

Kaderbesluit voorwaardelijke en alternatieve straffen

Titel: Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en alternatieve straffen

Datum Raadsdocument: 15 januari 2007
Nr. Raadsdocument: 5325/07 COPEN 7
Nr. Commissiedocument: -
Eerstverantwoordelijk ministerie: JUST i.o.m. FIN, BZ en EZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Strafrechtelijke Samenwerking, Comité Artikel 36 (CATS), JBZ-Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het onderwerp wederzijdse erkenning van voorwaardelijke straffen wordt genoemd in het *Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen* van 2001. In het actieplan van de Raad en de Commissie ter implementatie van het Haags Programma van juni 2005 is een voorstel aangekondigd voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van voorwaardelijke vonnissen en alternatieve sancties.

Het onderhavige ontwerp kaderbesluit is een initiatief van Duitsland en Frankrijk. Het voorziet in de wederzijdse erkenning van rechterlijke vonnissen waarbij een voorwaardelijke of alternatieve straf is opgelegd in het kader van een strafrechtelijke procedure. Het voorstel omvat niet alleen de voorwaardelijke veroordeling, maar ook vonnissen waarbij het opleggen van de straf onder voorwaarden is opgeschort en de voorwaarden die in het kader van voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn opgelegd. Het voorstel complementeert het ontwerp kaderbesluit inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van *onvoorwaardelijke* vrijheidsstraffen.

Het voorstel beoogt het mogelijk te maken dat de verplichtingen die aan de veroordeelde zijn opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, danwel als alternatieve straf, in een andere lidstaat dan de lidstaat van veroordeling ten uitvoer kunnen worden gelegd. Bij die andere lidstaat gaat het dan om de lidstaat waar de veroordeelde wettig en gewoonlijk verblijft.

Het voorstel voorziet daartoe in de erkenning van het vonnis waarbij de voorwaardelijke of alternatieve straf is opgelegd en de erkenning van de voorwaarden, inclusief het toezicht op de naleving van die voorwaarden.

De uitvoerende lidstaat is in beginsel verplicht om een door de veroordelende staat aangeboden vonnis te erkennen. Het ontwerp maakt evenwel een onderscheid tussen de erkenning van de voorwaarden en het toezicht en eventuele (vervolg-) maatregelen die genomen moeten worden, indien de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft. Het erkennen van de voorwaarden en het toezicht kan slechts geweigerd worden, indien zich één van de aangegeven weigeringsgronden voordoet (art. 9 van het kaderbesluit). Met betrekking tot de zogenaamde vervolgmaatregelen kan de uitvoerende lidstaat in ieder individuele zaak aangeven dat hij daarvoor geen verantwoordelijkheid aanvaardt (met uiteraard als gevolg dat de veroordelende lidstaat hiervoor verantwoordelijk blijft).

Het algemene doel van het kaderbesluit is de versterking van het recht op vrijheid in de Unie als geheel en de bevordering van de gelijke behandeling van alle burgers in de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Door de overdracht van voorwaarden en toezicht aan een andere lidstaat mogelijk te maken, verwachten de initiatiefnemers van het kaderbesluit dat wordt voorkomen dat een niet-ingezetene een onvoorwaardelijke celstraf krijgt opgelegd. Op grond van het voorstel kan een voorwaardelijke of alternatieve straf aan de betrokken niet-ingezetene worden opgelegd, zonder dat dit hem verplicht om in het land van veroordeling te blijven. Het voorstel draagt op deze wijze bij, aldus de initiatiefnemers, aan de resocialisatie van veroordeelden.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 31, lid 1, onder a) en c), en artikel 34, lid 2, onder b, EU-Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Eenparigheid van stemmen met adviesrecht voor het Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief

Nederland staat in beginsel positief tegenover een Europees instrument voor de wederzijdse erkenning van voorwaardelijke en alternatieve straffen. Die wederzijdse erkenning kan niet door de lidstaten op nationaal niveau worden verwezenlijkt. Thans ontbreekt een Europees breed aanvaard instrumentarium. Een verdrag van de Raad van Europa over voorwaardelijk veroordeelden is door minder dan de helft van de lidstaten bekrachtigd en in geval van bekrachtiging veelal met een aanzienlijk aantal voorbehouden.

Proportionaliteit: positief

Nederland is van mening dat het voorgestelde kaderbesluit een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen, voor zover toepassing van het kaderbesluit zal leiden tot het opleggen van voorwaardelijke, danwel alternatieve, straffen in gevallen waar daarvan zou worden afgezien omdat de verdachte geen inwoner van de lidstaat van veroordeling is (en daarom een onvoorwaardelijke celstraf zou worden opgelegd).

