



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 3 juli 2009 (14.07)
(OR. en)**

**11119/09
ADD 1**

COPEN 115

TOELICHTEND VERSLAG

Betreft: ONTWERP-KADERBESLUIT VAN DE RAAD betreffende de
overdracht van strafvervolging

TOELICHTEND VERSLAG

Kaderbesluit van de Raad betreffende de overdracht van strafvervolgning

Achtergrond

De lidstaten van de Europese Unie ("EU") worden in toenemende mate geconfronteerd met situaties waarin twee of meer lidstaten de rechtsmacht hebben om dezelfde of verwante strafbare feiten te onderzoeken en bij de strafrechter aanhangig te maken. Van een overlappende rechtsmacht van verschillende lidstaten kan sprake zijn wanneer een strafbaar feit op het grondgebied van verscheidene lidstaten is gepleegd, bijvoorbeeld mensenhandel, of wanneer de gevolgen van een strafbaar feit voelbaar zijn op het grondgebied van verscheidene lidstaten, zoals bij cyberaanvallen. Een ander voorbeeld is, wanneer de bevoegdheid in de ene lidstaat gebaseerd is op het territorialiteitsbeginsel en in een andere lidstaat op het personaliteitsbeginsel. In deze gevallen wordt de strafprocedure voor dezelfde of verwante strafbare feiten soms in twee of meer lidstaten gevoerd. In het licht van het algemene doel van de EU om een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen en in het belang van een goede rechtsbedeling zou het in tal van situaties de voorkeur verdienen dat de procedures in één enkele lidstaat worden geconcentreerd. Dat is in overeenstemming met het feit dat de rechtsbedeling traditioneel op nationaal niveau geschiedt.

Voorts zouden er in situaties wanneer slechts één lidstaat zijn bevoegdheid uitoefent of zijn rechtsmacht heeft gevestigd, diverse redenen kunnen zijn waarom het efficiënter zou zijn om de procedure in een andere lidstaat te voeren en deze derhalve over te dragen, bijvoorbeeld wanneer het moeilijk is om in de eerste lidstaat bewijsmateriaal te verzamelen of wanneer de verdachte in de andere lidstaat reeds een tot vrijheidsbeneming strekkende straf uitzit. In welbepaalde, duidelijk omschreven gevallen zou overdracht van strafvervolgning de voorkeur kunnen verdienen boven een Europees aanhoudingsbevel.

Er bestaan momenteel verscheidene internationale instrumenten, alsmede bilaterale en multilaterale overeenkomsten betreffende de overdracht en de coördinatie van strafvervolging tussen de lidstaten.

Het Verdrag van de Raad van Europa betreffende de overdracht van strafvervolging is aangenomen in 1972 ("het Verdrag van 1972")¹. Tot dusver hebben echter slechts 13 lidstaten dat Verdrag geratificeerd. Om het andere lidstaten mogelijk te maken een procedure in te stellen, maakt een aantal andere lidstaten gebruik van het mechanisme van het Verdrag van de Raad van Europa aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959, in combinatie met de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie van 2000. Weer andere lidstaten maken gebruik van bilaterale overeenkomsten of van informele samenwerking.

Tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen is in 1990 een overeenkomst ondertekend betreffende de overdracht van strafvervolging ("de Overeenkomst van 1990 inzake overdracht van strafvervolging"). Die overeenkomst is wegens het ontoereikend aantal bekrachtigingen evenwel niet in werking getreden.

Voorts heeft het Besluit van de Raad betreffende Eurojust² onder meer tot doel jurisdictieconflicten op te lossen en strafprocedures te coördineren. Volgens dat rechtsinstrument kan Eurojust de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verzoeken een onderzoek in te stellen of te aanvaarden dat één van hen beter geplaatst is om een onderzoek in te stellen. Eurojust kan ook schriftelijk advies uitbrengen over de manier waarop een jurisdictieconflict opgelost zou kunnen worden. Deze adviezen zijn evenwel niet bindend.

¹ Verdrag van 15.5.1972 (ETS 073).

² Besluit 2008/XX/JBZ inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002.

Voorts bevatten verscheidene door de lidstaten vastgestelde rechtsinstrumenten betreffende materieel strafrecht bepalingen betreffende de coördinatie van procedures.

