

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3684

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening overdracht van strafvervolging

Fiche: Mandaatverlening akkoorden digitale handel EU-Zuid-Korea en EU-Singapore (Kamerstuk 22 112, nr. 3685)

Fiche: Mededeling en verordening kritieke grondstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3686)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening overdracht van strafvervolgning

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overdracht van strafvervolgning
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 april 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 185
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0185&qid=1681383008457>
Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing
Niet opgesteld
- e) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- f) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- g) *Rechtsbasis*
Artikel 82, eerste lid, onder b en d, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- h) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- i) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 5 april 2023 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel inzake de overdracht en overname van strafvervolgning tussen de lidstaten van de Europese Unie. Dit voorstel is gedaan mede naar aanleiding van Raadsconclusies waarin werd opgeroepen de voor een wetgevingshandeling betreffende overdracht van strafvervolgning te onderzoeken.¹

Wanneer in een lidstaat strafvervolgning is gestart naar aanleiding van een strafbaar feit, maar 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 (en/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 opsporing en vervolging in de verzoekende lidstaat gestaakt en in de aangezochte lidstaat gestart, waarbij eventueel ook bewijs dat al is vergaard, kan worden overgedragen. In bepaalde gevallen kan de overdracht van strafvervolgning een alternatief zijn voor de

¹ [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)).

uitvaardiging van een Europees Arrestatiebevel (EAB)² of een Europees Onderzoeksbevel (EOB)³.

Overdracht van strafvervolgning tussen lidstaten is al mogelijk, maar hiervoor worden, in afwezigheid van een EU-instrument, uiteenlopende rechtsgrondslagen en procedures gebruikt. Daardoor ontbreken uniforme regels en procedures. Dit leidt, in combinatie met de verschillen in strafrechtstelsels, tot fragmentatie en tot praktische obstakels bij de overdracht. Dit voorstel voorziet in een algemeen instrument dat zorg moet dragen voor een effectieve overdracht, evenals een betere bescherming van de grondrechten van de verdachte en het slachtoffer.

Het voorstel heeft vier doelstellingen, te weten: 1) de efficiënte en goede rechtsbedeling in de EU te verbeteren; 2) de eerbiediging van de grondrechten in het proces van overdracht van strafvervolgning te verbeteren; 3) de efficiëntie en rechtszekerheid van de overdracht van strafvervolgning te verbeteren; en 4) de overdracht van strafvervolgning mogelijk te maken in gevallen waarin die in het belang van de rechtspleging is, maar momenteel niet mogelijk is tussen de lidstaten, en straffeloosheid terug te dringen. In het voorstel zijn daartoe regels opgenomen over de criteria op grond waarvan een lidstaat kan besluiten tot overdracht van de strafvervolgning, de procedure die daarbij moet worden gevolgd en de gronden op basis waarvan de aangezochte lidstaat de overdracht moet of kan weigeren. Eveneens zijn regels opgenomen over de overdracht van bewijs na inwilliging van het verzoek en het toepasselijke recht na overdracht. Daarnaast is voorzien in een grondslag om in bepaalde gevallen de strafvervolgning over te nemen, ook in gevallen waarin de aangezochte lidstaat zelf geen rechtsmacht heeft, maar het toch wenselijk is dat die lidstaat de strafvervolgning kan overnemen, bijvoorbeeld om straffeloosheid te voorkomen of omdat het wenselijk is medeverdachten gezamenlijk te berechten. Met de overdracht wordt dan ook de rechtsmacht overgedragen (subsidiare rechtsmacht). Verder zijn regels opgenomen ter waarborging van de belangen van de verdachte(n) en eventuele slachtoffers, waaronder over rechtsmiddelen. Tot slot zijn regels opgenomen over de wijze van communicatie, waarbij wordt verwezen naar het voorstel voor een verordening betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken⁴ (hierna: de digitaliseringsverordening). Bij het voorstel gaat tot slot een annex met een invulformulier (zgn. «*certificate*») dat door de lidstaten moet worden gebruikt wanneer zij een andere lidstaat willen verzoeken een strafvervolgning over te nemen of wanneer zij met een andere lidstaat willen overleggen over een mogelijke overdracht van strafvervolgning (dat initiatief kan uitgaan zowel van de overdragende als van de overnemende lidstaat).

