de zaak ten gronde, opdat de verzoekende autoriteit kan beoordelen of in de verzoekende staat opnieuw vervolging kan worden ingesteld (zie ook artikel 21, vijfde lid, OSvo). Als aan het einde van de strafvervolgning een beslissing is genomen die heeft geleid tot strafoplegging, moet zij naast informatie over de vraag of deze beslissing aan verdere vervolging in de weg staat en is gegeven na een beoordeling van de zaak ten gronde, informatie verstrekken over de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf.

3.7 Kennisgevingsverplichtingen jegens verdachte en slachtoffer

Zoals in het voorgaande al is beschreven, rust zowel op de verzoekende als op de aangezochte autoriteit de verplichting om de verdachte en het eventuele slachtoffer op diverse momenten in de procedure in kennis te stellen van beslissingen. Ten aanzien van de verdachte gaat het daarbij steeds om een verdachte die door een officiële kennisgeving of anderszins door de bevoegde autoriteiten in kennis is gesteld dat hij ervan wordt verdacht een strafbaar feit te hebben begaan (artikel 6, tweede lid, OSvo). Ten aanzien van het slachtoffer gelden de verplichtingen tot kennisgeving indien deze verblijft in de verzoekende staat (blijkt uit de diverse hierna te noemen kennisgevingsverplichtingen). De verdachte en het slachtoffer moeten ten eerste in kennis worden gesteld van het voornemen om een verzoek tot overdracht van strafvervolgning te doen opdat zij daarover een standpunt kunnen innemen (artikel 6, derde lid, en artikel 7, tweede lid, OSvo). Indien de verzoekende autoriteit vervolgens daadwerkelijk een verzoek doet, moet zij de eerder geïnformeerde verdachte en het eerder geïnformeerde slachtoffer daarvan in kennis stellen (artikel 6, zesde lid, en artikel 7, vierde lid, OSvo). Indien het verzoek tot overdracht van strafvervolgning wordt ingetrokken na eerdere kennisgeving, moeten de betrokken verdachte en het slachtoffer ook daarvan in kennis worden gesteld (artikel 10, tweede lid, OSvo). Indien de aangezochte staat het verzoek weigert, moet de verzoekende staat eveneens de verdachte en het slachtoffer in kennis stellen (artikel 15, derde lid en artikel 16, derde lid, OSvo). De aangezochte autoriteit moet de verdachte en het slachtoffer in kennis stellen van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolgning, de mogelijkheid om daartegen een rechtsmiddel in te stellen en een kopie verstrekken van de met redenen omklede beslissing tot aanvaarding (artikel 15, eerste lid en artikel 16, eerste lid, OSvo).

In het geval dat de verdachte zich bevindt in de aangezochte staat, kunnen de verzoekende en aangezochte autoriteit met behulp van formulieren elkaar verzoeken om bijstand bij het verstrekken van de informatie (zie artikel 6, vijfde en zevende lid, artikel 8, derde lid en artikel 15, tweede en vierde lid, OSvo, en de formulieren in bijlage II-VI bij de OSvo).

De autoriteiten zijn steeds ontheven van hun verplichtingen indien nakoming daarvan 'het vertrouwelijke karakter van een onderzoek zou ondermijnen of het onderzoek anderszins zou schaden' (ten aanzien van de verdachte: artikel 6, derde lid, tweede alinea, onderdeel a en artikel 15, vijfde lid, onderdeel a; ten aanzien van het slachtoffer: artikel 7, tweede lid, tweede alinea, onderdeel a, en artikel 16, vierde lid, onderdeel a, OSvo) en voorts wanneer de betrokkene ondanks redelijke inspanningen niet kan worden gelokaliseerd of bereikt (ten aanzien van de verdachte: artikel 6, derde lid, tweede alinea, onderdeel b en artikel 15, vijfde lid, onderdeel b; ten aanzien van het slachtoffer: artikel 16, vierde lid, onderdeel b). Artikel 7 OSvo bevat deze laatste uitzondering niet, maar ook in die gevallen moet het ervoor worden gehouden dat indien het slachtoffer niet kan worden gelokaliseerd ondanks redelijke inspanningen, het niet

informerende van de betrokkene geen schending van de verordening oplevert. Overigens zal dat geval zich naar verwachting minder vaak voordoen, nu de informatieverplichting is beperkt tot slachtoffers die hebben aangegeven dat zij informatie wensen te ontvangen over de strafzaak en van deze slachtoffers in de regel dus gegevens bekend zullen zijn. Het gaat in deze bepalingen steeds om het vertrouwelijke karakter van *een* onderzoek of het anderszins schaden van *het* onderzoek. De weigeringsgronden kunnen dus worden ingeroepen wanneer het over te dragen onderzoek schade zou lijden, doordat de vertrouwelijkheid zou worden ondermijnd of anderszins, maar ook wanneer de vertrouwelijkheid van een *ander* onderzoek zou worden ondermijnd. Dit is bijvoorbeeld denkbaar wanneer de strafvervolgning wordt overgedragen vanwege een samenhangende strafvervolgning in de aangezochte lidstaat waarvan de verdachte in het belang van het onderzoek nog in het ongewisse moet blijven. De OSvo geeft geen uitsluitsel over de vraag of de verdachte en het slachtoffer alsnog in kennis moeten worden gesteld zodra de omstandigheden die daaraan in de weg stonden, zich niet langer voordoen. Voor betrokkenen die niet zijn geïnformeerd omwille van de vertrouwelijkheid van een onderzoek of om het onderzoek anderszins te beschermen, geldt dat voor de hand ligt dat zij alsnog worden geïnformeerd zodra het onderzoek dit toelaat. Deze omstandigheid ligt immers buiten hun invloedssfeer en zou niet in de weg moeten staan aan de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te stellen tegen de overdracht. Voor verdachten of slachtoffers die niet kunnen worden bereikt terwijl zij eerder wel in beeld waren en op de hoogte zijn van de strafvervolgning, geldt dat betekening op grond van artikel 36e, tweede lid, onder b, Sv zal plaatsvinden aan het openbaar ministerie.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe Titel toegevoegd aan het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Deze regeling bevat de relevante procedurele bepalingen die de toepassing van de Verordening mogelijk maken. Daarnaast wordt artikel 8b van het Wetboek van Strafrecht aangevuld om te voorzien in rechtsmacht als bedoeld in artikel 3 OSvo.

Omdat sprake is van een verordening – die rechtstreekse werking heeft – worden in de nieuwe Titel 10 van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering enkel een aantal voorschriften opgenomen die noodzakelijk zijn om de effectieve toepassing van de verordening mogelijk te maken. In dit geval gaat het met name om nadere regels ter uitvoering van enkele onderdelen uit de verordening waarin wordt verwezen naar het nationale recht of nationale procedures. In een aantal gevallen zijn dergelijke nationale regelingen al aanwezig of is het niet nodig om de betreffende procedure in de wet vast te leggen. Hiervoor wordt ook verwezen naar de transponeringstabel die is opgenomen aan het eind van deze memorie van toelichting. Daar waar wel (aanpassing van) wetgeving is aangewezen, voorziet dit wetsvoorstel daarin.

Enkele aspecten die in de nieuwe Titel 10 worden geregeld zijn het aanwijzen van de officier van justitie als bevoegde verzoekende en aangezochte autoriteit, de rechtsgevolgen van het doen van een verzoek tot overdracht van strafvervolgning, de mogelijkheid tot het nemen van voorlopige maatregelen als bedoeld in artikel 22, derde lid OSvo, en het rechtsmiddel. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt nader op deze voorstellen ingegaan.

Op 24 februari 2026 werden de twee wetsvoorstellen tot vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken I 2024/25, 36327, C en 36636, A) door de Eerste Kamer aangenomen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op het huidige Wetboek van Strafvordering. In het kader van de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal worden voorzien in een technische omzetting van dit wetsvoorstel naar het nieuwe Wetboek. Deze regeling zal dan als zelfstandig hoofdstuk aan Boek 8 worden toegevoegd.

5. Uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen

Het wetsvoorstel leidt naar verwachting niet tot substantiële werklastgevolgen voor de rechtspraak. Het wetsvoorstel leidt wel tot een werklastverzwaring voor het OM. Het College van procureurs-generaal heeft de structurele kosten voor het OM als gevolg van dit wetsvoorstel geraamd op ruim 780.00 euro, en de incidentele kosten op ruim 20.000 euro. Deze kosten worden binnen de begroting van JenV gedekt.

6. Consultatieadviezen

Het voorstel is voor advies gezonden aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en Slachtofferhulp Nederland (SHN). SHN en de NVvR hebben te kennen gegeven geen advies uit te brengen, van de overige organisaties zijn consultatieadviezen ontvangen.

De organisaties die advies hebben uitgebracht zien het belang van de verordening en het wetsvoorstel. De NOvA geeft aan dat het wetsvoorstel voorziet in de noodzakelijke uitvoeringswetgeving, op één onderdeel na, dat hierna zal worden besproken. Het OM onderschrijft in zijn consultatieadvies het belang van een effectieve overdracht van strafvervolgning. Bovendien acht het OM de centrale rol die de officier van justitie krijgt toebedeeld bij de overdracht van strafvervolgning in het wetsvoorstel passend, gelet op de taken van het openbaar ministerie. Ook stemt het OM in met de overwegingen in de toelichting dat de officier van justitie de ruimte heeft om een opportuiniteitsafweging te maken en te beslissen of de overdracht van strafvervolgning in het belang is van een efficiënte en goede rechtsbedeling. De Rvdr geeft aan het belang van het wetsvoorstel te onderkennen en geen zwaarwegende bezwaren te hebben. De adviesorganen hebben verschillende opmerkingen en vragen bij het wetsvoorstel, die op de volgende wijze zijn verwerkt.

Op een punt heeft de advisering geleid tot bijstelling van het wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies van het OM is het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.10.2 geschrapt, dat voorschreef dat het mondelinge standpunt van een verdachte of slachtoffer moet worden vastgelegd in een proces-verbaal en bij de processtukken moet worden gevoegd. Met het OM kan worden geconstateerd dat het voorschrift uit artikel 8, derde lid, OSvo, dat inhoudt dat een schriftelijk verslag moet worden gemaakt van een mondeling standpunt, op zichzelf voldoende duidelijk is. Vastlegging in een proces-verbaal is, zoals het OM terecht aangeeft, niet noodzakelijk om dit verslag mee te kunnen sturen met een verzoek tot overdracht. Door dit vereiste niet te stellen kan een schriftelijke uitwerking van een mondeling door een slachtoffer ingenomen standpunt ook worden gemaakt door medewerkers van bijvoorbeeld het informatiepunt slachtoffers bij het OM. Gelet op deze opmerkingen, is uitvoeringswetgeving op dit onderdeel bij nader inzien niet nodig.

De NOvA heeft enkele opmerkingen gemaakt over het recht op (gefinancierde) rechtsbijstand, onder meer in het licht van overweging 21 OSvo. Naar aanleiding van dit advies is in de toelichting op artikel 5.10.6, eerste lid, in lijn met de opmerkingen van de NOvA, verhelderd dat de verdachte recht heeft op de bijstand van een raadsman overeenkomstig artikel 37 tot en met 48 Sv. Een algemeen recht op gefinancierde rechtsbijstand voor verdachten vloeit niet voort uit de verordening. Overweging 21 OSvo beoogt enkel te stipuleren dat de rechten die voortvloeien uit (onder andere) Richtlijn 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 het Europees aanhoudingsbevel niet worden aangetast door deze nieuwere verordening en bevat zelf geen aanvullende verplichtingen. Onderhavig wetsvoorstel geeft ook geen aanleiding om de gebruikelijke systematiek te veranderen. Op grond van die systematiek wordt in beginsel weliswaar geen toevoeging verstrekt, maar dat betekent niet dat er helemaal geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden gedaan. De

Raad voor Rechtsbijstand zal bij een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, indien de omstandigheden van het specifieke geval daartoe aanleiding geven, de rechtzoekende in aanmerking laten komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Dit geldt zowel voor verdachten als voor slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf met ernstig letsel en kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien het om een juridisch ingewikkelde strafzaak gaat en de rechtzoekende onvoldoende zelfredzaam is.

Zowel de Rvdr als het OM hebben opmerkingen gemaakt bij en vragen gesteld over het rechtsmiddel dat kan worden ingesteld tegen de beslissing tot aanvaarding van de overdracht. Deze opmerkingen hebben geleid tot enkele aanvullingen van (paragraaf 3.4 van) deze memorie van toelichting. Naar aanleiding hiervan wordt nog verhelderd dat de verplichting om aan alle slachtoffers een recht op een rechtsmiddel toe te kennen – ook slachtoffers ten aanzien van wie de verplichting tot kennisgeving van de beslissing tot aanvaarding niet geldt – besloten ligt in de OSvo zelf. De voorgeschreven mogelijkheid voor slachtoffers om een rechtsmiddel in te stellen tegen de beslissing tot aanvaarding van de overdracht (artikel 17 OSvo) is immers – anders dan voornoemde kennisgevingsverplichting (artikel 16 OSvo) – niet beperkt tot slachtoffers die in de verzoekende lidstaat verblijven. Om te voorkomen dat slachtoffers de beslissing om de overdracht te aanvaarden nog lang nadien ter discussie kunnen stellen, wordt ervoor gekozen alle bekende slachtoffers over die overdracht te informeren, ongeacht of zij woonachtig zijn in de verzoekende staat of elders. Dit is in lijn met het recht op informatie over hun zaak dat slachtoffers op grond van artikel 6 van de slachtofferrichtlijn hebben. In overeenstemming met het advies van het OM is daarbij wel verhelderd dat die verplichting beperkt is tot die slachtoffers die hebben aangegeven dat zij geïnformeerd willen worden over hun strafzaak. De Rvdr heeft in dit verband terecht aangegeven dat, als de officier van justitie ook slachtoffers die buiten de verzoekende staat verblijven moet informeren, indien zij hebben aangegeven informatie te willen ontvangen over hun strafzaak, die verplichting een nadere grondslag vergt, nu deze niet rechtstreeks volgt uit (artikel 16 van) de OSvo. Om hierin te voorzien zal de Regeling verstrekken zaaksinformatie aan slachtoffers worden aangepast. Verder hebben de vragen in het advies van de Rvdr over de toetsing van de weigeringsgronden geleid tot een aanvulling in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Verduidelijkt is dat de rechtbank dwingende weigeringsgronden enkel ambtshalve hoeft te toetsen indien een ernstig vermoeden rijst dat een dergelijke weigeringsgrond van toepassing is. Naar aanleiding van vragen van de Rvdr over hoe de termijn van twee weken in het voorgestelde artikel 5.10.7, eerste lid, Sv zich verhoudt tot de in artikel 17, tweede lid, OSvo genoemde termijn van maximaal vijftien dagen, kan nog het volgende worden opgemerkt. De Algemene termijnenwet is van toepassing op de termijn van twee weken voor het indienen van een bezwaarschrift zoals opgenomen in het wetsvoorstel (artikel 5.10.7, eerste lid). Op de termijnen uit de OSvo is de door de Rvdr genoemde Verordening (EEG, EURATOM) 1182/71 van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden (Verordening 1182/71) van toepassing (zie artikel 1 van die verordening). Om te voldoen aan de verplichtingen uit de verordening mag de termijn van twee weken in het Nederlandse uitvoeringsvoorstel, berekend aan de hand van het Nederlandse recht, de termijn van vijftien dagen uit artikel 17, tweede lid, OSvo, berekend aan de hand van het Unierecht, niet overschrijden. Nu het begin van de termijn gelijk is, en voor beide contexten geldt dat het einde van de termijn wordt verlengd indien deze afloopt op een zaterdag, zondag, of feestdag, en de feestdagen die de termijn in Nederland verlengen ook de termijn in het Unierecht verlengen (zie de artikelen 2 tot en met 4 van Verordening 1182/71), leidt toepassing van artikel 5.10.7, eerste lid, niet tot overschrijding van de in de OSvo genoemde termijn. Het advies van het OM om in artikel 5.10.7 op te nemen dat de beslissing door de rechtbank zonder meer binnen zestig dagen wordt genomen is niet overgenomen omdat, zoals het OM ook aangeeft, artikel 17, tweede lid, OSvo, voorschrijft dat de rechter ‘zonder onnodige vertraging’ en ‘zo mogelijk’ binnen zestig dagen een definitieve beslissing neemt. Hiermee wordt reeds afdoende gewaarborgd dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen op het rechtsmiddel, terwijl tegelijkertijd ruimte bestaat in de procedure om bijvoorbeeld in voorkomende