Het kaderbesluit over jurisdictiegeschillen in strafzaken heeft betrekking op situaties waarin verscheidene lidstaten strafrechtelijke bevoegdheid hebben om een strafprocedure te voeren wegens op dezelfde feiten gebaseerde strafbare feiten en ten aanzien van dezelfde personen. Bij dat kaderbesluit wordt een mechanisme voor het uitwisselen van informatie ingevoerd dat tot doel heeft jurisdictieconflicten te voorkomen of op te lossen. Het voorziet in een alomvattend procedureel kader voor informatie-uitwisseling en rechtstreeks overleg, om te voorkomen dat het beginsel "ne bis in idem" wordt geschonden.

Bijgevolg zijn er in de betrekkingen tussen de lidstaten wat de overdracht en de coördinatie van strafprocedures betreft, verscheidene rechtsinstrumenten van toepassing. Er bestaat evenwel geen gemeenschappelijk juridisch kader dat de procedure voor de overdracht van strafvervolging regelt, met bijvoorbeeld criteria voor het verzoek om overdracht, een procedure naar aanleiding van dat verzoek, de weigeringsgronden en de rechtsgevolgen van een overdracht. De totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vereist bijgevolg initiatieven om de leemten in de bestaande wetgeving weg te werken. Met het initiatief wordt beoogd, de plaats van de strafprocedure duidelijker te bepalen en meer transparantie en een grotere objectiviteit te bewerkstelligen in de wijze waarop de plaats wordt gekozen waar het proces zal plaatsvinden.

Rechtsgrondslag/subsidiariteit

Dit voorstel wordt ingediend met het oog op wetgevend optreden op de basis van onder meer artikel 31, lid 1, onder a) en c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie ("VEU"). Volgens deze bepalingen moet samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of

gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten, onder andere waar dat dienstig is via Eurojust, met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen worden vergemakkelijkt en bespoedigd, en moet ter verbetering van deze samenwerking de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften worden gewaarborgd.

Met het voorstel wordt ook beoogd jurisdictiegeschillen tussen lidstaten te voorkomen overeenkomstig artikel 31, lid 1, onder d). Het voorstel heeft de vorm van een kaderbesluit dat gebaseerd is op artikel 34, lid 2, onder b), van het VEU.

Voorts heeft dit voorstel tot doel uitvoering te geven aan de doelstellingen die zijn verwoord in het Haags Programma ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de EU (hierna het "Haags Programma" genoemd), dat op 5 november 2004 door de Europese Raad is goedgekeurd. Het geeft met name uitvoering aan punt 3.3, waarin gesteld is dat met "het oog op doelmatiger strafvervolgingen [...] bijzondere aandacht [moet] worden besteed aan de mogelijkheden om vanuit een oogpunt van een goede rechtsbedeling in grensoverschrijdende multilaterale zaken de vervolging in één lidstaat te concentreren".

Het feit dat dit kaderbesluit als een meer traditioneel instrument inzake justitiële samenwerking is opgezet, vindt zijn verklaring in de bijzondere kenmerken van deze samenwerkingsvorm, en het programma met maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning wordt er geheel onverlet door gelaten.

Er is geen ander rechtsinstrument dat toereikend lijkt om de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de overdracht van rechtsvervolging in de gehele EU te regelen dan een kaderbesluit. Met name kunnen de lidstaten niet ieder voor zich voorschriften vaststellen die zowel in hun eigen situatie passend als onderling verenigbaar zijn. Eenvormigheid kan gemakkelijker worden bereikt door middel van een gemeenschappelijk optreden in de vorm van een kaderbesluit van de Raad. Dit kaderbesluit gaat niet verder dan wat nodig is om die doelstelling te verwezenlijken. Het laat tevens artikel 33 VEU onverlet.

Samenvatting van het voorstel en toelichting bij de bepalingen ervan

Het voorgestelde kaderbesluit creëert een procedureel kader voor de overdracht van strafvervolgning tussen de lidstaten. De in het kaderbesluit vervatte maatregelen zijn bedoeld om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te verbreden middels een instrument dat de efficiëntie van de strafvervolgning vergroot en de rechtsbedeling verbetert; in dit instrument worden gemeenschappelijke voorschriften vastgesteld wat de voorwaarden betreft waaronder de strafvervolgning die in de ene lidstaat is ingesteld, aan een andere lidstaat kan worden overgedragen.

