



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 7 mei 2004 (02.06)
(OR. fr)**

9317/04

**DROIPEN 16
COPEN 60**

INGEKOMEN DOCUMENT

van:	mevrouw Patricia BUGNOT, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	4 mei 2004
aan:	de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger
Betreft:	Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2004) 334 def.

Bijlage: COM(2004) 334 def.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.04.2004
COM(2004)334 definitief

GROENBOEK

**over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van
strafrechtelijke sancties in de Europese Unie**

(door de Commissie ingediend)

DOELSTELLINGEN VAN HET GROENBOEK

Het doel van de Europese Unie is de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen (artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie). In dit verband is de Commissie van oordeel dat het relevant is na te gaan of de nationale verschillen inzake strafrechtelijke sancties een belemmering vormen voor de verwezenlijking van deze doelstelling. Bovendien zou moeten worden nagegaan of deze verschillen problemen opleveren voor de justitiële samenwerking tussen de lidstaten, wat inhoudt dat eerst wordt vastgesteld welke de belemmeringen zijn voor de tenuitvoerlegging van het beginsel van de wederzijdse erkenning, dat volgens de conclusies van de Europese Raad van Tampere "de hoeksteen" van de justitiële samenwerking binnen de Unie moet worden en dat de tenuitvoerlegging in een lidstaat van de in een andere lidstaat opgelegde straffen in de regel gemakkelijker moet maken.

Dit document is een voorafgaande denkoefening, die het mogelijk moet maken in een volgend stadium - in het licht van de reacties en commentaren op het groenboek - beter gefundeerde uitspraken te doen over het nut en de haalbaarheid van een wetgevingsvoorstel dat eventueel en in zekere mate zou leiden tot de onderlinge aanpassing van de op strafrechtelijke sancties toepasselijke bepalingen in het algemeen en voorts tot de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen en alternatieve straffen in de Europese Unie.

RAADPLEGING VAN ALLE BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Er wordt een reeks vragen gesteld over wat volgens de Commissie de belangrijkste problemen zijn in het kader van de totstandbrenging van een ware justitiële ruimte.

De Commissie zou graag van alle belanghebbenden met redenen omklede antwoorden op deze vragen ontvangen. Indien de belanghebbenden dit wensen kunnen zij opmerkingen maken over andere relevante aspecten, ongeacht of deze al dan niet in dit document worden vermeld. Antwoorden op de vragen en alle andere opmerkingen dienen **uiterlijk op 30 juli 2004** te worden toegezonden aan:

**Europese Commissie
Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken, Eenheid D.3
B-1049 Brussel**

Fax: +32 2 296.76.34

E-mail: JAI-justicepenale@cec.eu.int

Om de verwerking van de ontvangen antwoorden en opmerkingen te vergemakkelijken, worden belanghebbenden die deze via verschillende kanalen doen toekomen (bv. per e-mail en op papier) vriendelijk verzocht in voorkomend geval aan te geven dat hetzelfde document reeds eerder aan de Commissie werd toegezonden. Belanghebbenden die op dit groenboek wensen te reageren, moeten gegevens verstrekken over de belangen die zij vertegenwoordigen en over de mate waarin zij die belangen vertegenwoordigen.

Deze raadpleging alsmede de ontvangen antwoorden en opmerkingen worden op de website van de Commissie bekendgemaakt:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/news_consulting_public_en.htm, tenzij de afzender hiertegen uitdrukkelijk bezwaar maakt.

INHOUDSOPGAVE

Doelstellingen van het groenboek	2
Raadpleging van alle belanghebbende partijen	2
1. Inleiding	8
1.1. Doelstellingen van de onderlinge aanpassing	10
1.2. Doelstellingen van de wederzijdse erkenning.....	14
1.3. Methode en structuur van het groenboek	15
2. Op het niveau van de Europese Unie genomen maatregelen: stand van zaken	16
2.1. Onderlinge aanpassing van straffen	16
2.1.1. Het Verdrag betreffende de Europese Unie	16
2.1.2. Het actieplan van Wenen	16
2.1.3. Conclusies van de Europese Raad van Tampere.....	16
2.1.4. Aangenomen instrumenten of instrumenten waarover wordt onderhandeld	17
2.1.5. Vrijheidsstraffen.....	17
2.1.6. Geldelijke sancties	20
2.1.7. Vervallenverklaringen.....	21
2.1.8. Confiscatie.....	21
2.1.9. Sancties tegen rechtspersonen.....	22
2.1.10. Alternatieve straffen.....	23
2.1.11. Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.....	24
2.2. Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in een andere lidstaat	27
2.2.1. Europees aanhoudingsbevel.....	27
2.2.2. Erkenning van geldelijke sancties.....	27
2.2.3. Erkenning van beslissingen tot confiscatie	27
2.2.4. Erkenning van beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten	28
2.2.5. Overeenkomsten tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap in het kader van de Europese politieke samenwerking (EPS).....	29
2.2.6. Conclusies	29
3. Huidige situatie: nationale wetgeving en internationale overeenkomsten.....	31
3.1. Zeer grote verschillen tussen de lidstaten	31

3.1.1.	Bepalingen van algemeen strafrecht	31
3.1.1.1.	Instelling van strafvervolgning: legaliteits- of opportuniteitsbeginsel.....	31
3.1.1.2.	De beoordelingsmarge van de strafrechter.....	31
3.1.1.3.	Graad van deelneming - medeplichtigheid	32
3.1.1.4.	Graad van voltooiing - poging	32
3.1.1.5.	Verzwarende en verzachtende omstandigheden	33
3.1.1.6.	Een bijzonder geval: recidive.....	33
3.1.1.7.	Samenloop van strafbare feiten.....	33
3.1.2.	Vrijheidsstraffen.....	34
3.1.3.	Geldelijke sancties	35
3.1.4.	Vervallenverklaringen.....	36
3.1.5.	Confiscatie.....	36
3.1.6.	Sancties tegen rechtspersonen.....	37
3.1.7.	Alternatieve straffen.....	38
3.1.8.	Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.....	38
3.2.	Een onvolledig arsenaal aan instrumenten voor wederzijdse erkenning	40
3.2.1.	Wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen.....	40
3.2.1.1.	Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen van 28 mei 1970.....	40
3.2.1.2.	Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 13 november 1991.....	41
3.2.1.3.	Het verdrag van 26 september 1968 tussen België, Nederland en Luxemburg inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken	43
3.2.1.4.	Het samenwerkingsmodel van de noordse landen	44
3.2.1.5.	Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 21 maart 1983	46
3.2.1.6.	Aanvullend protocol van de Raad van Europa bij het Europees Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 18 december 1997.....	49
3.2.1.7.	Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 25 mei 1987	49
3.2.2.	Erkenning van beslissingen waarbij uitstel van strafuitvoering of een voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt verleend of alternatieve straffen worden opgelegd	49