gevallen aanvullende informatie op te (doen) vragen bij de verzoekende lidstaat, voordat een beslissing wordt genomen.

Ook op diverse andere punten is deze memorie nog aangevuld of verduidelijkt, in lijn met de uitgebrachte consultatieadviezen. Het betreft onder meer, naar aanleiding van het advies van de Rvdr, het ontbreken van de mogelijkheid tot het instellen van rechtsmiddelen tegen de beslissing van de rechtbank op het bezwaarschrift en het waarborgen van de rechtseenheid in dat verband; de toepasselijkheid van de bewijsregel in artikel 344, tweede lid, Sv op processen-verbaal van buitenlandse opsporingsambtenaren; en de vraag of verschillen in strafmaat een rol kunnen spelen als criterium voor de overdracht van strafvervolgning. Daarnaast is in de artikelsgewijze toelichting ingegaan op de toepasselijkheid van de verordening op overdracht van strafvervolgning in de fase van de tenuitvoerlegging (artikel 5.10.3); en op de rol die de gronden voor voorlopige hechtenis uit artikel 67b Sv spelen bij de toepassing van artikel 5.10.4, eerste lid. Op basis van het advies van het OM is de toelichting verduidelijkt waar het gaat om de registratie van voorstellen tot overdracht op grond van artikel 5, derde lid, OSvo en ten aanzien van de betekeningsvoorschriften, onder meer op het punt hoe de betekening zich verhoudt tot de mogelijkheid voor lidstaten om elkaars hulp in te roepen bij het informeren van verdachten en slachtoffers.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Dit onderdeel voegt een nieuwe Titel toe aan het einde van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering, getiteld 'Europees verzoek tot overdracht van strafvervolgning'. In deze Titel zijn bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op de uitvoering van de verordening. Deze voorschriften staan naast de regeling in Titel 3 van het Vijfde Boek. Deze laatste zal ook na 1 februari 2027 kunnen worden gebruikt bij de overdracht van strafvervolgning in relatie tot Denemarken en derde landen. Zoals sinds de herziening van de regeling van internationale samenwerking gebruikelijk is, heeft de implementatie van het EU-instrument een eigen Titel gekregen, los van de 'internationale' tegenhanger daarvan, waarbij nieuwe instrumenten steeds aan het einde van het Vijfde Boek worden geplaatst.⁹ Op dit moment bestaat het Vijfde Boek uit acht titels. In Titel 9 zullen bepalingen worden opgenomen ter implementatie van Richtlijn 2024/1260 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. Om die reden wordt de onderhavige regeling opgenomen in Titel 10. De artikelen worden in het navolgende toegelicht.

Artikel 5.10.1 [begripsbepalingen]

In het eerste artikel worden enkele begrippen uit de wettelijke regeling van een definitie voorzien. Onderdeel c is opgenomen omdat Denemarken niet is gebonden door de OSvo (zie ook paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Waar in de wettelijke regeling wordt gerefereerd aan het begrip 'lidstaat' dan wordt daaronder dus verstaan alle lidstaten van de Europese Unie met uitzondering van Denemarken.

Artikel 5.10.2 [overdracht van strafvervolgning aan een andere lidstaat]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 2, derde lid, onderdeel a, OSvo. Het wijst de officier van justitie aan als bevoegde autoriteit voor het doen van een verzoek tot overdracht van strafvervolgning. Artikel 2, derde lid, onderdeel a, OSvo noemt de officier van justitie met zoveel woorden als autoriteit die kan worden aangewezen als 'verzoekende autoriteit' in de zin van de verordening en laat dus ruimte voor deze keuze.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34493, nr. 3, p. 12.

Datzelfde geldt voor het aanwijzen van de officier van justitie als bevoegde aangezochte autoriteit (artikel 2, vierde lid, OSvo en het voorgestelde artikel 5.10.5). Het beleggen van deze bevoegdheid bij de officier van justitie past bij de positie die deze in de Nederlandse strafvordering heeft als autoriteit die beslist over de vervolging. Bovendien sluit deze keuze aan bij de bestaande regeling van overdracht van strafvervolging, waarin de officier van justitie ook een centrale rol inneemt. De officier van justitie doet een verzoek indien hij dit – kort gezegd – in het belang van een efficiënte en goede rechtsbedeling wenselijk acht (artikel 5, eerste lid, OSvo), met inachtneming van de criteria genoemd in artikel 5, tweede lid, OSvo. Daarnaast houdt hij op grond van artikel 6, eerste lid, rekening met de legitieme belangen van de verdachte en het eventuele standpunt dat hij heeft ingebracht over de voorgenomen overdracht (artikel 6, vierde lid, OSvo). Datzelfde geldt voor de legitieme belangen en het standpunt van het slachtoffer (artikel 7, eerste en derde lid, OSvo). Onder die legitieme belangen moet mede worden verstaan aspecten die verband houden met herstelrecht (artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, OSvo).

Artikel 5.10.3 [voorlopige gevolgen verzoek tot overdracht van strafvervolging]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 4, artikel 10, vierde lid, en artikel 17, tweede lid, OSvo. Zoals in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is beschreven kan de verzoekende staat, zolang de aangezochte staat het verzoek tot overdracht niet heeft ingewilligd, de strafvervolging voortzetten. Artikel 4 OSvo biedt evenwel de mogelijkheid ook al in deze fase afstand te doen van de strafvervolging of deze op te schorten of beëindigen, als dat nodig is om overdracht aan de aangezochte staat mogelijk te maken. In artikel 5.10.3 is van deze mogelijkheid gebruikgemaakt en is bepaald dat een zaak niet op de terechtzitting aanhangig wordt gemaakt vanaf het moment dat een verzoek is gedaan tot overdracht van de desbetreffende strafvervolging. Daarmee zou de officier van justitie immers de voorgenomen overdracht blokkeren. Op basis van de jurisprudentie van de Hoge Raad geldt namelijk dat overdracht van strafvervolging niet langer mogelijk is zodra het onderzoek op de terechtzitting is aangevangen, omdat de verdachte vanaf dat moment aanspraak heeft op voortzetting van de procedure.¹⁰ Overdracht van strafvervolging in die fase wordt weliswaar door de verordening niet uitgesloten, maar dit zal in zijn algemeenheid niet in het belang van een goede rechtsbedeling zijn. Hiermee wordt eveneens bijgedragen aan het voorkomen van parallelle procedures, wat ook één van de doelstellingen van de OSvo is (zie overweging 4).¹¹ Een soortgelijke regel is vastgelegd in artikel 5.3.3 Sv. Zolang de aangezochte autoriteit het verzoek tot overdracht van strafvervolging nog niet heeft aanvaard, zijn andere handelingen, zoals het voortzetten van het opsporingsonderzoek, niet uitgesloten.¹²