De formulering van dit kaderbesluit is tot op zekere hoogte gebaseerd op de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag van 1972 en de Overeenkomst van 1990 inzake overdracht van strafvervolgning.

HOOFDSTUK 1 - ALGEMENE BEPALINGEN

In de artikelen 1 en 2 worden de doelstelling van het voorstel en de werkingssfeer ervan gedefinieerd. In artikel 1 staat dat met dit rechtsinstrument wordt beoogd de efficiëntie van de strafvervolgning te vergroten en de rechtsbedeling te verbeteren. Deze doelstellingen zullen worden verwezenlijkt door middel van voorschriften die de overdracht van vervolging tussen de autoriteiten van de lidstaten regelen. Artikel 2 verwijst naar de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en sluit aan op eerdere kaderbesluiten.

Artikel 3 bevat de definities van de termen die in het kaderbesluit veel worden gebruikt. De definitie van de term " strafbaar feit" onder a) is gebaseerd op de Overeenkomst betreffende de overdracht van strafvervolgning van 1990; van de term "administratief delict" is evenwel geen definitie opgenomen. De definities van de termen " overdragende autoriteit" en " ontvangende autoriteit" staan in de punten b) en c).

Artikel 4 heeft betrekking op de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en hangt nauw samen met artikel 5 van het kaderbesluit inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis. Deze bepaling schrijft voor dat de lidstaten "justitiële autoriteiten" aanwijzen als overdragende en ontvangende autoriteiten. Andere dan justitiële autoriteiten kunnen evenwel als bevoegde autoriteiten uit hoofde van lid 2 worden aangewezen, mits zij krachtens hun nationale wetgeving en procedures bevoegd zijn beslissingen van soortgelijke aard te geven.

In overeenstemming met de rechtsinstrumenten betreffende wederzijdse erkenning is rechtstreeks contact tussen de justitiële autoriteiten de regel. Overeenkomstig artikel 4, lid 3, kunnen de lidstaten evenwel, indien hun interne organisatie zulks vereist, een of meer centrale autoriteiten aanwijzen om de bevoegde autoriteiten te assisteren bij het administratief toezenden en in ontvangst nemen van de verzoeken. Deze bepaling strookt met artikel 4, lid 3, van het kaderbesluit over het voorkomen en oplossen van geschillen inzake de uitoefening van jurisdictie in strafprocedures.

Artikel 5 heeft betrekking op de vervolgingsbevoegdheid wanneer de strafvervolgning tussen lidstaten is overgedragen. De ontvangende autoriteit kan een aanvraag om overdracht van strafvervolgning alleen inwilligen indien de aanvragende lidstaat bevoegd is om het strafbaar feit te berechten. Voor de overdracht van strafvervolgning, wanneer zulks vereist is voor een goede rechtsbedeling, is het daarom van essentieel belang dat de lidstaat van de ontvangende autoriteit bevoegdheid wordt verleend in de gevallen waarin die lidstaat anders geen bevoegdheid zou hebben.

Bevoegdheid kan worden verleend door aan het verzoek om overdracht het automatische gevolg te verbinden dat het strafrecht van de lidstaat van de ontvangende autoriteit van toepassing wordt. Ter voorkoming van conflicten met het beginsel *nulla poena sine lege* is een andere methode gekozen, in overeenstemming met de corresponderende bepaling van het Verdrag van 1972. Artikel 5, lid 1, voorziet derhalve in de toepasselijkheid van het strafrecht van elke lidstaat voor elk strafbaar feit waarop het strafrecht van een andere lidstaat van toepassing is. Dat houdt in dat de betrokken lidstaat al bevoegd was op het moment waarop het strafbaar feit is begaan.

De hierboven beschreven bevoegdheidsuitbreiding zou om evidente redenen beperkt moeten blijven tot hetgeen noodzakelijk is voor de overdracht. Bijgevolg zijn de lidstaten alleen bevoegd in het kader van de toepassing van het kaderbesluit, en de uitoefening van deze bevoegdheid is in artikel 5, lid 2, beperkt tot de gevallen waarin de overdragende autoriteit van een andere lidstaat een verzoek om overdracht van strafvervolgning heeft ingediend.