Consequenties voor de EU-begroting: Geen

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

Het is op dit moment niet mogelijk om de financiële consequenties van het voorstel betrouwbaar in te schatten. Dit hangt mede samen met het gegeven dat het ontwerp uitgaat van de veronderstelling dat niet-ingezetenen geen voorwaardelijke en/of alternatieve straffen opgelegd krijgen, maar een celstraf, omdat zij geen vaste woon- of verblijfplaats hebben in de lidstaat van veroordeling. Van het aantal Nederlanders dat in de verschillende EU-lidstaten een celstraf uitzit, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat daarbij veel gevallen zijn waarin een voorwaardelijke of alternatieve straf aan de orde zou kunnen zijn geweest. In veel gevallen gaat het namelijk om veroordeling in verband met in- en uitvoer van verdovende middelen waarvoor in het buitenland doorgaans lange gevangenisstraffen worden opgelegd. Op die gevallen zal het ontwerp kaderbesluit inzake onvoorwaardelijke gevangenisstraffen kunnen worden toegepast.

Toepassing van het kaderbesluit leidt enerzijds toe dat de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke of alternatieve straf (taakstraf) door Nederland aan een andere lidstaat kan worden overgedragen. Die lidstaat draagt dan ook de kosten voor de tenuitvoerlegging. Anderzijds kunnen door andere lidstaten opgelegde voorwaardelijke en/of alternatieve straffen aan Nederland worden overgedragen, hetgeen betekent dat Nederland dan de kosten draagt.

Vervolgtraject financiële afspraken:

De budgettaire consequenties van dit voorstel zijn, zo deze al te traceren zijn, naar verwachting beperkt. Conform de regels budgetdiscipline worden deze (in beginsel) binnen de financiële kaders van de begroting van het ministerie van Justitie gedekt.

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):

Er zal aanvulling van wetgeving nodig zijn betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve straffen.

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

Dit kaderbesluit treedt in werking op de dag van bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Er is nog geen implementatietermijn bepaald. Het is van belang te voorzien in een ruime implementatietermijn.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland onderschrijft het algemene doel van het kaderbesluit dat in de gemeenschappelijke Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in beginsel geen plaats is voor ongelijke behandeling van burgers van de Unie bij het opleggen van straffen. Het voorgestelde ontwerp kaderbesluit kan hiervoor een oplossing bieden.

Het voorstel beoogt de positie van de burger te verbeteren die in een andere lidstaat dan de lidstaat waarin hij verblijft, verdacht wordt van een strafbaar feit. Het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats in de lidstaat van berechting, kan geen argument meer zijn om van het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf af te zien. De mogelijkheden die het voorstel biedt sluiten aan bij het beleid van de regering om de toepassing van voorwaardelijke en alternatieve straffen te bevorderen.

De toepassing van het voorgestelde instrument zal in hoge mate ervan afhangen of de uitvoeringslasten kunnen worden beperkt en in redelijke verhouding staan tot de beoogde voordelen. Voor Nederland is van groot belang dat het kaderbesluit voorziet in voldoende flexibiliteit om verplichtingen die door de buitenlandse rechter aan de veroordeelde zijn opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling, danwel als alternatieve straf, aan te passen aan het Nederlandse rechtssysteem. Gelet op de grote verschillen die er wat betreft voorwaardelijke en alternatieve sancties bestaan tussen de lidstaten is er op dit punt meer ruimte nodig voor aanpassing dan is voorzien in het ontwerp kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van *onvoorwaardelijke* gevangenisstraffen. Aandachtspunt is in dit verband de toepassing van het kaderbesluit op gevallen waarin een alternatieve straf is

opgelegd. In Nederland is de werkstraf een zelfstandige, alternatieve straf. Sommige andere lidstaten kennen de werkstraf slechts als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling.

Belangrijk aandachtspunt is ook de verhouding van dit voorstel tot het ontwerp kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van *onvoorwaardelijke* gevangenisstraffen en tot het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel. Deze verhouding is in het voorliggende ontwerp kaderbesluit nog onvoldoende helder en zal moeten worden verduidelijkt.

Het voorgestelde kaderbesluit kan uitsluitend effectief zijn wanneer omslachtige en ingewikkelde erkenningsprocedures achterwege blijven en wordt voorzien in voldoende flexibiliteit om de in het buitenland opgelegd voorwaarden (incl. het daarbij behorende toezicht) in te passen in het eigen recht. De hoeveelheid werk, tijd en inspanning die voor de betrokken autoriteiten uit de wederzijdse erkenning en uitvoering van de voorwaarden en het toezicht voortvloeien, is bepalend voor de bereidheid om in voorkomende gevallen van de mogelijkheden van het kaderbesluit gebruik te maken.

Daarnaast zal moeten blijken of de mogelijkheid van overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaarden en toezicht in de praktijk daadwerkelijk aan een behoefte voldoet. Met het bestaande Raad van Europa-instrument is gedurende meer dan dertig jaar slechts zeer beperkt ervaring opgedaan. Dit lijkt erop te duiden dat zich er in de praktijk niet vaak gevallen voordoen waarbij een behoefte bestaat om de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke of alternatieve straf over te dragen aan een andere lidstaat. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of het voorgestelde kaderbesluit in redelijke verhouding staat tot de omvang en de ernst van de veronderstelde problematiek waarvoor het een oplossing beoogt te bieden.