Artikel 5.10.3 regelt ook het – uitzonderlijke – geval dat de strafvervolging wordt overgedragen nadat al bij onherroepelijke uitspraak een straf of maatregel is opgelegd. De OSvo gaat niet expliciet in op overdracht in deze fase en is daar ook niet uitdrukkelijk op toegesneden. Zo wordt de betrokkene aangeduid als de ‘verdachte of beklaagde’, en biedt het verzoekformulier dat als bijlage bij de OSvo is gevoegd geen mogelijkheid om aan te geven dat de betrokkene reeds is veroordeeld en dat de strafvervolging zich in de fase van de tenuitvoerlegging bevindt. Daar staat tegenover dat artikel 1, tweede lid, OSvo, bepaalt dat de verordening van toepassing is op ‘alle gevallen van overdracht van een in de lidstaten ingestelde strafvervolging’. Overdracht van strafvervolging in de tenuitvoerleggingsfase is een weliswaar zeldzame, maar niet onbekende figuur, die kan bijdragen aan het voorkomen van straffeloosheid, wat ook aansluit bij de doelstellingen van de OSvo. Ook het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging

¹⁰ HR 28 februari 1984, NJ 1984/490. Zie in deze zin ook artikel 8.4.2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en de toelichting daarop; Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 2 en 3).

¹¹ Vgl. het met artikel 5.3.3 deels vergelijkbare artikel 21 van het EVOS, dat tot doel heeft te voorkomen dat tegen eenzelfde verdachte meerdere strafprocedures lopen wegens hetzelfde feit en het *Explanatory Report* (ETS 73) bij dat verdrag op p. 12.

¹² Vgl. Kamerstukken II 1979/80, 15972, nr. 3, p. 17.

(EVOS), waar de OSvo voor in de plaats treedt, regelt de overdracht na onherroepelijke veroordeling (zie artikel 33 OSvo en artikel 8, tweede lid, EVOS). De formulering van artikel 1, tweede lid, OSvo, laat geen ruimte voor overdracht van strafvervolgning tussen lidstaten buiten de verordening om. Ook overdracht van strafvervolgning in de tenuitvoerleggingsfase zal dus moeten plaatsvinden met toepassing van de OSvo. Daarom voorziet het wetsvoorstel eveneens in bepalingen die de overdracht in de fase van de tenuitvoerlegging betreffen. Aan overdracht van strafvervolgning in de fase van tenuitvoerlegging kan behoefte bestaan indien de opgelegde straf of maatregel niet ten uitvoer kan worden gelegd omdat de veroordeelde zich in een andere lidstaat bevindt, terwijl deze niet kan worden overgeleverd met het oog op de tenuitvoerlegging en de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel evenmin kan worden overgedragen. In die gevallen kan overdracht van strafvervolgning een uitkomst bieden om straffeloosheid te voorkomen, waarna de betrokkene in de aangezochte staat kan worden vervolgd en berecht. Het *ne bis in idem*-beginsel zoals dat deel uitmaakt van het Unierecht verzet zich hier niet tegen. Artikel 54 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en artikel 50 HGEU, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, sluiten overdracht van strafvervolgning na oplegging van een straf of maatregel immers niet uit, zolang de straf of maatregel nog niet daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd.¹³ Daarom wordt – in lijn met artikel 5.3.3, eerste lid, Sv – geregeld dat de Minister zich nadat een verzoek tot overdracht is gedaan door de officier van justitie dient te onthouden van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. Benadrukt zij dat een dergelijke overdracht hoge uitzondering zal zijn en dat ook behoort te zijn.¹⁴

Er zijn verschillende situaties waarin de strafvervolgning, ondanks een door de officier van justitie aan een andere lidstaat gedaan verzoek tot overdracht, toch in Nederland blijft. In dergelijke gevallen moet de officier van justitie de zaak alsnog op de terechtzitting aanhangig kunnen maken respectievelijk moet de Minister alsnog tot tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel kunnen overgaan. Deze gevallen zijn opgenomen in onderdelen a tot en met c van artikel 5.10.3. Onderdeel a geeft uitvoering aan artikel 10, vierde lid, OSvo. Het gaat dan om de situatie waarin de officier van justitie het verzoek tot overdracht van strafvervolgning heeft ingetrokken op grond van artikel 10, eerste lid, OSvo. Onderdeel b betreft het geval waarin de aangezochte staat de overdracht weigert (artikel 12 OSvo). Als de strafvervolgning niet wordt overgedragen, kan die vervolging immers alsnog in Nederland worden voortgezet en is er dus geen aanleiding meer om af te zien van het aanhangig maken van de zaak op de terechtzitting. Onderdeel c betreft de situatie waarin de overdracht van strafvervolgning aanvankelijk is aanvaard, maar daartegen een rechtsmiddel is ingesteld en de rechterlijke instantie in de aangezochte staat deze beslissing heeft vernietigd (artikel 17, tweede lid, OSvo).

Artikel 5.10.4 [gevolgen aanvaarding verzoek tot overdracht van strafvervolgning]

Eerste lid

Deze bepaling strekt tot uitvoering van artikel 21, eerste, tweede en vierde lid, OSvo. Zoals besproken in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie, moet de strafvervolgning in de verzoekende staat worden opgeschort of stopgezet zodra de verzoekende autoriteit de beslissing tot aanvaarding heeft ontvangen dan wel, indien een rechtsmiddel is ingesteld, de beslissing op dat rechtsmiddel (tenzij daaruit volgt dat de strafvervolgning terugkeert naar de verzoekende autoriteit). Het gaat dus om het moment dat de beslissing tot aanvaarding onherroepelijk is. Op dat moment vervalt het recht tot strafvervolgning, alsmede – in het uitzonderlijke geval dat de strafvervolgning pas wordt overgedragen in de fase van tenuitvoerlegging – de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel. De strafvervolgning kan niettemin op grond van het tweede lid van artikel 21 OSvo ‘geopend blijven’ om de verzoekende staat in staat te stellen de in onderdeel a en b van dat artikellid genoemde maatregelen te

¹³ Vgl. ECLI:EU:C:2014:586 (Spasić).

¹⁴ Vgl. Kamerstukken II 1983/84, 15 971 (R133) en 15 972, nr. 14, p. 26–27 en Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 229.

nemen of te handhaven. Als bijvoorbeeld de strafvervolgning wordt overgedragen ten aanzien van een verdachte die in voorlopige hechtenis zit, dan kan die voorlopige hechtenis voortduren na ontvangst van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht en in afwachting van de ontvangst van een EAB, indien het handhaven van die maatregel noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van dat EAB. Deze laatste voorwaarde komt bovenop de gebruikelijke voorwaarden voor toepassing van voorlopige hechtenis. 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. Ook de termijnen voor de toepassing van voorlopige hechtenis en andere maatregelen uit het nationale recht moeten in acht worden genomen. Daarbovenop kan dus het in artikel 21, tweede lid, OSvo neergelegde vereiste dat het nemen of handhaven van maatregelen 'noodzakelijk' moet zijn, een rol spelen bij het oordeel over de vrijheidsbeneming. Het ligt voor de hand om voor de duur van de voorlopige hechtenis na aanvaarding van de beslissing tot overdracht door de aangezochte staat aansluiting te zoeken bij de vergelijkbare figuur van voorlopige aanhouding in de Overleveringswet, waar het gaat om de maximale duur van de voorlopige hechtenis in afwachting van (de vertaling van) een EAB. Het gaat dan om de mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen in afwachting van een EAB, nadat een verdachte is aangehouden op basis van een signalering in het Schengen Informatiesysteem (SIS). Daarvoor geldt dat de betrokkene, nadat deze eventueel eerst maximaal zes dagen in verzekering is gesteld, na maximaal twintig dagen bewaring in vrijheid wordt gesteld indien (de vertaling van) het EAB nog niet is ontvangen (artikel 19, onderdeel b, Overleveringswet; zie voor een vergelijkbare bepaling uit het uitleveringsrecht artikel 16, eerste lid, onderdeel c, Uitleveringswet). Bovendien zal toepassing van deze bepaling niet tot gevolg mogen hebben dat de maximale duur van de overleveringsdetentie wordt overschreden. Nadat deze tijdelijke maatregelen zijn beëindigd, wordt de strafvervolgning alsnog geschorst of stopgezet (artikel 21, vierde lid, OSvo). Vanwege de tijdelijke uitzondering die kan worden gemaakt op het vervolgingsbeletsel, is ervoor gekozen zowel de hoofdregel als de uitzondering op te nemen in artikel 5.10.4. Deze keuze sluit aan bij het voornemen om bij invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de gevolgen van de overdracht van strafvervolgning die zijn geregeld in artikel 77 Sr en artikel 6:1:24 Sv over te hevelen naar Hoofdstuk 4 van Boek 8 over overdracht van strafvervolgning.¹⁵