Anders dan een aantal andere instrumenten op het terrein van justitiële samenwerking, betreft het voorstel – zo blijkt ook uit de gekozen rechtsgrondslag – een instrument van justitiële samenwerking en niet van wederzijdse erkenning.⁵ Het gaat in dit verband niet om een beslissing in de verzoekende lidstaat die door de tenuitvoerleggende lidstaat moet

² Met een EAB kan worden uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en overlevering van een persoon in een andere lidstaat. Zie Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

³ Een EOB kan worden uitgevaardigd om een andere lidstaat opsporingsbevoegdheden te laten uitvoeren met het oog op het vergaren van bewijs. Zie Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken.

⁴ COM(2021) 759; zie voor het fiche over dit voorstel: Kamerstuk 22 112, nr. 3274.

⁵ SWD(2023) 77, p. 14.

worden erkend en tenuitvoergelegd, maar om een verzoek om overdracht van de vervolging. De lidstaat die het verzoek ontvangt heeft tegen die achtergrond meer ruimte om een eigen afweging te maken of overname van de strafvervolging in de gegeven omstandigheden van het gegeven geval wenselijk is.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd, omdat er volgens de Commissie geen realistische alternatieven bestaan voor het voorstel die de geconstateerde knelpunten wegnemen en omdat het voorstel weinig invloed zal hebben op burgers en bedrijven. Wel is een *staff working document*⁶ opgesteld waarin de verwachte impact van het voorstel uitgebreid wordt beschreven. De verwachting van de Commissie is dat het voorstel de effectiviteit van overdracht van strafvervolging significant zal doen toenemen. Volgens de Commissie neemt de veiligheid toe doordat capaciteit vrijkomt voor opsporing, vervolging en bestrafning; worden vertragingen in de procedure van overdracht tegengegaan; wordt overdracht van strafvervolging mogelijk in situaties waarin deze nu wordt gemist, terwijl tegelijkertijd ongerechtvaardigde verzoeken worden tegengegaan; en neemt de rechtszekerheid toe. De verwachting is dat het aantal succesvolle overdrachten zal toenemen en dat de huidige fragmentatie in procedures wordt tegengegaan. Deze toegenomen effectiviteit zal naar verwachting van de Commissie op zijn beurt een positieve invloed hebben op het functioneren van andere samenwerkingsinstrumenten, waaronder het EAB. Voor burgers is de verwachte uitkomst dat zij beter in hun grondrechten zullen worden beschermd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Blijkens het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) zet het kabinet in op internationale samenwerking om grensoverschrijdende netwerken op te rollen en vroegtijdig nieuwe ontwikkelingen in criminaliteit te signaleren. Nederland is een voorstander van strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie en heeft zich meermalen beijverd voor EU-regels inzake overdracht van strafvervolging. Overdracht van strafvervolging wordt in Nederland in de praktijk toegepast, op basis van bestaande verdragen waarbij Nederland verdragspartij is, zoals het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging van de Raad van Europa (EVOS)⁷, en de regeling in het Wetboek van Strafvordering⁸. Nederland was in 2009 een van de zestien EU-lidstaten die betrokken waren bij een initiatief-kaderbesluit betreffende de overdracht van strafvervolging. De onderhandelingen over dat initiatief-kaderbesluit zijn afgebroken toen het Verdrag van Lissabon in werking trad. Nederland steunde in december 2020 Raadsconclusies waarin de Commissie werd opgeroepen om mogelijkheden voor een wetgevingshandeling betreffende overdracht van strafvervolging te onderzoeken. Nederlandse experts hebben actief geparticipeerd in de voorbereiding van het voorstel, onder andere door deel te nemen aan expertsessies en aan uitgezette questionnaires en *calls for evidence*. Ook participeerden Nederlandse experts in het door de Commissie gefinancierde onderzoeksproject van onder meer de Erasmus Universiteit Rotterdam over de overdracht van strafvervolging in de EU. Het Nederlands openbaar ministerie was een van de initiatiefnemers van dit onderzoek.