Deze bepaling, waarbij aan alle lidstaten bevoegdheid wordt verleend uit hoofde van hun rol in het ontvangen van verzoeken om overdracht van strafvervolgning, staat los van het nationaal recht en is niet van invloed op, of houdt op generlei wijze een beperking in van, de bevoegdheid waarover de lidstaten krachtens hun nationaal recht beschikken. Bijgevolg zou deze bepaling niet van toepassing zijn indien de lidstaten krachtens hun nationaal recht reeds over de vereiste bevoegdheid beschikken. De overeenkomstig deze bepaling verleende bevoegdheid wordt slechts subsidiair toegepast en kan alleen worden uitgeoefend indien de lidstaat waarbij de rechtsmacht oorspronkelijk berust, niet in staat is deze uit te oefenen of afziet van zijn recht deze uit te oefenen.

Artikel 6 creëert ten behoeve van de lidstaten die initieel bevoegd zijn voor de vervolging, een rechtsgrondslag om van vervolging af te zien of deze stop te zetten ten gunste van een lidstaat waarvan is vastgesteld dat die zich in een betere positie bevindt om de feiten te vervolgen. Deze bepaling is opgenomen ten behoeve van de lidstaten met rechtsstelsels die gebaseerd zijn op het "beginsel van legaliteit" van de procedure, i.e. de verplichting een dader te vervolgen. Zonder deze bepaling zouden deze lidstaten uit hoofde van hun nationaal recht verplicht kunnen zijn hun eigen procedure in te leiden.

HOOFDSTUK 2 - OVERDRACHT VAN VERVOLGING

Artikel 7 geeft een lidstaat die bevoegd is om een strafbaar feit te vervolgen, het recht een andere lidstaat te verzoeken vervolging in te stellen tegen de vermeende pleger van een strafbaar feit, ongeacht of laatstgenoemde lidstaat rechtsmacht heeft krachtens zijn nationaal recht dan wel krachtens artikel 5 van het kaderbesluit. Het verzoeken om overdracht van vervolging is geen verplichting voor een lidstaat. Het indienen van een verzoek is slechts een mogelijkheid waarover de overdragende autoriteit beschikt.

In de bepaling staat, als een dwingende vereiste, dat een verzoek alleen kan worden gedaan indien zulks in het belang is van een efficiënte en goede rechtsbedeling. Voorts bevat het artikel een opgave van de gevallen waarin een verzoek om overdracht kan worden ingediend, namelijk indien ten minste aan één van de in de punten a) tot en met h) genoemde criteria is voldaan. Deze criteria houden verband met artikel 12, waarin de gevallen zijn genoemd waarin de ontvangende autoriteit het verzoek kan weigeren. Er moet slechts worden voldaan aan één van de in de punten a) tot en met h) genoemde criteria, en niet aan al deze criteria. De lijst is volledig. De criteria zijn niet in afnemende volgorde van belang genoemd en geen enkel criterium is doorslaggevend voor de doelstellingen van het kaderbesluit. Met alle criteria wordt de verwezenlijking van het hoofddoel beoogd, namelijk een betere rechtsbedeling. Bij de criteria moet voorts de volgende toelichting worden gegeven.

Punten a), c) en h): deze bepalingen hebben betrekking op situaties waarin een beoordeling van de feiten door de overdragende autoriteit tot de conclusie leidt dat de doelstellingen van de rechtsbedeling efficiënter en gemakkelijker met een procedure in een andere lidstaat zouden worden bereikt. Voor deze conclusie kunnen bijvoorbeeld de volgende elementen van belang zijn: het bestaan van bewijsmateriaal in laatstgenoemde lidstaat, de aanwezigheid van belangrijke getuigen op het grondgebied van deze lidstaat, de betere toegankelijkheid of beschikbaarheid van de nodige documenten, de noodzaak de plaats van het misdrijf te bezoeken of de aanwezigheid van het slachtoffer op het grondgebied van deze lidstaat.

Punt b): de aanwezigheid van de verdachte in een andere lidstaat is een ander feit dat tot de conclusie kan leiden dat het doel van de rechtsbedeling efficiënter en gemakkelijker zou worden bereikt door de vervolging over te dragen. Bovendien strookt dit criterium met de doelstellingen van het moderne strafrecht: tenuitvoerlegging van de straf van een veroordeelde dader met het oog op diens sociale reclassering. De reclassering wordt aanzienlijk vergemakkelijkt wanneer de veroordeelde zijn straf kan uitzitten in een nationale en culturele omgeving waarmee hij vertrouwd is en hij contact kan onderhouden met zijn gezin.

Punten d) en e): deze criteria hebben tot doel te voorkomen dat in verschillende lidstaten voor dezelfde of verwante strafbare feiten twee procedures worden gevoerd, en beogen deze te bundelen in één procedure voor verscheidene strafbare feiten. Punt d) heeft betrekking op procedures betreffende dezelfde verdachte en punt e) heeft betrekking op situaties waarin de procedure andere personen dan de verdachte betreft, met name wanneer deze personen deel uitmaken van dezelfde criminele organisatie.

Punt f): met het oog op het vergemakkelijken van de reclassering voorziet dit criterium in de tenuitvoerlegging van opeenvolgende straffen. Indien de beschuldigde in de lidstaat van de ontvangende autoriteit al in detentie is genomen of zal worden genomen, lijkt het in het belang van een goede rechtsbedeling en de doeltreffendheid van de behandeling aangewezen de vervolging over te dragen. Een zorgvuldig geplande procedure in één enkele lidstaat zal vermoedelijk gunstiger resultaten opleveren dan twee afzonderlijke, niet-gecoördineerde procedures in twee verschillende lidstaten.

Punt g): dit criterium beoogt eveneens de vergemakkelijking van de reclassering, en heeft, samen met punt b), tot doel de veroordeelde de mogelijkheid te bieden in een hem vertrouwde nationale en culturele omgeving te leven en gedurende zijn straf contacten te onderhouden met zijn gezin. De lidstaten hebben verscheidene kaderbesluiten betreffende de tenuitvoerlegging van straffen in andere lidstaten aangenomen; met name Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, en Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen. Met de toepassing van dit criterium in dit lid wordt beoogd de bepalingen van deze aangenomen kaderbesluiten aan te vullen. Dit criterium maakt overdracht van vervolging mogelijk als alternatief voor een overdracht van de straf indien reeds in een vroeg stadium van de procedure duidelijk is dat de tenuitvoerlegging van een overwogen straf beter in de andere lidstaat kan geschieden. Dit lid mag evenwel niet in die zin worden uitgelegd dat de toepassing van een ander kaderbesluit uitgesloten zou zijn indien in een specifiek geval de overdracht van de straf passender is.

Artikel 8 houdt niet in dat de instemming van de verdachte moet worden verkregen. De bedoeling is alleen dat de verdachte indien passend zijn mening kenbaar kan maken, of ten minste op de hoogte wordt gebracht van een voorgenomen overdracht alvorens een beslissing wordt genomen. Doel is het recht van het individu zichzelf te verdedigen te bevestigen, omdat de beslissing van invloed kan zijn op de uitkomst van het strafproces.

Artikel 9 heeft betrekking op de belangen van de slachtoffers. De bevoegde autoriteiten dienen naar behoren rekening te houden met de rechten van de slachtoffers, en met name het recht om ingelicht worden over een voorgenomen overdracht.

Artikel 10 heeft betrekking op de procedure voor het indienen van het verzoek en bevat een opsomming van de bij het verzoek te voegen documenten. Lid 1 biedt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid overleg te plegen alvorens een verzoek in te dienen. Dat artikel is bedoeld om alvorens het verzoek wordt gedaan duidelijkheid te scheppen met betrekking tot onzekere punten, teneinde te voorkomen dat verzoeken worden ingediend die weinig kans maken te worden ingewilligd. Dat overleg kan met name betrekking hebben op de vraag of de ontvangende autoriteit eventueel een weigeringsgrond zou kunnen invoeren.

Lid 2 biedt flexibiliteit met betrekking tot de overlegprocedure. De overdragende autoriteit kan in voorkomend geval een standaardformulier gebruiken om de nodige informatie te verstrekken. Lid 3 bepaalt dat, indien dit formulier wordt gebruikt, het overeenkomstig de instrumenten inzake wederzijdse erkenning rechtstreeks samen met de andere schriftelijke informatie door de overdragende autoriteit aan de ontvangende autoriteit moet worden toegezonden in enigerlei vorm die toelaat dat het schriftelijk wordt vastgelegd en die de ontvangende autoriteit in staat stelt de echtheid ervan vast te stellen.