Tweede lid

Nadat de beslissing tot aanvaarding onherroepelijk is geworden, kan de officier van justitie door de aangezochte autoriteit in kennis worden gesteld van een beslissing als bedoeld in artikel 21, vijfde lid, OSvo. Het gaat dan, kort gezegd, om situaties waarin de overgenomen strafzaak werd stopgezet zonder dat een beoordeling van de zaak ten gronde heeft plaatsgevonden. In dat geval herleeft het recht tot strafvordering. Deze bepaling voorziet hierin en strekt dus tot uitvoering van artikel 21, vijfde lid, OSvo.

Artikel 5.10.5 [overname van strafvervolgning uit een andere lidstaat]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 2, vierde lid, OSvo en wijst de officier van justitie aan als de bevoegde autoriteit voor de beslissing op een verzoek tot overdracht uit een andere lidstaat. De keuze hiervoor is toegelicht bij artikel 5.10.1. Tegen de beslissing om het verzoek tot overdracht te aanvaarden, staat een rechtsmiddel open bij de rechtbank (zie daarvoor artikel 17 OSvo en het voorgestelde artikel 5.10.7).

Artikel 5.10.6 [voorlopige maatregelen bij afgeleide rechtsmacht]

Met dit artikel wordt gebruikgemaakt van de in artikel 22, derde lid, OSvo geboden mogelijkheid om het nemen van voorlopige maatregelen mogelijk te maken in gevallen waarin Nederland een verzoek tot

¹⁵ Zie artikel 8.4.9 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering en de toelichting daarop, Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3.

overdracht van strafvervolgning heeft ontvangen maar de officier justitie nog geen beslissing heeft genomen om die overdracht al dan niet te aanvaarden, terwijl voor Nederland pas na die overdracht rechtsmacht ontstaat overeenkomstig artikel 3 van de verordening in combinatie met het aangevulde artikel 8b Sr. Hierop is ook ingegaan in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Door te voorzien in de mogelijkheid om enkele voorlopige maatregelen te nemen kan worden voorkomen dat een verdachte ontvlucht hangende de beslissing op het verzoek tot overdracht. De huidige regeling van de overdracht van strafvervolgning bevat met artikel 5.3.14 een vergelijkbare bepaling, zij het dat deze beperkt is tot de vrijheidsbenemende maatregelen. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt deze bepaling uitgebreid met inbeslagneming.¹⁶ In de hier voorgestelde bepaling is daarbij aangesloten. Onderzoek in het lichaam is, net als in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, uitgesloten als steunbevoegdheid. De reden daarvoor is de ingrijpendheid van deze bevoegdheid, in combinatie met het feit dat het hier geen aanhouding in heterdaadsituaties betreft. In de gevallen waarin Nederland zelf rechtsmacht heeft om het feit te vervolgen, kunnen ook zonder verzoek of afzonderlijke rechtsgrondslag dwangmiddelen worden toegepast op grond van de nationale wetgeving. Deze bepaling is dus uitsluitend van toepassing indien Nederland wordt verzocht de strafvervolgning over te nemen van een feit waarop de Nederlandse strafwet in beginsel niet van toepassing is. Daarbij geldt dat de verdachte in deze situatie recht heeft op de bijstand van een raadsman zoals voorzien in de artikelen 37 tot en met 48 Sv.

Artikel 5.10.7 [rechtsmiddel]

Dit artikel bevat de noodzakelijke uitwerking van artikel 17 OSvo, dat verdachten als bedoeld in artikel 6, tweede lid, OSvo en slachtoffers een recht op een doeltreffende voorziening in rechte toekent tegen de overdracht van strafvervolgning. Zoals beschreven in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie schrijft de OSvo enkele voorwaarden voor waaraan deze voorziening moet voldoen, maar worden de uitvoering en nadere invulling verder overgelaten aan het nationale recht. Deze uitvoering en invulling zullen wel plaats moeten vinden binnen de kaders van artikel 47 HGEU waarin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is vastgelegd. Blijkens de verordening kan het rechtsmiddel worden aangewend in de aangezochte staat tegen de beslissing tot aanvaarding van het verzoek tot overdracht. In Nederland kan dus bezwaar worden gemaakt tegen de beslissing van de officier van justitie om de strafvervolgning over te nemen uit een andere lidstaat.

Eerste lid

De verdachte bedoeld in artikel 6, tweede lid, OSvo en het slachtoffer kunnen op grond van dit artikellid tegen de beslissing tot aanvaarding van de overdracht een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Daarmee wordt voldaan aan het vereiste in artikel 17, eerste lid, OSvo dat het recht op een voorziening in rechte moet worden uitgeoefend bij een 'rechterlijke instantie'. De rechtbank beslist in een raadkamerprocedure op het bezwaar. Deze procedure is geregeld in artikel 21 tot en met 25 Sv. Behoudens artikel 23, zesde lid, en artikel 23, vijfde lid, voor zover bepaald in het voorgestelde artikel 5.10.7, vierde lid, zijn deze bepalingen van toepassing op de onderhavige raadkamerprocedure. Op grond van artikel 23 worden de verdachte en andere procesdeelnemers gehoord of althans opgeroepen (tweede lid), kunnen zij zich door een raadsman of advocaat doen bijstaan (derde lid), wordt de bijstand van een tolk ingeroepen als zij de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen (vierde lid) en kunnen ze kennis nemen van de inhoud van de stukken die op de zaak betrekking hebben (vijfde lid – met dien verstande dat de kennisneming kan worden onthouden op de gronden genoemd in artikel 17, derde lid, OSvo – zie daarover het vierde lid van dit artikel). Degene die het bezwaar heeft ingesteld, heeft zonder meer te gelden als procesdeelnemer in die procedure, en voor het overige kan de raadkamer zelf bepalen wie zij als procesdeelnemer aanmerkt.¹⁷ Daarbij kan in voorkomende gevallen worden gedacht aan het

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 2.

¹⁷ Kamerstukken II 1991/92, 22584, nr. 3, p. 9.

slachtoffer dat een kennisgeving heeft ontvangen van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht op grond van artikel 16, eerste lid, OSvo, maar dat zelf geen bezwaarschrift heeft ingediend. Indien zowel het slachtoffer als de verdachte een bezwaarschrift heeft ingediend tegen de beslissing tot aanvaarding van de overdracht, ligt het in de rede dat deze bezwaarschriften gelijktijdig worden behandeld door de raadkamer. De OSvo bevat geen voorschriften over rechtsbijstand aan verdachten en slachtoffers. Daarvoor geldt dus het gebruikelijke wettelijke kader (zie met name artikel 23, derde lid, Sv).

