



C/2023/869

8.12.2023

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overdracht van strafvervolging

(COM(2023) 185 final — 2023/0093 (COD))

(C/2023/869)

Rapporteur: **Vasco DE MELLO**

Raadpleging	Europese Commissie, 20.9.2023
Juridische grondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap (SOC)
Goedkeuring door de afdeling	5.9.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	20.9.2023
Zitting nr.	581
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	209/0/6

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Dit voorstel voor een verordening heeft tot doel leemten in de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel op te vullen door een gemeenschappelijke regeling voor de overdracht van strafvervolging tussen de lidstaten in te voeren en zo te voorkomen dat in meer dan één lidstaat strafprocedures met betrekking tot dezelfde feiten en dezelfde personen worden ingesteld — het “non bis in idem”-beginsel; tegelijk is het de bedoeling straffeloosheid als gevolg van het uitblijven van strafvervolging te voorkomen of beperken.

1.2. Daartoe wordt een reeks uniforme regels vastgesteld voor samenwerking tussen de lidstaten bij het verzenden en ontvangen van verzoeken om overdracht van strafvervolging.

1.3. Voorts stelt de Commissie voor een gemeenschappelijke digitale structuur voor de overdracht van de processtukken in kwestie op te zetten.

1.4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met dit initiatief van de Commissie.

1.5. Wel is het van mening dat het wetgevingsvoorstel op bepaalde punten moet worden aangevuld of gecorrigeerd.

1.6. Zo zou er in verband met de grondrechten van de betrokkenen uitdrukkelijk moeten worden verwezen naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook naar andere rechtsinstrumenten die gericht zijn op de bescherming van de grondrechten.

1.7. Het EESC wijst erop dat de voorgestelde verordening er niet toe mag leiden dat verdachten/beklaagden via de toepassing van procedureregels het rechtsregime kunnen kiezen dat hun het beste uitkomt.

1.8. Het EESC is ingenomen met het besluit om gemeenschappelijke digitale instrumenten in te voeren om de procedures te versnellen en is van oordeel dat hiervoor Europese middelen moeten worden uitgetrokken.

1.9. Zoals in eerdere adviezen al is aangegeven, moet het echter ook mogelijk blijven te communiceren via papier, met het oog op de maatschappelijke groepen die om uiteenlopende redenen geen toegang hebben tot informatietechnologieën.

1.10. Bij het hele vertaalproces moet de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden betracht en mag geen gebruik worden gemaakt van kunstmatige intelligentie of andere vormen van machinevertaling zonder menselijke tussenkomst.

1.11. Het EESC vindt dat de wetgeving moet voorzien in het recht van de betrokken partijen om bij een hogere rechtbank beroep aan te tekenen tegen een ondeugdelijke vertaling van processtukken.

1.12. Zoals het EESC al in eerdere adviezen heeft aangegeven, is het van mening dat alle rechtsbeoefenaars alsook andere betrokkenen, zoals vertalers, een opleiding ter zake moeten krijgen.

1.13. Het EESC pleit voor de invoering van een methode om negatieve bevoegdheidsconflicten naar aanleiding van de toepassing van de voorgestelde verordening te beslechten.

1.14. Bij overdracht van strafvervolgning moet de mogelijkheid worden uitgesloten dat de verzoekende autoriteit niet het volledige dossier maar slechts een deel daarvan doorstuurt naar de aangezochte autoriteit.

1.15. Daarmee zou paal en perk worden gesteld aan alle mogelijke vormen van willekeur — een reëel risico als het dossier maar gedeeltelijk wordt doorgestuurd.

2. Achtergrond

2.1. De gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten heeft als onbedoeld neveneffect dat ook een grensoverschrijdende ruimte is ontstaan waar criminelen vrij spel dreigen te krijgen.

2.2. In onze samenlevingen ligt de bevoegdheid om wetsovertredingen en misdrijven te bestraffen al sinds mensenheugenis bij de staat. Deze regeling staat in tegenstelling tot eigenrichting, een op de vergeldingswet ("oog om oog, tand om tand") gebaseerde praktijk.

2.3. Het *Ius Puniendi*, dat wil zeggen de mogelijkheid voor de staat om personen die op zijn grondgebied zijn wetten overtreden en dus een strafbaar feit begaan, of die op buitenlands grondgebied een strafbaar feit begaan tegen zijn onderdanen, te straffen, is een inherent en centraal kenmerk van de soevereine bevoegdheden van een staat⁽¹⁾.