⁶ SWD(2023) 78.

⁷ Niet alle EU-lidstaten zijn partij bij het EVOS.

⁸ Vijfde Boek, Titel 3.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het voorstel sluit aan bij de kabinetsinzet om tot een EU-instrument inzake de overdracht van strafvervolgning te komen en het kabinet acht het dan ook opportuun dat de Commissie een wetgevende maatregel voorstelt op dit terrein. Het kabinet verwelkomt dan ook het voorstel, maar het heeft ook een aantal algemene punten. Het is belangrijk dat een aan te nemen instrument praktisch werkbaar is en daadwerkelijk bestaande obstakels en knelpunten voor een effectieve samenwerking wegneemt. Om die reden is het kabinet voorstander van een instrument dat voldoende ruimte en flexibiliteit biedt. In het bijzonder is van belang dat het instrument ruimte blijft bieden voor een opportuniteitsafweging. Dat wil zeggen dat het openbaar ministerie ook bij een overname van strafvervolgning uit een andere lidstaat moet kunnen blijven afwegen of een vervolging (in Nederland) «opportuun» is (in het algemeen belang is). Verder acht het kabinet het van belang dat het instrument voldoende waarborgen blijft bevatten om rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van slachtoffers en verdachten, voor wie een overdracht immers gevolgen kan hebben. Zoals in onderdeel 2) onder a) van dit fiche al kort is aangestipt, laat het instrument ruimte aan lidstaten om in iedere zaak een autonome afweging te maken over de overdracht en heeft ook de lidstaat die het verzoek ontvangt ruimte om een eigen afweging te maken of de overname in de gegeven omstandigheden wenselijk is. Het voorstel biedt ruimte voor opportuniteitsafwegingen. Ook zijn voorschriften opgenomen die erop zijn gericht te waarborgen dat rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen van verdachten en slachtoffers. Tijdens de onderhandelingen zal erop worden gelet dat de in het voorstel opgenomen procedures goed (blijven) aansluiten bij bestaande Nederlandse procedures. Tegen deze achtergrond waardeert het kabinet het positief dat het nationale recht van de lidstaat die de strafvervolgning overneemt in de verordening tot uitgangspunt is genomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Zestien lidstaten hebben in 2009 steun gegeven aan het initiatief-kaderbesluit dat de overdracht van strafvervolgning op Europees niveau beoogde te regelen. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn de onderhandelingen over het voorstel echter gestaakt. Verdere indicaties voor steun voor het voorstel zijn de Raadsconclusies van december 2020 waarin de Commissie werd opgeroepen de mogelijkheden voor een maatregel betreffende overdracht van strafvervolgning te onderzoeken.⁹ Ook het Europees Parlement heeft een dergelijke oproep gedaan.¹⁰ Op basis van deze gegevens is de verwachting dat een meerderheid van lidstaten een positieve grondhouding zal aannemen tegenover het nemen van maatregelen op Europees niveau. Lidstaten hanteren sterk uiteenlopende uitgangspunten waar het gaat om de vervolgingsbeslissing, al naar gelang of zij daarvoor het legaliteitsbeginsel of het opportuniteitsbeginsel hanteren.¹¹ Verwacht kan worden dat lidstaten scherp zullen opletten dat de verordening hun vervolgingsstelsel respecteert. Het standpunt van het Europees Parlement over het voorstel is nog niet bekend. De Commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en

⁹ [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)).