Denkbaar is dat de verdachte die of het slachtoffer dat zich wil verzetten tegen de overdracht van strafvervolgning niet in Nederland verblijft. In die context kan de vraag opkomen of het mogelijk is om de betrokkene die in een andere lidstaat verblijft te horen middels videoconferentie. Daarvoor bestaat voor de situatie als beschreven in de OSvo in EU-instrumenten en in verdragen waarbij Nederland is aangesloten echter op dit moment geen grondslag. Wel is het mogelijk voor de verdachte of andere procesdeelnemers om zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen, mits deze verklaart daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd en de raadkamer de betrokkene niet beveelt om in persoon aanwezig te zijn bij de behandeling.¹⁸

Zoals beschreven in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie, wordt in artikel 6, tweede lid, OSvo, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen de beslissing tot aanvaarding van de overdracht van strafvervolgning beperkt tot verdachten die – kort gezegd – door de bevoegde autoriteiten in kennis zijn gesteld van het feit dat zij ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan. Dit zijn ook de verdachten die op grond van artikel 6, 10 en artikel 15 in kennis moeten gesteld van relevante beslissingen en die over het voornemen een verzoek tot overdracht van strafvordering te doen een standpunt kunnen innemen. Verdachten die niet op de hoogte waren van de verdenking, hoeven niet te worden geïnformeerd en kunnen tegen de beslissing tot aanvaarding geen rechtsmiddel instellen. Zij kunnen, indien zij menen dat de strafvervolgning beter in een andere lidstaat plaats zou kunnen vinden, gebruikmaken van de mogelijkheid om een voorstel te doen tot overdracht op grond van artikel 5, derde lid, OSvo.

Er zijn in de OSvo geen beperkingen gesteld aan welke slachtoffers een rechtsmiddel kunnen instellen, maar de verplichting voor de aangezochte autoriteit om slachtoffers te informeren over de beslissing tot aanvaarding van de overdracht en over de mogelijkheid daartegen een rechtsmiddel in te stellen, is op grond van de verordening wel beperkt tot slachtoffers die verblijven (of, indien het rechtspersonen betreft: gevestigd zijn) in de verzoekende staat. Na betekening van die kennisgeving heeft het slachtoffer twee weken om het bezwaarschrift in te dienen bij de rechtbank.

Uit het voorgaande volgt dat er slachtoffers kunnen zijn die wel een rechtsmiddel kunnen instellen, maar die op grond van artikel 16 OSvo niet worden geïnformeerd over de overdracht en over de mogelijkheid daartegen een rechtsmiddel in te dienen. Daarbij gaat het om slachtoffers die in Nederland woonachtig zijn alsmede slachtoffers woonachtig in derde staten, voor zover deze bekend zijn. In het verzoekformulier zal de verzoekende autoriteit moeten opgeven welke slachtoffers bij de verzoekende autoriteit bekend zijn, inclusief adresgegevens. Het formulier verplicht de verzoekende autoriteit er niet toe aan te geven of deze slachtoffers hebben aangegeven dat zij geïnformeerd willen worden over de strafzaak. Het ligt voor de hand dat de verzoekende lidstaat alleen de namen van slachtoffers die informatie wensen te ontvangen, opneemt in het formulier. Dat betekent dat ervan wordt uitgegaan dat alle in het formulier vermelde slachtoffers moeten worden geïnformeerd over hun rechten als bedoeld in artikel 51ac Sv, tenzij van een of meer van die personen op enige wijze duidelijk is dat het slachtoffer *niet* geïnformeerd wil worden over de strafzaak – in welk geval die wens wordt gerespecteerd. Daarbij wordt ook informatie over de overdracht van strafvervolgning en de mogelijkheid daartegen een rechtsmiddel in te stellen gevoegd. In

¹⁸ HR 26 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO1633, NJ 2013/70.

dat geval is sprake van een kennisgeving als bedoeld in artikel 16, eerste lid, OSvo, en gaat de termijn van twee weken lopen na betekening daarvan. Vanzelfsprekend geldt dat als slachtoffers pas in beeld komen nadat de zaak is overgedragen, zij niet op dat moment alsnog hoeven te worden geïnformeerd over de overdracht die reeds heeft plaatsgevonden. Voor hen bestaat dan de mogelijkheid een voorstel te doen tot overdracht op grond van artikel 5, derde lid, OSvo.

Op de hierboven beschreven wijze wordt gewaarborgd 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, ook waar deze verordening niet met zoveel woorden tot kennisgeving verplicht. In artikel 17, tweede lid, is zoals gezegd de termijn voor het kunnen instellen van een rechtsmiddel gekoppeld aan de 'ontvangst' van de beslissing tot aanvaarding. Door deze beslissing te betekenen aan zoveel mogelijk verdachten en slachtoffers die een rechtsmiddel kunnen instellen, wordt gewaarborgd dat deze termijn ook daadwerkelijk gaat lopen voor die personen en na twee weken verstrijkt. De grondslag voor deze verplichting tot kennisgeving is artikel 51ac, eerste lid, onderdeel d, Sv. De Regeling verstrekken zaaksinformatie aan slachtoffers zal worden aangevuld om dit te verduidelijken.

Er zijn twee gevallen waarin die kennisgeving op grond van de OSvo niet verplicht is. Zoals besproken in paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze memorie, gelden de verplichtingen tot in kennis stellen ten eerste niet indien nakoming van die verplichtingen het vertrouwelijke karakter van een onderzoek zou ondermijnen of het onderzoek anderszins zou schaden (artikel 15, vijfde lid, onderdeel a en artikel 16, vierde lid, onderdeel a, OSvo). Zodra de omstandigheden die aan kennisgeving in de weg staan zich niet langer voordoen, ligt het in de rede dat de verdachte en het slachtoffer door de officier van justitie in kennis worden gesteld van het feit dat Nederland de strafvervolgning heeft overgenomen. Dan vindt dus alsnog een kennisgeving plaats als bedoeld in artikel 15, eerste lid, dan wel artikel 16, eerste lid, OSvo, waarna de verdachte en het slachtoffer twee weken de tijd hebben om een bezwaarschrift in te dienen. De periode ten opzichte van de beslissing tot aanvaarding van de overdracht zal in deze gevallen langer zijn dan wanneer de vertrouwelijkheid of het belang van het onderzoek niet in de weg had gestaan aan kennisgeving, maar dit is niet bezwaarlijk, aangezien in deze gevallen mag worden verwacht dat de kennisgeving altijd zal kunnen plaatsvinden voordat de inhoudelijke behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting aanvangt. De reden dat alsnog een kennisgeving moet plaatsvinden is dat de keuze van de officier van justitie om de betrokkenen niet direct te informeren, niet tot gevolg moet hebben dat de verdachte en het slachtoffer verstoken blijven van de mogelijkheid om zich te verzetten tegen de overdracht van strafvervolgning. In het verlengde daarvan ligt de wens om alle betrokkenen zo snel mogelijk te informeren over de beslissing tot aanvaarding van de overdracht, opdat de bezwaartermijn voor hen gaat lopen en wordt voorkomen dat deze beslissing nog lang na het nemen ervan ter discussie kan worden gesteld.

Tot slot zijn er nog de verdachten en slachtoffers die – hoewel zij eerder wel in beeld waren –, ondanks redelijke inspanningen van de betrokken autoriteit, niet kunnen worden gelokaliseerd of bereikt (artikel 15, vijfde lid, onderdeel b, en artikel 16, vierde lid, onderdeel b). Ook voor deze situatie bepaalt de OSvo dat de verplichting tot kennisgeving in die gevallen niet van toepassing is.