2.4. Deze soevereine bevoegdheid is voor de staat dusdanig belangrijk dat de grondwet in de meeste gevallen de exclusieve bevoegdheid om wetgeving op dit gebied vast te stellen voorbehoudt aan het parlement.

2.5. De uitoefening van het *Ius Puniendi* door de staat, dat in het uiterste geval kan leiden tot vrijheidsberoving van burgers, moet echter altijd gepaard gaan met een uitgebreid overzicht van de grondrechten van burgers, om hen te beschermen tegen de mogelijkheid van misbruik of willekeur, praktijken die kenmerkend zijn voor degenen die het begrip rechtsstaat niet respecteren.

2.6. Zoals hierboven al werd opgemerkt, brengt de interne markt tal van uitdagingen met zich mee voor de toepassing van het strafrecht.

2.7. Zonder de mogelijkheid van transnationale vervolging kan het bestaan van de transnationale ruimte van vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten tussen staten ertoe leiden dat criminelen in verschillende landen ongestraft hun gang kunnen gaan of dat er vrijplaatsen worden gecreëerd.

⁽¹⁾ Opgemerkt zij dat de toepassing van buitenlands recht op strafbare feiten gepleegd in een bepaald gebied, door de onderdanen van dat gebied altijd werd gezien als een ontegensprekelijk bewijs van verlies van soevereiniteit van de staat. Een voorbeeld zijn de gebeurtenissen in China eind 19e eeuw, toen de Europeanen de Chinese staat dwongen om toe te staan dat Europese onderdanen door een particuliere rechtbank werden berecht volgens de wetten van hun land van herkomst.

2.8. Naarmate de Europese integratie vorderde, werd de behoefte aan meer samenwerking op het gebied van veiligheid en strafrecht dringender; zo sloten de lidstaten aanvankelijk verschillende verdragen op het gebied van uitlevering en justitiële samenwerking ⁽²⁾ en werd deze problematiek uiteindelijk opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zelf, zodat er nu sprake is van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten, en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht op het grondgebied van de EU een feit is ⁽³⁾.

2.9. Er is dus sprake van een verschuiving van intergouvernementele samenwerking, gebaseerd op door de lidstaten gesloten verdragen betreffende justitiële samenwerking en uitlevering waarbij de beslissingsbevoegdheid gedeeld wordt tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, naar een systeem van samenwerking waarbij de beslissingsbevoegdheid berust bij de bevoegde rechterlijke autoriteiten, zonder inmenging van de uitvoerende macht, die, anders dan in het geval van uitlevering, volledig buiten dit proces staat.

2.10. Hoeksteen van deze paradigmaverschuiving — die zoals gezegd is vastgelegd in het VWEU — is het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken ⁽⁴⁾.

2.11. Er kan echter alleen sprake zijn van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie als de beginselen van vrijheid, veiligheid en recht met elkaar in evenwicht zijn; is dat niet het geval dan dreigen de fundamentele rechten, vrijheden en garanties van de burgers te worden uitgehouden ten behoeve van een totalitaire schijnveiligheid en schijnjustitie.

2.12. Om vertrouwen te wekken m.b.t. de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, moeten de lidstaten de grondrechten van de burgers op gelijke of gelijkwaardige wijze eerbiedigen, zodat de bevoegde autoriteit van de erkennende staat er met zekerheid op kan vertrouwen dat de erkende rechterlijke beslissing zal worden uitgevoerd.

2.13. Dit beginsel van wederzijdse erkenning kreeg voor het eerst gestalte in een strafrechtelijke context met het Europees aanhoudingsbevel ⁽⁵⁾ en werd vervolgens ook vastgelegd in soortgelijke rechtsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld het Europees onderzoeksbevel ⁽⁶⁾.

2.14. De regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel is gebaseerd op het Europees aanhoudingsmandaat, maar mogelijk worden ook de rechten, vrijheden en waarborgen van de burgers geëerbiedigd ⁽⁷⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Net als het Europees aanhoudingsbevel is dit voorstel om de overdracht van strafvervolgning van de ene naar de andere lidstaat te regelen, een manier om grensoverschrijdende criminaliteit, met name de georganiseerde misdaad, doeltreffender en sneller te bestrijden.