¹⁰ Texts adopted – The impact of organised crime on own resources of the EU and on the misuse of EU funds – Wednesday, 15 December 2021 (Europa.eu).

¹¹ In lidstaten die het legaliteitsbeginsel hanteren, is het openbaar ministerie in beginsel verplicht om vervolging in te stellen naar aanleiding van een strafbaar feit. Nederland hanteert juist het opportuniteitsbeginsel, dat naar zijn gangbare positieve interpretatie inhoudt dat het openbaar ministerie alleen vervolging instelt als dat ook in het algemeen belang is.

binnenlandse zaken (LIBE-commissie) van het parlement neemt het voorstel in behandeling; de rapporteur is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, onderdelen b en d, VWEU. Artikel 82, eerste lid, onder b, VWEU, geeft het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen die ertoe strekken jurisdictiegeschillen tussen de lidstaten te voorkomen en op te lossen. Artikel 82, eerste lid, onder d, VWEU, biedt een grondslag voor het vaststellen van maatregelen die ertoe strekken in het kader van strafvervolgning en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen. Het kabinet meent dat deze twee artikelleden in combinatie met elkaar voorzien in een adequate grondslag voor dit instrument. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten gebaseerd op artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Zoals beschreven in onderdeel 2 van dit fiche heeft het voorstel vier doelstellingen, te weten: 1) de efficiënte en goede rechtsbedeling in de EU te verbeteren; 2) de eerbiediging van de grondrechten in het proces van overdracht van strafvervolgning te verbeteren; 3) de efficiëntie en rechtszekerheid van de overdracht van strafvervolgning te verbeteren; en 4) de overdracht van strafvervolgning mogelijk te maken in gevallen waarin die in het belang van de rechtspleging is, maar momenteel niet mogelijk is tussen de lidstaten, en straffeloosheid terug te dringen. Uit de huidige uitvoeringspraktijk door lidstaten afzonderlijk blijkt dat deze doelen onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, waardoor een aanpak op EU-niveau is vereist. Uit eerder genoemd onderzoek van onder andere de Erasmus Universiteit¹² is gebleken dat de uitvoeringspraktijk diverse knelpunten ervaart bij de overdracht van strafvervolgning. Deze problemen worden ook aangestipt in het hiervoor al aangehaalde *Commission Staff Working Document* en in het rapport van Eurojust¹³ uit januari 2023. Er is veel onduidelijkheid rond de vraag in welke situaties en in welke stadia van het proces een overdracht van strafvervolgning gewenst is en hoe lidstaten in dat verband die overdracht het beste kunnen bewerkstelligen. Veel van de geïdentificeerde obstakels zijn een gevolg van de in paragraaf 2a al genoemde gefragmenteerde aanpak, waarbij verschillende rechtsgrondslagen en procedures worden gebruikt om een strafvervolgning over te dragen. Zoals in onderdeel 3) onder a) van dit fiche al is beschreven, is een EU-instrument tot op heden niet tot stand gekomen.

Ook voor de aanpak van de (toenemende) grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit, is ten aanzien van de hiervoor genoemde doelen samenwerking tussen lidstaten noodzakelijk en kunnen de hiervoor genoemde doelstellingen beter op EU-niveau worden verwezenlijkt. Door het stellen van heldere normen, door stroomlijning van de procedure en door het voorzien in subsidiaire rechtsmacht kunnen obstakels die nu worden ervaren in de strafrechtelijke samenwerking worden wegge-

¹² P. Verrest e.a., *The transfer of criminal proceedings in the EU. An exploration of the current practice and of possible ways for improvement based on practitioners' views*, 2022.