Overdracht van strafvervolgning is daardoor ook mogelijk in de omstandigheid dat een of meer van de betrokkenen niet kan worden gelokaliseerd of bereikt. Als de betrokkene onvindbaar is, is het niettemin niet wenselijk dat de deze persoon alsnog een rechtsmiddel kan instellen op het moment waarop de kennisgeving hem daadwerkelijk bereikt. Dit zou immers kunnen betekenen dat de overdracht van de strafvervolgning nog geruime tijd – mogelijk nog ten tijde van de inhoudelijke behandeling op de terechtzitting of zelfs nog nadat onherroepelijk uitspraak is gedaan – onzeker is. Ook is niet ondenkbaar dat een betrokkene zich dan na een kennisgeving van het voornemen tot overdracht, bewust onvindbaar maakt om zo te verhinderen dat de overdracht definitief wordt. Dit zou niet alleen in strijd zijn met een van

de hoofddoelen van de verordening, namelijk om in een effectief instrument voor overdracht van strafvervolgning te voorzien, maar zou evenmin stroken met de gedachte die ten grondslag ligt aan de in artikel 17 OSvo genoemde termijnen om binnen afzienbare periode tot een definitieve beslissing over de overdracht te komen. Hier hebben de (andere) betrokkenen bij de strafzaak ook baat bij. Indien de betekeningvoorschriften van artikel 36e Sv zijn toegepast, mag ervan worden uitgegaan dat de verdachte of het slachtoffer de kennisgeving heeft ontvangen en is daarmee de bezwaartermijn gaan lopen. Voor verdachten en slachtoffers die niet kunnen worden bereikt, geldt dat de kennisgeving op basis van artikel 36e, tweede lid, onderdeel b, Sv kan worden uitgereikt aan het openbaar ministerie zelf. Dit geldt ook indien uitreiking in het buitenland niet heeft kunnen plaatsvinden (Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 195-196).

In artikel 15, tweede lid, en artikel 16, tweede lid, OSvo, is geregeld dat de aangezochte autoriteit de verzoekende autoriteit kan vragen om de formulieren toe te zenden als de verdachte of het slachtoffer zich in de verzoekende staat bevindt. In dat geval is, aldus de OSvo, niet de aangezochte maar de verzoekende staat verplicht om de informatie te verstrekken. Ook vermeldt het eerste lid van zowel artikel 15 als artikel 16 dat de aangezochte autoriteit de hulp kan inroepen van de verzoekende autoriteit. Artikel 5 van de EU-rechtshulpovereenkomst (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, (PbEG 2000, C 197/3)) bevat voorschriften over het grensoverschrijdend toezenden van gerechtelijke stukken. Deze overeenkomst kan worden toegepast om invulling te geven aan de bovengenoemde bepalingen uit de verordening. Als de buitenlandse autoriteit bericht dat de mededeling is uitgereikt, geldt deze uitreiking als betekening in persoon (artikel 36e, derde lid, Sv), en is ook aan de vereisten van artikel 5.10.7, eerste lid, voldaan. Indien de betrokkene in het buitenland niet kan worden bereikt, dan geldt ook voor deze situatie dat de informatie op grond van 36e, tweede lid, onderdeel b, Sv kan worden uitgereikt aan het openbaar ministerie zelf (vgl. Kamerstukken II 2024/25, 36636, nr. 3, p. 195-196).

Tweede lid

Als bevoegde rechtbank om het bezwaar te behandelen wordt aangewezen de rechtbank in het arrondissement waar de strafvervolgning is overgenomen. Dat is ook de rechtbank die op grond van de competentiebepaling bevoegd is om te oordelen over de strafzaak ten gronde. In de bezwaarschriftprocedure kan worden geklaagd over het nalaten door de officier van justitie om een van de verplichte dan wel facultatieve weigeringsgronden van artikel 12 in te roepen. Zie hierover ook paragraaf 3.3 en 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De beslissing om de strafvervolgning over te nemen betekent nog niet dat de verdachte ook daadwerkelijk zal worden vervolgd en berecht. Na de overdracht kan de officier immers overeenkomstig het nationale recht beslissen over de strafzaak (artikel 22, eerste lid, OSvo) en dus ook besluiten de strafvervolgning stop te zetten (artikel 23 OSvo). De beslissing van de raadkamer vergt dus geen beoordeling van de vervolgingsbeslissing, en evenmin een beoordeling van de schuld van de verdachte. Er is daarom geen beletsel voor rechters die hebben deelgenomen aan de raadkamerprocedure om deel te nemen aan de inhoudelijke behandeling van de zaak.

Derde lid

Dit artikellid bepaalt in afwijking van artikel 22, eerste lid, Sv dat de behandeling van het bezwaarschrift plaatsvindt in het openbaar. Er is geen goede reden voor beslotenheid van deze raadkamerprocedure, waardoor het uitgangspunt van openbaarheid van artikel 121 Grondwet en artikel 47 HGEU heeft te gelden.

Vierde lid

Het vierde lid geeft uitvoering aan artikel 17, derde lid, OSvo, op grond waarvan de aangezochte staat ervoor dient te zorgen dat verdachten en slachtoffers recht op toegang hebben tot 'alle stukken in verband met de overdracht van strafvervolgning die ten grondslag liggen aan de beslissing tot aanvaarding van een overdracht van strafvervolgning' en die 'noodzakelijk zijn om hun recht op een voorziening in rechte daadwerkelijk uit te oefenen'. Dit recht wordt uitgeoefend krachtens de procedures waarin het nationale recht van de aangezochte staat voorziet. Artikel 23, vijfde lid, Sv, kent de procesdeelnemers een recht toe op kennisneming van de stukken die 'op de zaak betrekking hebben', waarmee aan de vereisten van de verordening wordt voldaan. Het recht op kennisneming kan op grond van de verordening op drie gronden worden beperkt, te weten 'indien dit het vertrouwelijke karakter van een onderzoek zou ondermijnen, het onderzoek anderszins zou schaden of de veiligheid van personen in gevaar zou brengen'. Deze weigeringsgronden in de OSvo zijn ruimer geformuleerd dan de weigeringsgrond in artikel 23, zesde lid, Sv, op grond waarvan het leidend criterium is of het belang van het onderzoek 'ernstig wordt geschaad', waarmee primair wordt bedoeld op de bescherming van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inzet van bepaalde dwangmiddelen.¹⁹ Die ruimere mogelijkheid de toegang tot stukken te weigeren kan worden verklaard vanuit de aard van de procedure en de inhoud van de stukken die daarmee verband houden. Een van de stukken die ten grondslag liggen aan de beslissing tot aanvaarding zal in ieder geval zijn het ingevulde verzoekformulier in bijlage 1 bij de OSvo. Dit formulier bevat een grote hoeveelheid gegevens, waaronder adresgegevens van de betrokken verdachte(n) en eventuele slachtoffers. Toegang tot die stukken zou ertoe kunnen leiden dat gevoelige gegevens worden verstrekt die de veiligheid van bijvoorbeeld verdachten of slachtoffers in gevaar kunnen brengen. Daarnaast blijkt uit de criteria voor overdracht opgenomen in artikel 5 OSvo dat een zaak ook kan worden overgedragen in verband met een lopende strafvervolgning in de aangezochte lidstaat van de verdachte wegens dezelfde of andere feiten (onderdeel f) of tegen andere personen wegens dezelfde of verwante feiten (onderdeel g). Het is denkbaar dat toegang tot stukken wordt onthouden in verband met de vertrouwelijkheid van onderzoeken waarmee de over te dragen strafvervolgning verband houdt. Het gaat in de verordening dus om een van artikel 23, zesde lid, Sv afwijkend criterium. Daarom wordt in het vierde lid van dit artikel verwezen naar artikel 17, derde lid, OSvo.

Ook regelt het vijfde lid dat artikel 23, zesde lid, Sv niet van toepassing is. Die laatste bepaling geeft de mogelijkheid om het tweede tot en met vijfde lid van artikel 23 Sv buiten toepassing te laten voor zover het belang van het onderzoek door die toepassing ernstig wordt geschaad. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie waarin het onwenselijk is dat de verdachte op de hoogte is van de aanwending van bepaalde dwangmiddelen.²⁰ Dat kan zowel kennisgeving van reeds toegepaste dwangmiddelen betreffen als het voornemen daartoe.²¹ Deze beperking van de mogelijkheid van de procesdeelnemers om bij de behandeling van het bezwaarschrift aanwezig te zijn en zich te laten bijstaan, is gezien de aard van de onderhavige procedure niet noodzakelijk voor deze regeling.