⁽²⁾ Zie in dit verband het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 1957, het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959, het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning van 15 mei 1972, de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen alsook de vele multilaterale en bilaterale verdragen betreffende uitlevering die door de lidstaten werden gesloten.

⁽³⁾ Zie artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 2, punt j), alsook titel V, met name de artikelen 67 en 82 van het VWEU.

⁽⁴⁾ Het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken, dat is vastgelegd in artikel 67, lid 3, VWEU, komt neer op de erkenning van een rechterlijke beslissing van een bevoegde autoriteit van een lidstaat door een andere bevoegde autoriteit van een andere lidstaat, waarbij de gevolgen in de erkennende lidstaat gelijkwaardig zouden moeten zijn aan de gevolgen van een beslissing van een nationale bevoegde autoriteit van die lidstaat (zie Manuel Monteiro Guedes — *Do mandado de detenção europeu*, blz. 65, Almedina, Coimbra, 2006). Het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen staat tegenover het beginsel van dubbele strafbaarheid, dat kenmerkend is voor uitleveringsverdragen en dat inhoudt dat er pas uitlevering kan plaatsvinden als de feiten die de verdachte of beklaagde ten laste worden gelegd, zowel naar het recht van de verzoekende staat als naar het recht van de aangezochte staat als strafbaar feit worden aangemerkt.

⁽⁵⁾ Zie in verband met het Europees aanhoudingsbevel Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten — Verklaringen van sommige lidstaten bij de aanneming van het kaderbesluit (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1), zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2005/214/JBZ, Kaderbesluit 2006/783/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PB L 81 van 27.3.2009, blz. 24).

⁽⁶⁾ Zie in verband met het Europees onderzoeksbevel Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB L 130 van 1.5.2014, blz. 1).

⁽⁷⁾ Dit blijkt duidelijk uit de lijst van weigeringsgronden in verband met het Europees aanhoudingsbevel die door de bevoegde autoriteit van het erkennende land kunnen worden ingeroepen, de beperkingen in verband met de uitvoering van het bevel zelf en, ten slotte, het feit dat de procedurele rechten van verdachten/beklaagden zijn vastgelegd.

3.2. Anders dan het geval was voor de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel beoogt de Commissie met dit voorstel één gemeenschappelijk en rechtstreeks toepasselijk instrument voor justitiële samenwerking voor de hele Europese Unie in het leven te roepen.

3.3. De nieuwe verordening heeft tot doel de leemten in de regeling inzake het Europees aanhoudingsbevel op te vullen en het Europees strafrecht doeltreffender en beter te maken, bijvoorbeeld door te voorkomen dat procedures met betrekking tot dezelfde feiten en dezelfde personen in meer dan één lidstaat worden gevoerd, alsook door straffeloosheid als gevolg van het uitblijven van vervolging te voorkomen en tegen te gaan.

3.4. Dit doel kan echter niet worden bereikt als de fundamentele en individuele rechten tijdens de gehele procedure niet nauwgezet worden geëerbiedigd, met name waar het gaat om de meest kwetsbare groepen, personen met een handicap en kinderen.

3.5. Daarnaast is dit voorstel voor een verordening erop gericht de rechtszekerheid bij de overdracht van vervolging tussen de lidstaten te vergroten.

3.6. Het EESC is van mening dat alle initiatieven ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit in de lidstaten, met name de meest georganiseerde vormen daarvan, belangrijk zijn ⁽⁸⁾.

3.7. Criminele organisaties in de Europese Unie die de Europese samenlevingen met hun activiteiten ernstig ontwrichten, vereisen een resolute gezamenlijke aanpak; gebeurt dat niet dan ontstaat een hoogst onwenselijke situatie van straffeloosheid.

3.8. Hoewel het hier gaat om een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en de Europese Unie ⁽⁹⁾, is de keuze van de Commissie voor een verordening als wetgevingsinstrument gedurd, aangezien deze kwestie bij de lidstaten extreem gevoelig ligt; het gaat namelijk om een bevoegdheid die onlosmakelijk deel uitmaakt van de soevereiniteit van de staat, zoals hierboven beschreven.

