

Fiche 2: Kaderbesluit inzake het Europees tenuitvoerleggingsbevel

*Titel:*

**Kaderbesluit van de Raad inzake het Europees tenuitvoerleggingsbevel en de overbrenging van gevonnniste personen tussen de lidstaten van de Europese Unie**

*Datum Raadsdocument:* 12 april 2005  
*Nr. Raadsdocument:* 7307/05 COPEN 54  
*Nr. Commissiedocument:* n.v.t.  
*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Justitie i.o.m. FIN, DEF

*Behandelingstraject in Brussel:* Comité Artikel 36 (CATS), Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

*Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:*

Het onderwerp overbrenging van gevonnniste personen staat in het *Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen* van 2001 (doc.nr. 2001/C 12/02). Het onderhavige ontwerp van een kaderbesluit is een initiatief van Oostenrijk, Finland en Zweden.

Het voorstel voorziet in de overdracht van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen in het geval dat een persoon, die de nationaliteit heeft van of zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft in de ene lidstaat, in een andere lidstaat tot een gevangenisstraf wordt veroordeeld. Daarnaast maakt het voorstel het mogelijk de tenuitvoerlegging van een vrijheidstraf over te dragen aan een lidstaat waarmee de veroordeelde “nauwe banden” heeft.

Het voorstel gaat uit van het bestaan van een verplichting tot overname van gevonnniste personen en de verdere tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde straf. Ten behoeve van de overdracht van veroordeelden introduceert het voorstel een zgn. Europees tenuitvoerleggingsbevel (ETB). Lidstaten zijn verplicht een in een andere lidstaat uitgevaardigd ETB te erkennen en de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf waar het ETB betrekking op heeft, over te nemen, behoudens een aantal specifiek omschreven weigeringsgronden. Hoofdregel is dat de instemming van de veroordeelde met de overdracht van de tenuitvoerlegging geen rol speelt. Met het voorstel wordt beoogd, blijkens de preambule, de resocialisatie van veroordeelden te bevorderen.

*Rechtsbasis van het voorstel:* Artikelen 31-1(a) en 34-2(b) EU-Verdrag.

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Eenparigheid van stemmen met adviesrecht voor EP

*Instelling nieuw Comitologie-comité:* Nee

*Subsidiariteit en proportionaliteit:*

*Subsidiariteit:* Positief. De overbrenging van gevonnniste personen staat in het door de Raad vastgestelde *Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen* van 2001. Overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen kan per definitie alleen door samenwerking tussen staten worden gerealiseerd. Een regeling op het niveau van de Europese Unie biedt mogelijkheden om de samenwerking tussen lidstaten op dit terrein te verbeteren.

*Proportionaliteit:* Positief. De overbrenging van gevonnniste personen staat in het door de Raad vastgestelde *Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen* van 2001. In dat programma is als doelstelling aangegeven

het mogelijk te maken dat personen die in een lidstaat zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf, deze straf uit kunnen zitten in de lidstaat waar zij hun verblijfplaats hebben. De overbrenging van gevonnisse personen dient, aldus het Programma van maatregelen, om de reclassering van de veroordeelde te bevorderen.

De voorgestelde regeling zal in de onderlinge relatie van de EU-lidstaten in de plaats treden van de bestaande verdragen. Het ontwerp kaderbesluit wijkt in een aantal opzichten in aanzienlijke mate af van bestaande verdragen inzake de overbrenging van gevonnisse personen. Dit is positief te waarderen voorzover de samenwerking op dit terrein daarmee verbeterd en versneld kan worden.

Aandacht vergt dat door andere aspecten van de regeling de gerechtvaardigde belangen van zowel de betrokken staten als de veroordeelden niet uit het oog moeten worden verloren. Dit ziet onder andere op de beperkte mogelijkheden om de straf aan nationale maatstaven aan te passen, het beperken van de dubbele strafbaarheidseis en het niet vereist zijn van instemming van de veroordeelde met de overbrenging. Ook zal nog moeten worden verzekerd dat het voorstel het gemeenschapsrecht, met name het vrij verkeer van personen en het verblijfsrecht voor Unieburgers, respecteert.

*Consequenties voor de EU-begroting: geen.*

*Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:*

Vaststaat dat voor de overname van gevonnisse personen en de verdere tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf in Nederland gevangenis capaciteit beschikbaar moet worden gesteld.

Nederland heeft veel onderdanen in gevangnissen in andere lidstaten van de EU zitten (ruim 1400). Dit aantal is geen toeval: er is sprake van een al jaren stijgende trend. In Nederlandse penitentiaire inrichtingen zitten ongeveer 200 EU burgers. Derhalve mag verwacht worden dat een verplichting de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf over te nemen voor Nederland tot gevolg heeft dat aanzienlijk meer vonnissen moeten worden overgenomen dan er door Nederland kunnen worden overgedragen aan een andere EU-lidstaat.

Blijkens het ontwerpbesluit moeten de kosten voor tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis volledig door de staat van tenuitvoerlegging worden gedragen. Het ontwerpbesluit in ongewijzigde vorm kan aanzienlijke gevolgen voor de detentiecapaciteit en daarmee aanzienlijke financiële gevolgen hebben, en kan ook leiden tot tekorten aan detentiecapaciteit en het eventueel versneld in vrijheid stellen van gedetineerden (IVO's). De precieze gevolgen zijn nu nog niet bekend, omdat deze afhankelijk zijn van de reikwijdte van de verplichting tot overname en de mate waarin een straf aan Nederlandse maatstaven zal kunnen worden aangepast.

Indien bij de uitvoering een beroep wordt gedaan op de KMAR geldt de volgende beleidsregel. In geval van een uitbreiding van het KMAR-takenpakket, of de omvang daarvan, dat valt onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van een andere minister, is het uitgangspunt dat de KMAR die uitbreiding slechts kan doorvoeren als de daarvoor benodigde additionele middelen ook beschikbaar komen. Die middelen kunnen additionele fondsen betreffen, maar uiteraard is het ook mogelijk om compensatie te vinden door het stellen van posterioriteiten binnen het huidige takenpakket van de KMAR die onder de verantwoordelijkheid van het betreffende departement liggen.

*Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):*

Aanvulling van wetgeving betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.

*Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: Nog niet bekend.*

*Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.*

*Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:*

Nederland steunt in het algemeen verbetering van de mogelijkheden en procedures met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen., maar laat een definitief oordeel over het voorstel afhangen van de financiële gevolgen van het voorstel.

Nederlanders en personen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland zijn er over het algemeen bij gebaat een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf in Nederland uit te zitten. In het Nederlandse gevangeniswezen kunnen zij beter voorbereid worden op terugkeer in de Nederlandse samenleving.

Zoals aangegeven kan een verplichting tot overname voor Nederland aanzienlijke gevolgen hebben. Het is daarom voor Nederland van belang dat een kaderbesluit betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen voldoende ruimte laat om in ieder individueel geval de belangen van de betrokken partijen af te kunnen wegen. Het voorliggende ontwerp voldoet hier nog niet aan. Ten aanzien van de onderhandelingen over het ontwerp stelt Nederland zich kritisch, maar ook constructief op door actief bij te dragen aan verheldering van de bedoelingen van het voorstel, in het bijzonder de reikwijdte van het kaderbesluit, de mogelijkheden om de straf aan te passen aan nationale maatstaven, waarbij ook aandacht zal moeten worden gevraagd voor de problematiek van de toepassing van regelingen van voorwaardelijke / vervroegde invrijheidstelling, en de rol die de instemming van de veroordeelde met overbrenging dient te spelen.