Vijfde lid

In het vijfde lid worden de uitspraken beschreven die de rechtbank kan doen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 17, derde lid, OSvo, gelezen in samenhang met overweging 49. Daaruit blijkt dat de beslissing tot aanvaarding van het verzoek tot overdracht van strafvervolgning kan worden vernietigd of bevestigd, en dat aan de bevestiging voorwaarden kunnen worden verbonden, zoals beschreven in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

ARTIKEL II

¹⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25836, nr. 3, p. 88-89.

²⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25836, nr. 3, p. 88-89.

²¹ HR 18 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR5096, NJ 2005/407.

In artikel 2 tot en met 8c van het Wetboek van Strafrecht is geregeld in welke gevallen Nederland rechtsmacht heeft om een strafbaar feit te vervolgen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen originele of primaire rechtsmacht, dat wil zeggen rechtsmacht op grond van de artikelen 2 tot en met 8a Sr, en afgeleide of subsidiaire rechtsmacht, die wordt ontleend aan de rechtsmacht van een andere staat. Artikel 8b beschrijft verschillende gevallen van subsidiaire rechtsmacht, waaronder de situatie waarin de strafvervolgning door Nederland is overgenomen op grond van een verdrag waaruit de bevoegdheid tot strafvervolgning volgt (artikel 8b, eerste lid, Sr). Ook bij een Europese overdracht van strafvervolgning kan de aangezochte staat de bevoegdheid tot strafvervolgning ontfangen aan die van de verzoekende staat, in de in artikel 3 OSvo specifiek omschreven gevallen. Ter uitvoering van artikel 3 OSvo wordt daarom aan artikel 8b een lid toegevoegd op grond waarvan Nederland rechtsmacht kan uitoefenen in de in artikel 3 OSvo omschreven gevallen. Het opnemen van wettelijke voorschriften ter uitvoering van deze bepaling uit de verordening is toegestaan, zo blijkt uit overweging 17: de verordening mag lidstaten niet beletten nationale maatregelen vast te stellen om ervoor te zorgen dat zij daadwerkelijk rechtsmacht kunnen uitoefenen in de gevallen waarin de verordening voorziet.

ARTIKEL III

De OSvo is per 1 februari 2027 rechtstreeks van toepassing op verzoeken tot overdracht en overname van strafvervolgning tussen de lidstaten van de Europese Unie. Per die datum zal dus ook de hier voorgestelde uitvoeringswetgeving in werking moeten treden. Voor het onverhoopte geval dat dit wetsvoorstel niet tijdig tot wet is verheven en in het Staatsblad is gepubliceerd, is er zekerheidshalve in voorzien dat de wet in werking treedt op de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin zij is gepubliceerd.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Bijlage: transponeringstabel

Bepaling van verordening (EU) 2024/3011 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 betreffende de overdracht van strafvervolgning	Bepaling in Uitvoeringswet of bestaande regeling	Bijzonderheden	Toelichting
Artikel 1, eerste tot en met derde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 2, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 2, derde lid	Artikel I (Artikel 5.10.2)	Lidstaten wijzen een van de hier bedoelde autoriteiten aan als bevoegde verzoekende autoriteit	De officier van justitie wordt aangewezen als verzoekende autoriteit
Artikel 2, vierde lid	Artikel I (Artikel 5.10.5)	Lidstaten wijzen een van de hier bedoelde autoriteiten aan als bevoegde aangezochte autoriteit	De officier van justitie wordt aangewezen als verzoekende autoriteit
Artikel 2, vijfde en zesde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 3, eerste en tweede lid	Artikel II (Artikel 8b, vijfde lid, Sr)		
Artikel 4	Artikel I (Artikel 5.10.3)	Lidstaten kunnen de strafvervolgning opschorten of beëindigen, om overdracht van strafvervolgning mogelijk te maken	
Artikel 5, eerste tot en met derde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 6, eerste tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 6, vijfde tot en met zevende lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 7, eerste tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	

Artikel 8, eerste tot en met negende lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 9, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 10, eerste tot en met derde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 10, vierde lid	Artikel I (Artikel 5.10.3, onderdeel a)		
Artikel 11, eerste tot en met zevende lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 12, eerste tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 13, eerste tot en met derde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 14, eerste tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 15, eerste tot en met vijfde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 16, eerste lid	Aanvulling Regeling verstrekken zaaksinformatie aan slachtoffers		
Artikel 16, tweede tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 17, eerste lid	Artikel I (Artikel 5.10.7)	Lidstaten wijzen een rechterlijke instantie aan die beslist op het rechtsmiddel; het rechtsmiddel wordt uitgeoefend overeenkomstig het nationale recht van dit staat	De procedure is vormgegeven als een raadkamerprocedure
Artikel 17, tweede lid	Artikel I (Artikel 5.10.7, eerste lid; artikel 5.10.3, onderdeel c)	Lidstaten kunnen een termijn stellen van maximaal 15 dagen voor het instellen van een rechtsmiddel; lidstaten kunnen voorzien in andere rechtsmiddelen dan in de Verordening geregeld	Met een termijn van 14 dagen wordt aangesloten bij de bestaande regeling inzake overdracht van strafvervolgning
Artikel 17, derde	Artikel I (Artikel 5.10.7,	Lidstaten kunnen binnen de	In de bepaling is een

lid	vierde lid)	in het derde lid geformuleerde grenzen de toegang tot stukken beperken	verwijzing opgenomen naar de gronden in artikel 17, derde lid, OSvo
Artikel 18	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 19, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 20		Lidstaten kunnen een of meerdere centrale autoriteiten aanwijzen voor de verzending en ontvangst van verzoeken om overdracht van strafvervolgning alsmede andere officiële correspondentie	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid
Artikel 21, eerste en tweede lid	Artikel I (Artikel 5.10.4, eerste lid)		
Artikel 21, derde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 21, vierde lid	Artikel I (Artikel 5.10.4, eerste lid)		
Artikel 21, vijfde lid	Artikel I (Artikel 5.10.4, tweede lid)		
Artikel 21, zesde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 22, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 22, derde en vierde lid	Artikel I (Artikel 5.10.6)	Lidstaten mogen het nemen van voorlopige maatregelen mogelijk maken in de aangezochte staat na ontvangst verzoek maar voor aanvaarding van de overdracht	Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt
Artikel 22, vijfde tot en met achtste lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 23	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 24, eerste tot en met derde	Geen uitvoeringswetgeving	Rechtstreekse werking volstaat	

lid	nodig		
Artikel 25, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 26, eerste tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 27, eerste tot en met vierde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 28, eerste tot en met zesde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	Nederland zal de bedoelde statistieken verzenden vanaf 1 februari 2028
Artikel 29	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 30, eerste tot en met zesde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 31, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 32, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Lidstaten doen een aantal kennisgevingen aan de Europese Commissie, waaronder over de door de lidstaten geaccepteerde talen voor verzoeken om overdracht	Nederland zal deze kennisgevingen doen voor 1 februari 2027
Artikel 32, tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 33, eerste en tweede lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 33, derde lid	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Lidstaten stellen de Raad en Commissie in kennis van de overeenkomsten en regelingen die zij voornemens zijn te blijven toepassen	Nederland zal deze kennisgeving doen voor 1 februari 2027
Artikel 34	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 35	Geen uitvoeringswetgeving nodig	Rechtstreekse werking volstaat	
Artikel 36	Artikel III		

	(inwerkingtreding)		
--	--------------------	--	--