3.9. Toch is het EESC van mening dat de Commissie hier de juiste keuze heeft gemaakt, omdat dit de enige manier is om de doelstelling van harmonisatie van de procedures in alle lidstaten te bereiken ⁽¹⁰⁾.

3.10. Zoals in de toelichting bij dit wetgevingsvoorstel wordt gesteld, kan grensoverschrijdende criminaliteit alleen doeltreffend worden bestreden met gemeenschappelijke regels voor de overdracht van strafvervolging.

3.11. Het EESC meent dat de grondrechten van de burgers, zowel vanuit het oogpunt van de verdachte/beklaagde als vanuit dat van het slachtoffer, met dit voorstel voor een verordening naar behoren worden beschermd; het voorstel bevat namelijk een lijst van gronden voor weigering van de overdracht en bepaalt dat zowel de verdachte/beklaagde als het slachtoffer het recht hebben om te worden gehoord en de beslissing aan te vechten.

3.12. Wel is het EESC van mening dat in het voorstel expliciet moet worden verwezen naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook naar andere rechtsinstrumenten die gericht zijn op de bescherming van de grondrechten ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ In zijn advies over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden (COM(2020) 710 final) (PB C 286 van 16.7.2021, blz. 88), wijst het EESC erop dat de digitalisering van justitie een cruciaal instrument is om ervoor te zorgen dat nationale autoriteiten daadwerkelijk samen de strijd kunnen aangaan tegen criminele praktijken die de Europese ruimte ernstige schade toebrengen.

⁽⁹⁾ Zie artikel 4, lid 2, punt j), VWEU.

⁽¹⁰⁾ Dit zou een centralisatieproces op gang kunnen brengen, waarbij er wel oog moet zijn voor de nationale gevoelens.

⁽¹¹⁾ De te beschermen grondrechten moeten nauwkeurig worden omschreven, ook al zijn de lidstaten op grond van artikel 51 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verplicht deze rechten te eerbiedigen "wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen", ongeacht of het gaat om primair of om afgeleid recht.

3.13. Het Comité wijst erop dat de mogelijkheid om strafvervolgning over te dragen van staten waar het legaliteitsbeginsel⁽¹²⁾ geldt naar staten waar het opportuniteitsbeginsel⁽¹³⁾ geldt, erop kan uitdraaien dat daders uiteindelijk weggelaten met een lichtere straf, wat indruist tegen de doelstellingen van dit wetgevingsvoorstel⁽¹⁴⁾.

3.14. Het is een zeer goede zaak dat de overdracht van vervolging tussen de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten via digitale procedures verloopt.

3.15. Wel moet het mogelijk blijven te communiceren via papier en moet ervoor worden gezorgd dat iedereen, en met name de meest kwetsbare groepen, toegang heeft tot de informatie⁽¹⁵⁾.

3.16. De invoering van een gemeenschappelijke applicatie met gemeenschappelijke regels zal in dit verband echter niet volstaan. Er moet een sterke infrastructuur op EU-niveau worden opgezet waarvan alle lidstaten gebruik kunnen maken en die interoperabel is met de verschillende door de lidstaten gebruikte systemen.

3.17. Het EESC heeft er in eerdere adviezen⁽¹⁶⁾ al op gewezen dat deze investering moet worden gefinancierd met EU-middelen.

3.18. Om ervoor te zorgen dat de wetgeving in kwestie correct wordt toegepast, moeten rechtsbeoefenaars een opleiding ter zake krijgen en moeten zij vertrouwd worden gemaakt met het digitale systeem dat ten grondslag zal liggen aan de overdracht van strafvervolgning tussen lidstaten; het EESC heeft hier ook in eerdere adviezen⁽¹⁷⁾ al op gewezen.

3.19. In het kader van die opleiding moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken en behoeften van verdachten/beklaagden, getuigen en kwetsbare slachtoffers.

3.20. Hoewel de opleiding in het bijzonder gericht moet zijn op rechters en openbare aanklagers, is het EESC van mening dat ook andere belangrijke procespartijen, zoals bijvoorbeeld advocaten en vertalers, een uitgebreidere opleiding moeten krijgen⁽¹⁸⁾.

3.21. Het EESC benadrukt dat de vertalingen van alle documenten in verband met de overdracht zo nauwkeurig en betrouwbaar mogelijk moeten zijn.