¹³ *Eurojust Report on the Transfer of Proceedings in the European Union*.

nomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. Zoals beschreven in onderdeel 2 van dit fiche heeft het voorstel vier doelstellingen, te weten: 1) de efficiënte en goede rechtsbedeling in de EU te verbeteren; 2) de eerbiediging van de grondrechten in het proces van overdracht van strafvervolgung te verbeteren; 3) de efficiëntie en rechtszekerheid van de overdracht van strafvervolgung te verbeteren; en 4) de overdracht van strafvervolgung mogelijk te maken in gevallen waarin die in het belang van de rechtspleging is, maar momenteel niet mogelijk is tussen de lidstaten, en straffeloosheid terug te dringen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat het criteria bevat voor de overdracht van strafvervolgung alsmede weigeringsgronden op basis waarvan kan worden bepaald welke lidstaat het meest geëigend is om de vervolging in te stellen dan wel voort te zetten, voorziet in subsidiaire rechtsmacht waar noodzakelijk en voorziet in rechtsbescherming voor de verdachte en het slachtoffer. Het voorstel bewerkstelligt dat onder omstandigheden straffeloosheid wordt voorkomen en strafbare feiten berecht kunnen worden daar waar dat gelet op de goede rechtsbedeling het meest wenselijk is. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, onder meer doordat het voorstel ruimte laat aan lidstaten om in iedere zaak een autonome afweging te maken over de overdracht en niet dwingt tot het overdragen dan wel overnemen van strafvervolgung. Het voorstel biedt ruimte voor opportuniteitsafwegingen en het nationale recht van de lidstaat die de strafvervolgung overneemt wordt tot uitgangspunt genomen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie zullen de bepalingen over elektronische communicatie via het – als gevolg van de digitaliseringsverordening in te richten – gedecentraliseerde IT-systeem beperkte implicaties hebben voor het EU-budget. Deze komen ten laste van het huidige budget van het Justitie-programma. De Commissie geeft geen schatting van het concrete bedrag, maar stelt dat de kosten beperkt zullen zijn omdat het IT-systeem slechts kleine aanpassingen behoeft om ook in het kader van deze verordening te kunnen worden gehanteerd. Nederland is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Naar inschatting van de Commissie zullen de lidstaten eenmalige kosten moeten maken om met de nieuwe regels te kunnen werken, met name om rechters, officieren van justitie en andere praktijkdeelnemers op de hoogte te brengen van de nieuwe regels en voor het gereedmaken en in gebruik nemen van het IT-systeem, en meer structureel zal met name het vertalen van relevante documenten uit het strafproces kosten met zich brengen. Tegelijkertijd is de verwachting van de Commissie dat de verordening ook een kostenbesparend effect zal hebben door het effectiever maken van de overdracht en het stroomlijnen van processen.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De Commissie verwacht geen effecten voor burgers en bedrijven.¹⁴

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er worden geen gevolgen voor de concurrentiekracht of geopolitieke gevolgen verwacht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel zal nopen tot uitvoeringswetgeving. Wetgeving zal nodig zijn, in ieder geval om de bevoegde autoriteiten aan te wijzen, om te voorzien in rechtsmiddelen en om de gevolgen van de overdracht voor de nationale strafrechtelijke procedure te regelen. Net als andere bepalingen ter implementatie en uitvoering van EU-regelgeving, zullen wettelijke voorschriften die noodzakelijk zijn ter uitvoering van de verordening in een afzonderlijk hoofdstuk in het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering worden ondergebracht. De regeling in Titel 3 van het Vijfde Boek met betrekking tot de overdracht en overname van strafvordering zal daarnaast worden gehandhaafd, voor de samenwerking met staten die geen lid zijn van de EU en Denemarken en eventueel Ierland.¹⁵