Lid 4 heeft betrekking op het eigenlijke verzoek om overdracht en bepaalt dat het formulier moet worden gebruikt wanneer het nog niet tijdens de overlegprocedure is gebruikt. Om de ontvangende autoriteit in staat te stellen de zaak grondig te beoordelen en te bepalen of de overdracht van de vervolging overeenkomstig artikel 13 zal worden aanvaard, worden de relevante onderdelen van het strafdossier, alsook alle andere relevante documenten bij het verzoek om overdracht gevoegd. Uiteindelijk is het de ontvangende autoriteit die in iedere specifieke zaak moet beoordelen welke

gegevens zij nodig heeft en de overdragende autoriteit indien nodig om aanvullende informatie moet verzoeken. Het verzoek dient tevens vergezeld te gaan van een kopie met de relevante wetgeving, of tenminste van een opgave daarvan.

Dit in verband met het vereiste van dubbele strafbaarheid in artikel 11.

Lid 5 moet in samenhang met artikel 16, lid 1, worden gelezen, waarin is bepaald dat, uiterlijk tot de ontvangst van de kennisgeving van de aanvaarding van de overdracht van vervolging door de ontvangende autoriteit, de overdragende autoriteit haar recht behoudt alle nodige maatregelen te treffen met betrekking tot het onderzoek/de procedure. Uit lid 6 volgt dat het recht van vervolging naar de overdragende autoriteit terugkeert indien deze het verzoek intrekt op enig tijdstip voordat de ontvangende autoriteit haar op de hoogte heeft gesteld van een beslissing de overdracht van de vervolging te aanvaarden. De leden 7 en 8 hebben betrekking op de toezending van een verzoek en zijn gebaseerd op soortgelijke voorschriften in instrumenten betreffende wederzijdse erkenning.

Een van de voornaamste voorwaarden voor de overdracht van vervolging is de dubbele strafbaarheid, zoals deze in artikel 11 is vervat. Op het gebied van internationale samenwerking in strafzaken kan dit beginsel hetzij *in abstracto*, hetzij *in concreto* worden beschouwd. Voor de toepassing van de kaderbesluit is gekozen voor het beginsel *in abstracto*, zoals ook in andere EU-instrumenten. Dat betekent dat de handeling die aan het verzoek om overdracht ten grondslag ligt, moet voldoen aan de criteria waaraan een strafbaar feit in beide lidstaten moet beantwoorden. De bepaling dient evenwel te worden gelezen in samenhang met de weigeringsgronden in artikel 12.

De redenen waarom een overdracht kan worden geweigerd, staan opgesomd in artikel 12, en stroken tot op zekere hoogte met de weigeringsgronden die reeds in andere kaderbesluiten zijn opgenomen. Lid 1, onder g), verleent de ontvangende autoriteit het recht de feitelijke of juridische redenen die door de overdragende autoriteit ter rechtvaardiging van haar verzoek om overdracht

zijn opgegeven, te betwisten. Deze bepaling heeft betrekking op de in artikel 7, punten a) tot en met h), genoemde criteria. Alvorens te beslissen de overdracht om deze reden te weigeren, dient de ontvangende autoriteit evenwel overeenkomstig lid 3 met de overdragende autoriteit te overleggen.

Teneinde de ontvangende autoriteit meer soepelheid te bieden bij het weigeren van een overdracht van strafvervolging in de gevallen waarin de bevoegdheid uitsluitend op het kaderbesluit is gebaseerd, verleent artikel 12, lid 2, de ontvangende autoriteit het recht de overdracht ook te weigeren wanneer zij de inschatting van het dwingende vereiste van artikel 7 betwist, namelijk dat de overdracht in het belang is van een efficiënte en goede rechtsbedeling. Deze weigeringsgrond is evenwel alleen van toepassing wanneer de bevoegdheid van de lidstaat die het verzoek in ontvangst heeft genomen, uitsluitend op artikel 5 van het kaderbesluit gebaseerd is.

Artikel 13 bepaalt dat de ontvangende autoriteit zich zal beraden op het verzoek om overdracht en zal bepalen of de overdracht zal worden aanvaard. Er wordt op gewezen dat de ontvangende autoriteit alleen verplicht is te beslissen of een overdracht wordt aanvaard, en er is geen enkele verplichting wat betreft de verdere actie die de bevoegde autoriteit dient te ondernemen. Dat onderzoek houdt onder meer een beoordeling van de weigeringsgronden in, teneinde te bepalen of er sprake is van een van de beperkte weigeringsgronden van artikel 12. Zelfs wanneer de ontvangende autoriteit besloten heeft de overdracht te aanvaarden, blijft zij vrij te bepalen welke stappen moeten worden ondernomen met betrekking tot het strafbare feit dat aan het verzoek ten grondslag ligt. Wanneer de ontvangende autoriteit het verzoek inwilligt, handelt zij volgens de voorschriften van haar nationaal recht. De verwijzing naar het nationaal recht is vooral ingegeven door de wens het opportuniteitsbeginsel niet te doorkruisen, zoals dat in de strafprocedures van toepassing is in de rechtsstelsels die dat beginsel kennen. Niets in het kaderbesluit mag in die zin worden opgevat dat het de discretionaire vervolgingsbevoegdheid waarin het nationaal recht voorziet, doorkruist, en het feit dat een vervolging is overgedragen houdt op generlei wijze een plicht in om te vervolgen. In lid 2 staat dat de ontvangende autoriteit verplicht is haar beslissing mede te delen aan de overdragende autoriteit.

Artikel 14 biedt de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid met elkaar te overleggen om de toepassing van het kaderbesluit te vergemakkelijken en artikel 15 bevat informatie over de mogelijkheid bijstand te vragen aan Eurojust of het Europees justitieel netwerk. De bevoegde autoriteiten moeten worden aangemoedigd gebruik te maken van de reeds bestaande mechanismen van Eurojust en het Europees justitieel netwerk. Deze bepaling laat het besluit inzake Eurojust evenwel onverlet.

HOOFDSTUK 3 - GEVOLGEN VAN DE OVERDRACHT

De artikelen 16 en 17 hebben betrekking op de gevolgen van een overdracht.

Artikel 16, lid 1, bepaalt dat de procedure in de lidstaat van de overdragende autoriteit uiterlijk bij ontvangst van de kennisgeving van de aanvaarding van de overdracht door de ontvangende autoriteit wordt opgeschort of gestaakt, in volledige overeenstemming met het nationaal recht van de betrokken lidstaat. Deze bepaling heeft tot doel parallelle procedures te voorkomen. Deze bepaling biedt niettemin de mogelijkheid de nodige onderzoeksdaden te stellen in de lidstaat van de overdragende autoriteit. Deze uitzondering op de algemene regel is met name bedoeld als rechtsgrondslag voor het verlenen van rechtshulp aan de lidstaat van de ontvangende autoriteit. De rechten van de slachtoffers om overeenkomstig het nationaal recht een strafvordering in te stellen, blijven in overeenstemming met artikel 16, lid 4, onverlet.

Artikel 16, lid 2, handhaaft alle rechten van de overdragende autoriteit om een strafprocedure in te stellen indien de ontvangende autoriteit haar in kennis stelt van haar beslissing om de strafprocedure met betrekking tot de feiten die aan het verzoek om overdracht ten grondslag liggen, te staken. Het recht voor de overdragende autoriteit om een strafprocedure in te stellen, vervalt daarentegen indien zij door de ontvangende autoriteit in kennis wordt gesteld van een beslissing die aan het einde van

de procedure is gegeven, indien die beslissing een belemmering vormt voor verdere vervolging overeenkomstig het recht van die lidstaat (artikel 16, lid 3). Informatie betreffende beslissingen tot onderbreking van de strafprocedure en beslissingen die aan het einde van de strafprocedure worden gegeven, worden door de ontvangende autoriteit aan de overdragende autoriteit medegedeeld overeenkomstig artikel 18, onder Slotbepalingen.

Artikel 17, lid 1, verduidelijkt dat het recht van de lidstaat waarnaar de strafvervolging is overgedragen moet worden toegepast zodra de vervolging is overgedragen, onder meer wat betreft de maatregelen die moeten worden getroffen in een overgedragen zaak (zie ook artikel 13). Alle door het nationaal recht van de lidstaat toegestane procedurele maatregelen zijn volgens artikel 17, lid 3, van toepassing zodra een overdracht is aanvaard. Artikel 17, lid 2, regelt de gelijkwaardigheid van onderzoeksdaeden doordat hierin is bepaald dat de onderzoeksdaeden die op rechtsgeldige wijze zijn gesteld in de lidstaat die het verzoek om overdracht van vervolging heeft gedaan, dezelfde geldigheid hebben in de lidstaat waarnaar de strafvervolging is overgedragen, mits deze met het recht van laatstgenoemde lidstaat verenigbaar zijn. Dezelfde rechtsgevolgen worden verleend aan handelingen die de verjaringstermijn onderbreken of schorsen.

Artikel 17, lid 4, verduidelijkt dat een klacht die op rechtsgeldige wijze is ingediend in de lidstaat die het verzoek om overdracht van vervolging heeft gedaan, dezelfde geldigheid heeft als een klacht die op rechtsgeldige wijze is ingediend in de lidstaat waarnaar de vervolging is overgedragen, zelfs als de voorschriften ter zake in deze lidstaten verschillen. Het gaat om klachten met betrekking tot de toelating een procedure aanhangig te maken. Vervolgingen op aanklacht van een particulier zijn evenwel uitgesloten van de werkingssfeer van het kaderbesluit (zie ook artikel 16, lid 4). Artikel 17, lid 5, betreft het geval waarin een klacht, of een ander middel om strafvordering in te stellen, alleen noodzakelijk is in de lidstaat waarnaar de strafvervolging is overgedragen. Overeenkomstig het beginsel dat het recht van de lidstaat waarnaar de vervolging is overgedragen moet worden toegepast zodra de vervolging is overgedragen, moeten de vormvoorschriften voor het indienen van de klacht door deze lidstaat worden vastgesteld.

Artikel 17, lid 6, betreft het recht dat toepasselijk is voor het bepalen van de straf voor een strafbaar feit dat aan een verzoek om overdracht van vervolging ten grondslag ligt. De straf wordt bepaald door het recht van de lidstaat waarnaar de vervolging is overgedragen indien de bevoegdheid reeds overeenkomstig het nationaal recht van die lidstaat is vastgesteld. Het recht van een andere lidstaat wordt alleen in aanmerking genomen indien het recht van de lidstaat waarnaar de vervolging is overgedragen zulks uitdrukkelijk bepaalt. Indien de bevoegdheid evenwel uitsluitend op dit kaderbesluit is gegrondvest, wordt de *lex mitior* van de lidstaat die het verzoek om overdracht heeft gedaan in aanmerking genomen. In dat geval oefent de lidstaat waarnaar de vervolging is overgedragen, geen oorspronkelijke, maar slechts een subsidiaire rechtsmacht uit. In die omstandigheden is het niet gerechtvaardigd de lidstaat waarnaar de vervolging is overgedragen, de bevoegdheid te verlenen een strengere straf op te leggen dan die waarin het recht van de lidstaat die het verzoek heeft gedaan, voorziet.

HOOFDSTUK 4 - SLOTBEPALINGEN

Artikel 19 voorziet in de verplichting voor de overdragende autoriteit om te voorzien in een vertaling van het formulier en de relevante delen van het strafdossier, hetgeen strookt met andere kaderbesluiten. Artikel 20 is ook in overeenstemming met andere kaderbesluiten.

Artikel 21 regelt de verhouding tot het Verdrag van de Raad van Europa van 1972 (lid 1), en verduidelijkt met betrekking tot bestaande of toekomstige verdragen of overeenkomsten dat de lidstaten hun goedkeuring mogen hechten aan instrumenten, en/of instrumenten toepassen, die verder reiken dan de doelstellingen van het voorstel (leden 2 en 3).

De artikelen 22 en 23 bevatten bepalingen over de uitvoering en de inwerkingtreding van het kaderbesluit.

Gevolgen voor de begroting

De tenuitvoerlegging van het voorgestelde kaderbesluit zal naar verwachting geen significante extra beleidsuitgaven meebrengen ten laste van de begrotingen van de lidstaten of van de begroting van de Europese Unie. Zelfs zijn er op termijn kostenbesparingen te verwachten, doordat voorkomen zal worden dat de procedures in verscheidene lidstaten tegelijk moeten worden gevoerd.