3.22. De lidstaten moeten instaan voor de betrouwbaarheid van de vertaling van de desbetreffende documenten.

3.23. Het EESC zou graag zien dat in het verordeningvoorstel wordt bepaald dat machinevertalingen of vertalingen met behulp van kunstmatige intelligentie verboden zijn.

3.24. Vertalingen die zonder menselijke tussenkomst tot stand komen, kunnen leiden tot verkeerde conclusies en bijgevolg tot gebrekkige processen en ondeugdelijke uitspraken.

⁽¹²⁾ In de rechtsleer wordt het legaliteitsbeginsel in strafprocedures gedefinieerd als de wettelijke verplichting voor de rechterlijke autoriteit om strafvervolgning in te stellen, zonder dat het mogelijk is de strafmaat te bepalen op basis van onderhandelingen met de verdachte/beklaagde.

⁽¹³⁾ Anders dan het legaliteitsbeginsel biedt het opportuniteitsbeginsel de rechterlijke autoriteit die de strafvervolgning instelt, de mogelijkheid om met de verdachte/beklaagde te onderhandelen over de strafmaat, waarbij de rol van de rechter beperkt blijft tot het ondertekenen van de bereikte overeenkomst.

⁽¹⁴⁾ Vermeden moet worden dat het verordeningvoorstel door verdachten/beklaagden wordt misbruikt om de tijdens de onderzoeksfase geldende dwangmaatregelen of de maat van een eventuele straf af te zwakken.

⁽¹⁵⁾ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking (COM(2021) 759 final — 2021/0394 (COD)) en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/8/EG van de Raad, de Kaderbesluiten 2002/465/JBZ, 2002/584/JBZ, 2003/577/JBZ, 2005/214/JBZ, 2006/783/JBZ, 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ, 2009/829/JBZ en 2009/948/JBZ van de Raad en Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft de digitalisering van justitiële samenwerking (COM(2021) 760 final — 2021/0395 (COD)) (PB C 323 van 26.8.2022, blz. 77).

⁽¹⁶⁾ PB C 286 van 16.7.2021, blz. 88.

⁽¹⁷⁾ PB C 323 van 26.8.2022, blz. 77, en PB C 286 van 16.7.2021, blz. 88.

⁽¹⁸⁾ Zie in dit verband ook "Zorgen voor gerechtigheid in de EU — een strategie voor de Europese justitiële opleiding 2021-2024" (COM (2020) 713).

3.25. Het EESC wijst erop dat de kosten voor het vertalen van de processtukken kunnen leiden tot vertalingen van mindere kwaliteit, wat dan weer de rechten en waarborgen van de procespartijen kan aantasten.

3.26. Zowel verdachten/beklaagden als slachtoffers moeten het recht krijgen om bezwaar aan te tekenen tegen de vertaling van processtukken.

3.27. Tot slot nog twee opmerkingen:

3.28. De ontwerpverordening biedt geen oplossing voor het geval zich een negatief bevoegdheidsconflict voordoet.

3.28.1. Met andere woorden, als de rechterlijke autoriteit van de aangezochte staat weigert een zaak over te dragen, dan is het niet ondenkbaar dat geen strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld omdat geen van de autoriteiten van de betrokken lidstaten zich bevoegd acht om een strafprocedure in te stellen.

3.28.1.1. Het EESC pleit voor de invoering van een gerechtelijke procedure om dergelijke conflicten te beslechten, waarbij het Hof van Justitie van de Europese Unie de bevoegdheid zou kunnen krijgen om tussenbeide te komen.

3.28.2. Tot slot is het EESC van mening dat de verzoekende autoriteit, zodra de overdracht van strafvervolging is aanvaard, alle originele processtukken of een kopie daarvan met hun vertaling moet toezenden aan de aangezochte autoriteit.

3.28.2.1. Het EESC is daarom van mening dat de verwijzing naar de mogelijkheid om alleen de relevante delen van het dossier toe te zenden, moet worden geschrapt, omdat dit het recht van verweer van de verdachte/beklaagde of van de slachtoffers in het gedrang brengt.

3.28.2.2. Hiermee zou worden vermeden dat de autoriteiten in de verleiding komen om processtukken door te sturen die specifiek in het voordeel zijn van een van de partijen.

Brussel, 20 september 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE