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 28 van de verordening geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen volgens de procedure neergelegd in artikel 29. Het betreft hier de bevoegdheid om het certificaat zoals opgenomen in de annex bij de tijd te brengen of daarin technische wijzigingen aan te brengen («to update or make technical changes»). Het betreft een bevoegdheid van onbeperkte duur die op ieder moment door het parlement of de Raad kan worden ingetrokken. Nationale experts dienen te worden geraadpleegd voordat het certificaat wordt aangepast. Het kabinet acht delegatie van deze bevoegdheid mogelijk, nu het niet om essentiële onderdelen van de verordening gaat, maar om het formulier met behulp waarvan lidstaten elkaar verzoeken om een overdracht van strafvervolgning. De informatie die in ieder geval moet worden opgenomen in dit certificaat staat beschreven in artikel 9 van de verordening, waardoor het louter gaat om een technische uitwerking. Het kabinet acht delegatie ook wenselijk met het oog op de snelheid en geringe belasting die deze procedure met zich brengt in vergelijking tot een wijziging van de verordening. Het gebruik van delegatie (in plaats van uitvoering) ligt hier voor de hand omdat het gaat om de wijziging van een onderdeel van de verordening. Het kabinet acht de bevoegdheid voldoende afgebakend.

¹⁴ SWD(2023) 77, p. 18.

¹⁵ Zie COM(2023) 185 final, p. 5–6. Gelet op de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 bij het Verdrag van de Europese Unie over de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan deze verordening. In lijn met de artikelen 1 en 3 van Protocol nr. 21 over de positie van Ierland kan Ierland de voorzitter van de Raad binnen drie maanden na de indiening van een voorstel laten weten dat zij wensen deel te nemen aan de verordening.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen te nemen, namelijk het instellen van een gedecentraliseerd IT-systeem in artikel 23. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de nodige flexibiliteit biedt voor toekomstige aanpassingen van het IT-systeem. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De uitvoeringshandelingen worden op grond van artikel 26, tweede lid, vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011/. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat met behulp van het gedecentraliseerde IT-systeem gevoelige persoonsgegevens zullen worden uitgewisseld. De vast te stellen uitvoeringshandelingen kunnen hier mogelijk gevolgen voor hebben.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal blijkens artikel 34 toepasselijk worden twee jaar na de datum van inwerkingtreding. Het gebruik van het gedecentraliseerde IT-systeem wordt verplicht op de eerste dag van de maand volgend op een periode van twee jaar na het aannemen van de implementatiebepalingen genoemd in artikel 23. Voor die datum dienen de lidstaten de nodige wetgevende en administratieve maatregelen te hebben genomen om aan de verordening te voldoen. Deze termijn behoeft verdere bespreking ten aanzien van haalbaarheid van tijdige aanpassing van nationale wet- en regelgeving en wijzigingen van de praktijk afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het voorstel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening zal de Commissie een rapport bij het Europese Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de verordening. Het kabinet steunt deze bepaling.

e) Constitutionele toets

Het voorstel kan bijdragen aan het vergroten van rechtszekerheid, doordat de conceptverordening voorziet in heldere criteria op basis waarvan overdracht van strafvervolgning kan plaatsvinden. Daarnaast kan het voorstel bijdragen aan het voorkomen van parallelle vervolgingen van dezelfde verdachte in meerdere lidstaten. De verordening voorziet – in lijn met artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (recht op een effectieve voorziening in rechte) – in waarborgen, waaronder in voorkomende gevallen een hoorrecht en rechtsmiddelen, voor verdachten en eventuele slachtoffers, voor wie de overdracht gevolgen kan hebben.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorgestelde instrument kan bijdragen aan het voorkomen van straffeloosheid en ervoor zorgen dat strafbare feiten worden berecht in de lidstaat die daarvoor in de beste positie verkeert. Het is voorstelbaar dat een effectievere procedure leidt tot een toename van het aantal verzoeken tot overdracht tussen lidstaten. Om hoeveel zaken het gaat en wat de exacte gevolgen zijn zal mede afhankelijk zijn van de precieze vormgeving van de verordening. De gevolgen voor Nederland zullen uiterlijk ten tijde

van de uitvoeringswetgeving nader in kaart worden gebracht dan wel zoveel eerder als er meer zicht is op de uiteindelijke tekst.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan die voor andere derde landen.