3.2.2.1.	Beschrijving en vaststelling van het probleem.....	49
3.2.2.2.	Bestaande instrumenten	51
3.2.3.	Erkenning van beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten	53
3.2.4.	Conclusies	53
4.	Resterende problemen en behoefte aan maatregelen op het niveau van de Europese Unie	55
4.1.	Onderlinge aanpassing van vrijheidsstraffen en alternatieve straffen.....	55
4.1.1.	Bepalingen van algemeen strafrecht	56
4.1.1.1.	Legaliteits- of opportuniteitsbeginsel.....	56
4.1.1.2.	De beoordelingsmarge van de strafrechter.....	56
4.1.1.3.	Graad van deelneming - medeplichtigheid.	57
4.1.1.4.	Verzwarende en verzachtende omstandigheden	57
4.1.1.5.	Recidive.....	58
4.1.1.6.	Samenloop van strafbare feiten.....	60
4.1.2.	Vrijheidsstraffen.....	60
4.1.3.	Geldelijke sancties	61
4.1.4.	Vervallenverklaringen.....	61
4.1.5.	Confiscatie.....	61
4.1.6.	Rechtspersonen.	62
4.1.7.	Alternatieve straffen.....	63
4.1.8.	Tenuitvoerlegging van sancties.....	65
4.2.	Erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en alternatieve straffen in een andere lidstaat.....	67
4.2.1.	Werkings sfeer van mogelijke regelgeving op het niveau van de Europese Unie	69
4.2.1.1.	Personele werkingssfeer.....	69
4.2.1.2.	Materiële werkingssfeer	69
4.2.2.	Erkenningsvoorwaarden.....	70
4.2.2.1.	Recht van initiatief voor de erkenningsprocedure.	70
4.2.2.2.	Weigeringsgronden	71
4.2.2.3.	Bevoegdheid van de staat van tenuitvoerlegging de door de staat van veroordeling opgelegde sanctie (vrijheidsstraf of alternatieve straf) aan te passen... ..	74
4.2.2.4.	Deelname van de veroordeelde	76

4.2.2.5. Deelname van het slachtoffer	77
4.2.3. Procedurekwesties en praktische regelingen voor de tenuitvoerlegging van de erkenning van strafvonnissen en de overbrenging van gevangenen	77
4.2.3.1. Termijnen	77
4.2.3.2. Vergoeding van de kosten van de staat van tenuitvoerlegging van de straffen	78
4.2.4. Verdeling van de bevoegdheden tussen de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging.....	79
BIJLAGE I Overzicht en vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake de wijze van uitvoering van bij vonnis opgelegde vrijheidstraffen	81
1. Uitstel van strafuitvoering.....	81
2. Opschorting of verdaging van de uitspraak over de strafmaat.....	82
3. Semi-vrijheid.....	83
4. Fractionering van de strafuitvoering ("weekendarrest")	84
5. Elektronisch toezicht.....	85
6. Huisarrest	87
BIJLAGE II Overzicht en vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake alternatieve straffen	90
1. Dienstverlening aan de gemeenschap (taakstraf).....	90
2. Bemiddeling in strafzaken.....	91
3. Strafrechtelijke transactie.....	95
BIJLAGE III Overzicht en vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake de tenuitvoerlegging van strafsancities.....	100
1. Opschorting van strafuitvoering.....	100
2. Semi-vrijheid.....	100
3. Vervroegde invrijheidstelling.....	101
4. Strafvermindering	103
5. Amnestie en gratie.....	104
BIJLAGE IV Overzicht van de vragen	105

1. INLEIDING

Artikel 31, lid 1, onder e), van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) voorziet in *"het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen (...)"* op bepaalde gebieden. Deze benadering wordt bevestigd in het actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd¹ (actieplan van Wenen) en in de conclusies van de Europese Raad van Tampere² (punt 48).

De onderlinge aanpassing van strafrechtelijke sancties draagt er eveneens toe bij dat de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften wordt gewaarborgd, voorzover nodig ter verbetering van de justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 31, lid 1, onder c), VEU), en dat de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen wordt vergemakkelijkt en bespoedigd (artikel 31, lid 1, onder a), VEU).

Met het oog op de uitvoering van dit mandaat heeft de Raad reeds een aantal wetgevingsinstrumenten (kaderbesluiten) aangenomen betreffende fraude in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, vervalsing van de euro, witwassen van geld, terrorisme, milieucriminaliteit, mensenhandel, corruptie in de privé-sector en hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf. In de Raad en het Europees Parlement worden momenteel andere instrumenten behandeld, zoals de voorstellen voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen of betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat³. Met de aanneming van kaderbesluiten wordt beoogd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten onderling aan te passen. Deze kaderbesluiten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen⁴.

Wat de strafrechtelijke sancties betreft, werden toepasselijke straffen vastgesteld. De voor de harmonisatie van straffen gebruikte formule hield in dat minstens doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen werden vastgesteld alsmede meer en meer minimale maximumstraffen⁵. Deze benadering, die beperkt is tot vrijheidsstraffen, leidt volgens de Commissie tot een minimale onderlinge aanpassing die voor de verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen ontoereikend kan zijn. Volgens de Commissie is het nodig de gebieden te identificeren waarop een actie op het niveau van de Unie gerechtvaardigd is.

Bovendien zij eraan herinnerd dat de acties van de Gemeenschap op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie geen afbreuk doen aan de bevoegdheden waarover de Gemeenschap beschikt om de in artikel 2 van het EG-Verdrag genoemde doelstellingen te

¹ PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1. Zie ook punt 2.1.2.

² Beschikbaar op: http://ue.eu.int/nl/Info/eurocouncil/index_nl.htm

³ Zie punt 2.1.5.

⁴ Artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁵ In het op 21 december 1998 door de Raad aangenomen gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie, is evenwel geen minimumniveau voor straffen vastgesteld.

verwezenlijken, en op grond waarvan zij de lidstaten kan verplichten op nationaal niveau - eventueel strafrechtelijke – sancties op te leggen wanneer dat nodig blijkt om een communautaire doelstelling te verwezenlijken. Dit geldt bijvoorbeeld voor milieubescherming, met inbegrip van het verbod op illegale lozingen door schepen, of het gemeenschappelijke visserijbeleid.

Naast gevangenisstraffen bestaan er in de strafrechtssystemen van de lidstaten een hele reeks andere straffen. En zelfs indien op een strafbaar feit dezelfde straf wordt gesteld, leiden grote verschillen inzake de algemene strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten ertoe dat de opgelegde straf verschilt van de tenuitvoergelegde straf.

Dit groenboek bevat een vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten. In dit stadium kon geen rekening worden gehouden met de situatie van de toetredende landen, omdat de voor deze analyse gebruikte studies geen betrekking hadden op de wetgeving van al deze landen. In het kader van de met dit groenboek gestarte raadpleging staat het de toetredende landen uiteraard vrij hun standpunt kenbaar te maken. De Commissie zal hen bovendien verzoeken bijdragen toe te zenden teneinde de feitelijke informatie over hun wetgeving inzake de onder het groenboek vallende gebieden aan te vullen.

In dit verband kan vanuit het oogpunt van de doeltreffendheid de vraag worden gesteld of de straf daadwerkelijk wordt toegepast en afschrikkend is. Deze welbekende concepten zijn sinds de "Grieks-Joegoslavische maïs"-zaak⁶ algemeen aanvaard en liggen aan de basis van het systeem inzake de onderlinge aanpassing van straffen, dat in de derde pijler-teksten werd vastgelegd. De daadwerkelijk tenuitvoergelegde straf is derhalve het eindresultaat van een complexe vergelijking waarbij een zeer groot aantal variabelen zijn betrokken: in theorie zou aan al deze factoren moeten worden gesleuteld om in elke rechtsorde eenzelfde straf te kunnen waarborgen.

Niettemin moet het duidelijk zijn dat het niet de bedoeling is gelijktijdig en op korte termijn alle relevante factoren op dat gebied te harmoniseren en de Commissie is uiteraard niet voornemens de uniformisering van alle strafrechtelijke sancties in de Europese Unie voor te stellen. Dit zou wenselijk noch juridisch haalbaar zijn.

De verschillen tussen de nationale wetgevingen op het gebied van straffen zijn vrij aanzienlijk. Dit is het gevolg van historische, culturele en juridische factoren die diep verankerd zijn in de nationale rechtssystemen, die in de loop der tijd zijn geëvolueerd en uitdrukking geven aan de wijze waarop de staten werden geconfronteerd met en hebben gereageerd op fundamentele strafrechtelijke kwesties. Deze systemen vertonen een interne samenhang en een wijziging van de desbetreffende bepalingen zonder rekening te houden met het geheel zou tot distorties kunnen leiden.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet daarentegen aandacht worden besteed aan de gebieden waarop inspanningen nodig blijken in het licht van de vastgestelde doelstellingen en de beschikbare rechtsgrondslagen. Het gaat er dus veeleer om de schadelijke verschillen op het gebied van straffen vast te stellen alsmede de eventuele beperkingen die zouden moeten worden opgelegd om de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte te waarborgen.

⁶ Arrest van 21 september 1989 in zaak 68/88, *Commissie/Helleense Republiek*, Jurispr. 1989, blz. 2965.

In artikel I-41, lid 1, van de ontwerp-grondwet⁷, inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, wordt bepaald dat de Unie deze ruimte vormt:

- door de vaststelling van Europese wetten en kaderwetten waarmee, zonodig, de nationale wetgevingen op de in deel III van de grondwet opgesomde gebieden onderling worden aangepast;
- door het onderlinge vertrouwen tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te bevorderen, met name op basis van de wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen;
- door operationele samenwerking van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

In de afdeling inzake justitiële samenwerking in strafzaken van deel III van de ontwerp-grondwet (artikel III-171) wordt voorts bepaald dat deze samenwerking op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen berust en de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten op een aantal gebieden omvat. In dit verband wordt in artikel III-172 bepaald dat *"bij Europese kaderwet (...) minimumvoorschriften (kunnen) worden vastgesteld betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze inbreuken of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden."*

Overeenkomstig artikel III-171, lid 1, tweede alinea, onder d), van de ontwerp-grondwet kunnen bij Europese wet of kaderwet maatregelen worden vastgesteld om *"in het kader van strafvervolgning en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen"*. Bovendien kan de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, bij Europees besluit vaststellen welke andere vormen van criminaliteit in aanmerking komen (artikel III-172, lid 1, derde alinea).

Indien onderlinge aanpassing van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij Europese kaderwet minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied (zie artikel III-172, lid 2).

Krachtens artikel III-173 van de ontwerp-grondwet kunnen bij Europese wet of kaderwet maatregelen worden vastgesteld ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie, wat van groot belang is voor de wijzen van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en alternatieve straffen (zie **bijlagen I en II**). Deze maatregelen kunnen evenwel geen onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten inhouden.

1.1. Doelstellingen van de onderlinge aanpassing

Met de onderlinge aanpassing van strafrechtelijke sancties kunnen meerdere onderling samenhangende doelstellingen worden verwezenlijkt:

⁷ Beschikbaar op: <http://european-convention.eu.int/>.

- Door voor bepaalde vormen van criminaliteit gemeenschappelijke strafbaarstellingen en straffen vast te stellen zou de Unie een symbolische daad stellen. De onderlinge aanpassing van straffen kan ertoe bijdragen de burgers in de hele Unie een gemeenschappelijk besef van rechtvaardigheid te geven, wat een van de voorwaarden is voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid⁸. Daaruit zou bovendien duidelijk blijken dat bepaalde gedragingen onaanvaardbaar zijn en op een gelijkwaardige wijze worden bestraft, bijvoorbeeld de seksuele uitbuiting van kinderen. De onderlinge aanpassing van de strafbaarstelling van een gedraging alsmede van de daaraan verbonden straf leidt tot een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming van de burgers in de gehele Unie tegen een fenomeen dat in strijd is met de beginselen en waarden die de lidstaten gemeen hebben.
- Een Europese justitiële ruimte zou ertoe leiden dat op dezelfde criminele gedragingen soortgelijke straffen worden gesteld, ongeacht de plaats waar het strafbare feit in de Unie is gepleegd. De onderlinge aanpassing van wetgevingen is dus een zelfstandige doelstelling op de gebieden die prioritair worden geacht en als zodanig zijn aangemerkt. Een zekere mate van onderlinge aanpassing van bepalingen van materieel strafrecht is noodzakelijk aangezien met name bepaalde vormen van criminaliteit een transnationale dimensie hebben en de lidstaten deze niet doeltreffend kunnen aanpakken wanneer zij alleen optreden.
- Minimumnormen van de Unie helpen ook verhinderen dat de daders van strafbare feiten (of ten minste bepaalde categorieën daders zoals bv. bij georganiseerde criminaliteit) gebruik maken van het feit dat de straffen van staat tot staat aanzienlijk verschillen en zich van het ene naar het andere land verplaatsen om te ontkomen aan strafvervolging of strafuitvoering. In de conclusies van Tampere (punt 5) wordt beklemtoond dat daders van strafbare feiten geen kans mogen krijgen om de verschillen tussen de gerechtelijke systemen van de lidstaten uit te buiten. Dit geldt met name voor de financiële criminaliteit.
- Tijdens de besprekingen in de Raad over het ontwerp van een kaderbesluit inzake het "ne bis in idem"-beginsel is gebleken dat de toepassing van dit in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde beginsel gemakkelijker zal worden aanvaard indien de toepasselijke straffen vergelijkbaar zijn en daadwerkelijk worden toegepast.
- Terwijl de hoogte van de toepasselijke straffen voorheen bepalend was voor de tenuitvoerlegging van bepaalde mechanismen inzake justitiële samenwerking in strafzaken, is dit niet meer het geval sinds de aanneming van instrumenten die gebaseerd zijn op het beginsel van de wederzijdse erkenning.
- Zoals blijkt uit artikel III-172, lid 2, van de ontwerp-grondwet is er ook een verband tussen de onderlinge aanpassing van het strafrecht en een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld. Milieubescherming, arbeidsveiligheid alsmede economische en financiële transacties zijn bijvoorbeeld gebieden waarop het strafrecht het beleid van de Unie zou kunnen helpen implementeren.
- Tot slot zorgt de onderlinge aanpassing van strafrechtelijke bepalingen inzake straffen en strafuitvoering ervoor dat de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen gemakkelijker wordt aanvaard, omdat deze aanpassing het wederzijds vertrouwen versterkt.

⁸ Zie punt 15 van het actieplan van Wenen.

De onderlinge aanpassing is evenwel geen noodzakelijke voorwaarde voor de wederzijdse erkenning; het gaat veeleer om twee aanvullende mechanismen voor de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte. Bijgevolg zou de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende bepalingen worden vergemakkelijkt (artikel 31, lid 1, onder c), VEU) en zou ook de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot tenuitvoerlegging van beslissingen worden verbeterd (artikel 31, lid 1, onder a), VEU). Compatibele voorwaarden voor strafuitvoering tussen de lidstaten zouden ook de reïntegratie van veroordeelden bevorderen omdat deze hun straf kunnen ondergaan in een andere lidstaat dan de lidstaat van veroordeling.

Niettemin dient elk optreden waarmee wordt beoogd strafrechtelijke sancties onderling aan te passen in overeenstemming te zijn met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Het protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, bevat de richtsnoeren voor de toepassing van deze beginselen. Het optreden van de Gemeenschap is gerechtvaardigd wanneer de betrokken kwestie transnationale aspecten heeft, wanneer het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap in strijd zou zijn met de voorschriften van het Verdrag of nog wanneer een optreden op communautair niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen zou opleveren.

Op grond van artikel 2 VEU zijn deze richtsnoeren van toepassing in het kader van de bevoegdheden van de Unie. Om de in het Verdrag vastgestelde doelstelling inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie te verwezenlijken, is het gerechtvaardigd de toepassing en de tenuitvoerlegging van straffen onderling aan te passen aangezien de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de schaal of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt. Om deze doelstelling te bereiken zouden de overwogen maatregelen inzake onderlinge aanpassing betrekking kunnen hebben op de verschillende aspecten van straffen die in zekere zin verband houden met de volgende vier thema's:

- (1) welke straffen kunnen op grond van het strafrecht worden opgelegd?
- (2) hoe worden strafbare feiten vervolgd?
- (3) hoe worden de straffen opgelegd?
- (4) hoe worden de opgelegde straffen ten uitvoer gelegd?

De Commissie is van oordeel dat aandacht moet worden besteed aan de gehele problematiek en niet alleen aan de onderlinge aanpassing van de toepasselijke straffen. Zo volstaat het immers niet in de lidstaten soortgelijke boetebedragen vast te stellen, indien eens de straffen zijn opgelegd zij van land tot land soepeler of strikter worden toegepast. De keuze van een toepasselijke straf houdt noodzakelijkerwijs de keuze in van de wijze waarop deze straf wordt ten uitvoer gelegd.

Met het oog op een coherent beleid inzake de strafrechtelijke sancties in de Unie moeten dus ten minste⁹ de volgende vier kwesties worden onderzocht, zonder in dit stadium vooruit te

⁹ In wezen zijn alle volgende factoren van invloed op de strafrechtelijke sancties:

lopen op de opportuniteit of de haalbaarheid van een optreden van de Unie op elk van deze gebieden:

- (1) de hoogte van de straffen en het geheel van beschikbare straffen (bv. vrijheidsstraffen, alternatieve straffen voor gevangenisstraffen, geldelijke sancties, enz.);
- (2) de bestaande voorschriften inzake vervolging (bv. het legaliteits- of het opportuniteitsbeginsel inzake vervolgingen, de prioriteiten inzake het strafrechtelijk beleid, enz.);
- (3) de bepalingen van algemeen strafrecht (bv. deelneming, poging, medeplichtigheid, uitlokking, verzwarende en verzachtende omstandigheden, recidive, enz.);
- (4) de voorschriften en praktijken betreffende strafuitvoering (bv. de verschillende vormen van voorwaardelijke invrijheidstelling, strafkwijschelding en strafvermindering, amnestie, gratie, rehabilitatie, tussenkomst van de justitiële of andere autoriteiten bij de strafuitvoering, maatregelen ter individualisering van straffen met het oog op reïntegratie, enz.).

De Commissie zal bij haar onderzoek van deze kwesties ook rekening houden met de resultaten van een recent gepubliceerde studie over de "harmonisatie van de strafrechtelijke sancties in Europa"¹⁰, die werd verricht door de gemengde eenheid rechtsvergelijkend onderzoek van Parijs. Deze studie, die werd gefinancierd in het kader van het Grotius-programma, behandelt de haalbaarheid van een onderlinge aanpassing van de algemene strafrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van straffen en voorts de voorschriften betreffende de tenuitvoerlegging van straffen. Aan de hand van de resultaten

-
- de soorten straffen in de wetgeving (vrijheidsstraffen of geldelijke sancties, vervallenverklaringen, confiscatie, "informele straffen" in het kader van het herstelrecht; mogelijkheid om de verschillende soorten straffen te combineren; hoogte van de verschillende straffen);
 - het vervolgingsbeleid (legaliteitsbeginsel versus opportuniteitsbeginsel inzake strafvervolging; driehoekssamenwerking tussen politie, vervolgingsinstanties en rechterlijke instanties; rol van het slachtoffer in de strafprocedure; beoordelingsmarge en beslissingsbevoegdheid van de politie);
 - de specifieke kenmerken van de strafprocedure (het al dan niet voorhanden zijn van een herstelrechtstelsel zoals strafbemiddeling tussen het slachtoffer en de dader; betaling van bedragen aan de gemeenschap; deelname aan opleidingsprogramma's; dienstverlening aan de gemeenschap; toelatingsvoorwaarden);
 - het opleggen van straffen (praktijken en tradities; beoordelingsmarge van degene die beslist, toepassing van verzwarende of verzachtende omstandigheden, toepassing van de concepten poging/deelneming/voorbereiding met betrekking tot strafbare feiten/misdrijven, toepassing van onvoorwaardelijke en (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijke straffen, met inbegrip van de duur van een proefperiode);
 - de strafuitvoering (met inbegrip van de mogelijkheid van opschorting of uitstel van de strafuitvoering, strafvermindering of een rechterlijk pardon);
 - voor de geldboetes: mogelijkheid van "dagboetes" en betaling in termijnen of gevangenisstraf in geval van niet-betaling;
 - voor de vrijheidsstraffen: normen voor de cellen, de behandeling van gevangenen, de mogelijkheid van een vergoeding voor het door hen verrichte werk; socialezekerheidssystemen; de regelgeving inzake de vervroegde invrijheidstelling (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk), met inbegrip van amnestie en gratie.

¹⁰ "L'harmonisation des sanctions pénales en Europe". Dir: M. Delmas-Marty, G. Giudicelli-Delage, E. Lambert-Abdelgawad. Société de législation comparée. Collection de l'UMR de Droit comparé de Paris (Paris I- CNRS, vol.V), Paris, 2003.

van deze studie zou in een later stadium ook verder kunnen worden verduidelijkt op welke gebieden een optreden van de Unie kan worden overwogen.

1.2. Doelstellingen van de wederzijdse erkenning

Overeenkomstig artikel 31, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de Europese Unie omvat het gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken onder meer "het vergemakkelijken en bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten (...) met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen." In deze bij het Verdrag van Amsterdam¹¹ ingevoerde bepaling wordt niet verwezen naar het beginsel van de wederzijdse erkenning, volgens hetwelk vonnissen of andere beslissingen van de justitiële autoriteiten van een lidstaat (lidstaat van veroordeling) worden erkend en, indien nodig, ten uitvoer gelegd in een andere lidstaat (lidstaat van tenuitvoerlegging).

Op de Europese Raad van Cardiff (15 en 16 juni 1998) werd voor het eerst verwezen naar dit – aan de interne markt ontleende - beginsel en werd de Raad verzocht na te gaan in hoeverre de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen kon worden verruimd¹².

Het beginsel van de wederzijdse erkenning – waarnaar wordt verwezen in punt 45, onder f), van het op 3 december 1998 aangenomen actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd – werd onderschreven door de Europese Raad van Tampere van oktober 1999, die van oordeel was dat het *"de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie zou moeten worden in zowel burgerrechtelijke als strafzaken"* (punten 33 tot en met 37). Volgens de conclusies van Europese Raad van Tampere zouden *"een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen (...) de samenwerking tussen de autoriteiten en de rechterlijke bescherming van de rechten van het individu ten goede komen."* Wederzijdse erkenning zal er dus niet alleen toe leiden dat vonnissen ten uitvoer worden gelegd, maar ook dat daarbij de rechten van het individu worden beschermd. De erkenning en de tenuitvoerlegging van een beslissing in een andere lidstaat moeten bijvoorbeeld ook worden nagestreefd als dat een betere sociale reïntegratie van de dader mogelijk maakt.

De Europese Raad van Tampere heeft de Raad en de Commissie gevraagd een programma van maatregelen goed te keuren om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning¹³.

In haar mededeling van 26 juli 2000 aan de Raad en het Europees Parlement over de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken¹⁴, stelde de Commissie de richtsnoeren op dat gebied voor.

Deze werden vervolgens nader omschreven in het "programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke

¹¹ Ondertekend op 2 oktober 1997 en in werking getreden op 1 mei 1999.

¹² Punt 39 van de conclusies van het voorzitterschap.

¹³ Punt 37 van de conclusies van het voorzitterschap.

¹⁴ COM(2000)495 def.

beslissingen"¹⁵. Beklemtoond wordt dat wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen bevorderlijk is voor de rechtszekerheid in de Unie voorzover zij waarborgt dat een in een lidstaat gewezen vonnis in een andere lidstaat niet opnieuw ter discussie wordt gesteld. Bovendien wordt erop gewezen dat de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen wederzijds vertrouwen van de lidstaten in elkaars strafrechtssystemen veronderstelt. Dat vertrouwen berust in het bijzonder op hun gemeenschappelijke gehechtheid aan de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. Bovendien wordt het wederzijds vertrouwen vergemakkelijkt door de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen, zoals blijkt uit de ervaring met de samenwerking tussen de Noordse landen (zie punt 3.2.1.4.).

In de ontwerp-grondwet wordt deze methode en deze benadering bevestigd. In artikel III-171 wordt bepaald dat de justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie "(...) *op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen (berust) en (...) de onderlinge aanpassing (omvat) van de wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten (...).*"

1.3. Methode en structuur van het groenboek

In het groenboek wordt eerst een stand van zaken opgemaakt van de op het niveau van de Europese Unie genomen maatregelen betreffende de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in een andere lidstaat (hoofdstuk II); vervolgens wordt een balans opgemaakt van de situatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake de algemene beginselen van het strafrecht, de straffen en de strafuitvoering, alsmede van de door de lidstaten op dat gebied gesloten internationale overeenkomsten (hoofdstuk III, aangevuld met de **bijlagen I, II en III**).

In het laatste deel (hoofdstuk IV) worden de problemen geïdentificeerd die nog steeds bestaan ondanks de aanneming van een aantal maatregelen op het niveau van de Unie inzake harmonisatie en wederzijdse erkenning en ondanks de sluiting van internationale overeenkomsten door de lidstaten. In dit deel worden voorbeelden gegeven van de reële of potentiële belemmeringen - zowel van juridische als van praktische aard - voor de totstandbrenging van een justitiële ruimte. Op basis van deze analyse wordt in dit hoofdstuk vervolgens ingegaan op de maatregelen van de Europese Unie die volgens de Commissie in dit stadium nodig zijn, rekening houdend met de juridische mogelijkheden om de doelstellingen te verwezenlijken. Alleen de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen (met inbegrip van de wijze van tenuitvoerlegging ervan) en alternatieve straffen worden behandeld. Momenteel worden in de Raad immers initiatieven besproken betreffende de erkenning van geldelijke sancties en van beslissingen tot confiscatie. De beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten (ontzetting uit rechten) zullen door de Commissie in een afzonderlijke mededeling worden behandeld. Op basis van de reacties op het groenboek en met name de antwoorden op de vragen in dit hoofdstuk (zie **bijlage IV** waarin alle vragen worden herhaald) kan de lijst van vastgestelde behoeften worden aangevuld, ingetrokken of gewijzigd.

¹⁵ PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10.

2. OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE UNIE GENOMEN MAATREGELEN: STAND VAN ZAKEN

2.1. Onderlinge aanpassing van straffen

2.1.1. Het Verdrag betreffende de Europese Unie

Overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), zoals laatstelijk gewijzigd bij het Verdrag van Nice, dat in februari 2003 in werking is getreden, heeft de Unie ten doel de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen (artikel 29). Deze doelstelling wordt onder meer verwezenlijkt door, waar nodig, onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken in de lidstaten. Met name artikel 31, lid 1, onder e), voorziet in het geleidelijk aannemen van *"maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel."*

In het kader van het Verdrag van Maastricht werden reeds maatregelen inzake de onderlinge aanpassing vastgesteld. Gemeenschappelijk optredens bevatten gemeenschappelijke strafbaarstellingen op het gebied van racisme en vreemdelingenhaat¹⁶ of deelneming aan een criminele organisatie¹⁷, maar in deze instrumenten wordt niets gezegd over straffen.

2.1.2. Het actieplan van Wenen

In punt 46 van het actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd¹⁸, wordt verwezen naar de onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende een aantal strafbare feiten, binnen twee en vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag.

Er moet met name worden nagegaan voor welke activiteiten op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugshandel dringend maatregelen geboden zijn tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen, en zo nodig moeten dienovereenkomstig maatregelen worden uitgewerkt. Daarbij kon volgens het actieplan eerst worden gekeken naar - voorzover zij verband houden met georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugshandel - strafbare feiten als mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen, inbreuken op de wetgeving inzake de handel in verdovende middelen, corruptie, computerfraude, misdrijven van terroristen, milieuovertredingen, strafbare feiten die begaan worden met behulp van internet en het witwassen van geld in verband met deze vormen van criminaliteit.

2.1.3. Conclusies van de Europese Raad van Tampere

De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 (punt 48 van de conclusies) was van oordeel dat: *"wat het nationale strafrecht betreft, de inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen om te beginnen*

¹⁶ PB L 185 van 24.7.1996, blz. 5.

¹⁷ PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

¹⁸ PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1.

geconcentreerd dienen te worden op een beperkt aantal sectoren van bijzonder belang, zoals de financiële criminaliteit (witwassen van geld, corruptie, namaak van de euro), drugshandel, mensenhandel, met name de uitbuiting van vrouwen, seksuele uitbuiting van kinderen, hightech-criminaliteit en milieucriminaliteit."

Krachtens het Verdrag zelf en het actieplan van Wenen alsmede overeenkomstig de politieke wil van de staatshoofden en regeringsleiders (zie conclusies van Europese Raad van Tampere), moeten straffen bijgevolg onderling worden aangepast.

2.1.4. Aangenomen instrumenten of instrumenten waarover wordt onderhandeld

Op alle gebieden die zijn vermeld in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het actieplan van Wenen en de conclusies van de Europese Raad van Tampere zijn reeds initiatieven genomen door de lidstaten of voorstellen gedaan door de Commissie, welke reeds werden aangenomen of waarover momenteel wordt onderhandeld. Zij worden hieronder opgesomd naar gelang van het soort straf:

2.1.5. Vrijheidsstraffen

De voor de harmonisatie van straffen gebruikte formule hield in dat minstens doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen werden vastgesteld alsmede meer en meer minimale maximumstraffen. De volgende instrumenten werden aangenomen:

- Kaderbesluit van de Raad van 29 mei 2000 tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro¹⁹: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moeten worden vastgesteld, met inbegrip van vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering. Op een aantal gedragingen die onder het instrument vallen, moet een gevangenisstraf met een maximum van ten minste acht jaar worden gesteld.
- Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten²⁰: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moeten worden vastgesteld, waaronder, ten minste in ernstige gevallen, straffen die vrijheidsbeneming inhouden en aanleiding kunnen geven tot uitlevering.
- Kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven²¹: daarin wordt bepaald dat op het witwassen van geld een vrijheidsstraf moet worden gesteld, waarbij het strafmaximum ten minste vier jaar moet bedragen.
- Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding²²: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen moeten worden vastgesteld, die kunnen leiden tot uitlevering. Op de strafbare feiten moeten,

¹⁹ PB L 140 van 14.6.2000, blz. 1.

²⁰ PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1.

²¹ PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1.

²² PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.

voorzover er sprake is van een terroristisch oogmerk, vrijheidsstraffen worden gesteld die hoger zijn dan de straffen die het nationale recht kent voor dergelijke feiten indien deze zonder terroristisch oogmerk zijn gepleegd. Op strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep moeten vrijheidsstraffen worden gesteld, waarbij het strafmaximum voor het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep niet lager mag zijn dan acht jaar, en het strafmaximum voor het leiden van een terroristische groep niet lager dan vijftien jaar.

- Kaderbesluit van de Raad van 19 juli 2002 inzake bestrijding van mensenhandel²³: daarin wordt bepaald dat elke lidstaat de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de strafbare feiten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die kunnen leiden tot uitlevering.
- Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 en kaderbesluit van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf²⁴: de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de strafbare feiten worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die kunnen leiden tot uitlevering.
- Kaderbesluit van de Raad van 27 januari 2003 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht²⁵: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moeten worden vastgesteld, die, ten minste in ernstige gevallen, kunnen leiden tot uitlevering. Natuurlijke personen kunnen ook worden ontzet uit het recht activiteiten uit te oefenen waarvoor officiële toestemming vereist is.
- Kaderbesluit van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector²⁶: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moeten worden vastgesteld. Bepaalde gedragingen moeten worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van ten minste één tot drie jaar.
- Kaderbesluit van de Raad van 22 december 2003 ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie²⁷: daarin wordt bepaald dat strafrechtelijke sancties moeten worden vastgesteld met een maximale vrijheidsstraf van ten minste één tot drie jaar.

In het op 21 december 1998 door de Raad aangenomen gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie²⁸ is er daarentegen geen sprake van een minimumhoogte voor straffen.

Momenteel worden andere instrumenten besproken:

²³ PB L 203 van 1.8.2002, blz. 1.

²⁴ PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1 en 17.

²⁵ PB L 29 van 5.2.2003, blz. 55. De Commissie heeft tegen de Raad beroep ingesteld bij het Hof van Justitie. Zij betwist de wettigheid van het kaderbesluit, dat inbreuk zou maken op de communautaire bevoegdheid om van de lidstaten te verlangen dat zij sancties - in voorkomend geval van strafrechtelijke aard - opleggen die nodig blijken te zijn om een doelstelling van de Gemeenschap te verwezenlijken.

²⁶ PB L 192 van 31.7.2003, blz. 54.

²⁷ PB L 13 van 20.1.2004, blz. 44.

²⁸ PB L 351 van 29.12.1998, blz. 1.

- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel²⁹. Op de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2003 werd daarover een politiek akkoord bereikt.
- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat³⁰: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties moeten worden vastgesteld. Op bepaalde gedragingen moeten maximumgevangenisstraffen staan van ten minste één tot drie jaar.
- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over aanvallen op informatiesystemen³¹: daarin wordt bepaald dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen moeten worden vastgesteld. Op bepaalde gedragingen moeten maximumgevangenisstraffen staan van ten minste één tot drie jaar. Op de JBZ-Raad van 27 en 28 februari 2003 werd daarover een politiek akkoord bereikt.
- Ontwerp-kaderbesluit van de Raad betreffende de voorkoming en bestrijding van de handel in menselijke organen en weefsels³².
- Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen³³: daarin wordt bepaald dat in de ernstigste gevallen maximale gevangenisstraffen van ten minste vijf tot tien jaar moeten worden vastgesteld, alsmede al dan niet dan niet strafrechtelijke geldboetes. In de Raad zijn onderhandelingen gestart over dit voorstel.

In de **verklaring van de Raad bij het op 13 juni 2002 aangenomen kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten**³⁴ wordt aangedrongen op verdere harmonisatie van de in artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit genoemde strafbare feiten³⁵ die in de Unie nog niet onderling werden aangepast. Deze verklaring neemt evenwel niet weg dat nog steeds van geval tot geval moet worden onderzocht of overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel harmonisatie noodzakelijk is. Wat de hoogte van de straffen betreft, heeft de **JBZ-Raad van 25 en 26 april 2002** na discussies tijdens de Belgische en Spaanse voorzitterschappen conclusies goedgekeurd over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen, met in het

²⁹ Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel, ingediend door de Commissie op 23 mei 2001, COM(2001) 259, PB C 270 E van 25.9.2001, blz. 144.

³⁰ Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, ingediend door de Commissie op 29 november 2001; COM(2001) 664, PB C 75 E van 26.3.2002, blz. 269.

³¹ Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over aanvallen op informatiesystemen, ingediend door de Commissie op 19 april 2002; PB C 203 E van 27.8.2002, blz. 109.

³² Initiatief van de Helleense Republiek betreffende de aanneming van het kaderbesluit van de Raad betreffende de voorkoming en bestrijding van de handel in menselijke organen en weefsels; PB C 100 van 26.4.2003, blz. 27.

³³ COM(2003) 227 van 2.5.2003.

³⁴ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

³⁵ In artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit wordt verwezen naar een lijst met 32 strafbare feiten.

bijzonder de invoering van marges om het **minimumniveau van de toepasselijke maximumstraf** vast te stellen:

- niveau 1: maximale vrijheidsstraf van ten minste 1 tot 3 jaar;
- niveau 2: maximale vrijheidsstraf van ten minste 2 tot 5 jaar;
- niveau 3: maximale vrijheidsstraf van ten minste 5 tot 10 jaar;
- niveau 4: maximale vrijheidsstraf van ten minste 10 jaar.

In de conclusies wordt uitdrukkelijk bepaald dat het in specifieke omstandigheden mogelijk is verder te gaan dan niveau 4. In het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding³⁶ wordt bijvoorbeeld bepaald dat voor het leiden van een terroristische groep het strafmaximum niet lager mag zijn dan 15 jaar.

De presentatie in de vorm van marges is louter optisch: in feite is alleen de drempel van elk niveau van belang, omdat het gaat om een toepasselijk maximum dat respectievelijk ten minste 1, 2, 5 en 10 jaar moet bedragen.

Geen enkel instrument van de Unie biedt de mogelijkheid **minimumstraffen** vast te stellen. Er zij op gewezen dat in *verklaring 8 bij het Verdrag van Amsterdam* wordt bepaald dat een lidstaat waarvan het rechtssysteem niet in minimumstraffen voorziet, niet kan verplicht worden deze aan te nemen.

Wat de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen betreft (zoals bv. uitstel van tenuitvoerlegging, de opschorting en de verdaging van de uitspraak van de straf, semi-vrijheid, de fractionering van de strafuitvoering, elektronisch toezicht en huisarrest), heeft de Europese Unie geen wetgeving aangenomen.

2.1.6. Geldelijke sancties

Zoals reeds werd vastgesteld, is het optreden van de Unie met betrekking tot de onderlinge aanpassing van straffen tot nu toe beperkt gebleven tot vrijheidsstraffen.

In haar voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen³⁷, heeft de Commissie als aanvulling op het voorstel voor een richtlijn³⁸ thans evenwel een schaal voorgesteld waarin het minimumniveau wordt vastgesteld van de maximale geldboetes die kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen of rechtspersonen die de onder deze richtlijn vallende strafbare feiten hebben gepleegd. De Commissie is van oordeel dat voor dit soort strafbare feiten geldboetes geschikter zouden zijn dan vrijheidsstraffen.

Er zijn twee strafniveaus. Het eerste niveau, van 1 tot 10% van de omzet, betreft gevallen waarvoor overeenkomstig de richtlijn niet noodzakelijk gevangenisstraffen moeten worden

³⁶ PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.

³⁷ Zie punt 2.1.5.

³⁸ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor milieumisdrijven (COM(2003)92 def. van 5.3.2003).

opgelegd. Het tweede niveau, van 10 tot 20% van de omzet, betreft de ernstigste gevallen, waarvoor overeenkomstig de richtlijn gevangenisstraffen kunnen worden opgelegd.

Er zijn evenwel andere harmonisatiecriteria denkbaar, die momenteel in de Raad worden besproken. Bijvoorbeeld het criterium inzake de omvang van de veroorzaakte schade (in dit geval de veroorzaakte vervuiling), dat waarschijnlijk niet zal worden aanvaard daar het als een aanmoediging voor geringe schade zou kunnen worden gezien; of nog het criterium van een minimale geldboete waarbij deze boete kan worden verhoogd tot twee derde van de waarde van de lading of de vracht van het vervuilende schip. Dit instrument wordt verder besproken in de Raad.

2.1.7. Vervallenverklaringen

Onder vervallenverklaring (ontzetting) in de zin van dit groenboek wordt verstaan een straf in de vorm van een ontneming of beperking van rechten dan wel een preventieve maatregel waarbij het een natuurlijke persoon of een rechtspersoon wordt verboden - voor een beperkte of onbeperkte periode - bepaalde rechten uit te oefenen, bepaalde ambten te bekleden, een activiteit uit te oefenen, zich naar bepaalde plaatsen te begeven of bepaalde handelingen te verrichten.

Op het niveau van de Unie kan op basis van een aantal kaderbesluiten die reeds zijn aangenomen of binnenkort zullen worden aangenomen, een beroepsverbod worden opgelegd. Zo is in het kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf³⁹ bepaald dat een verbod kan worden opgelegd om rechtstreeks of via een tussenpersoon het beroep uit te oefenen in het kader waarvan het strafbaar feit is gepleegd.

In het kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie wordt bepaald dat elke lidstaat de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat een natuurlijke persoon die voor een van de onder het instrument vallende strafbare feiten is veroordeeld, tijdelijk of permanent kan worden verhinderd beroepsactiviteiten uit te oefenen die samenhangen met het toezicht op kinderen. In het kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector is een bepaling opgenomen krachtens welke de lidstaten maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat een persoon die veroordeeld is wegens actieve of passieve corruptie in de privé-sector, tijdelijk het recht kan worden ontnomen een gelijkwaardige activiteit uit te oefenen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

2.1.8. Confiscatie

Wat confiscatiemaatregelen betreft, is er een zekere mate van onderlinge aanpassing op het niveau van de Unie. In het kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven⁴⁰ wordt bepaald dat de lidstaten, voorzover het feit strafbaar is gesteld met een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan één jaar, geen voorbehoud mogen maken of handhaven bij artikel 2 van het Verdrag van de Raad van Europa van 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de

³⁹ Artikel 1, lid 2, PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1.

⁴⁰ PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1. De artikelen 1 en 3.

confiscatie van opbrengsten van misdrijven⁴¹. Overeenkomstig dit artikel 2 neemt elke partij bij het Verdrag de maatregelen van wetgevende aard en andere maatregelen die noodzakelijk zijn om haar in staat te stellen hulpmiddelen en opbrengsten, of voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten, te confisqueren. De lidstaten dienden uiterlijk op 31 december 2002 de maatregelen te nemen die nodig zijn om aan de bepalingen van het kaderbesluit te voldoen. De Commissie zal binnenkort een verslag over de tenuitvoerlegging op nationaal niveau van dit kaderbesluit indienen.

Dit kaderbesluit is bijgevolg algemeen geldend, voorzover het feit strafbaar is gesteld met een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan één jaar. Niettemin bevatten ook andere sectorale instrumenten specifieke bepalingen inzake confiscatie, namelijk: het kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf⁴² en het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel⁴³.

In augustus 2002 heeft Denemarken een initiatief gepresenteerd met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad inzake de confiscatie van opbrengsten, hulpmiddelen en voorwerpen van misdrijven⁴⁴, aangezien het van oordeel was dat de op dat gebied bestaande instrumenten niet in voldoende mate tot effectieve, grensoverschrijdende samenwerking inzake confiscatie hebben geleid, daar er nog steeds een aantal lidstaten zijn die de opbrengsten die verkregen zijn uit bepaalde feiten die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf van meer dan één jaar, niet kunnen confisqueren.

Op de JBZ-Raad van december 2002 werd een politiek akkoord bereikt over dit instrument, dat tot doel heeft de wetgevingen inzake confiscatie onderling aan te passen. Dit instrument moet de confiscatie mogelijk maken van hulpmiddelen en opbrengsten die verkregen zijn uit feiten waarop een vrijheidsstraf van meer dan één jaar is gesteld, of van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van de opbrengsten. Het instrument is een verbetering ten opzichte van het kaderbesluit van 2001, omdat het ook voorziet in ruimere confiscatiemogelijkheden voor een aantal in een lijst opgenomen strafbare feiten.

2.1.9. Sancties tegen rechtspersonen

Sinds de vaststelling in 1997 van het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁴⁵ - krachtens hetwelk elke lidstaat de nodige maatregelen moet treffen om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld in gevallen van fraude of actieve corruptie en witwassen van geld - bevatten vele op basis van titel VI VEU goedgekeurde of voorgestelde wetgevingsinstrumenten dergelijke bepalingen, op grond waarvan de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om rechtspersonen aansprakelijk te kunnen stellen voor de betrokken strafbare feiten en zij straffen moeten vaststellen.

⁴¹ Verdragen van de Raad van Europa, nr. 141. Voor ondertekening opengesteld op 8 november 1990, inwerkingtreding op 1 september 1993, beschikbaar op <http://conventions.coe.int>.

⁴² Artikel 1, lid 2, PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17.

⁴³ Artikel 4, PB C 304 E van 30.10.2001, blz. 172.

⁴⁴ Initiatief van het Koninkrijk Denemarken met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad inzake de confiscatie van opbrengsten, hulpmiddelen en voorwerpen van misdrijven, PB C 184 van 2.8.2002, blz. 3.

⁴⁵ PB C 221 van 19.7.1997, blz. 11.

Deze instrumenten houden voor de lidstaten niet de verplichting in een strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen in te voeren – het kan ook gaan om een bestuursrechtelijke aansprakelijkheid –, aangezien de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen nog niet in alle lidstaten ingang heeft gevonden. De aansprakelijkheid van rechtspersonen is niet algemeen maar is daarentegen beperkt tot concrete strafbare feiten; de vastgestelde straffen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, met inbegrip van al dan niet strafrechtelijke geldboetes. Ook kunnen andere straffen worden opgelegd, zoals de uitsluiting van het voordeel van een gunstige regeling van de overheid of van overheidssteun, het tijdelijk of permanent verbod op het uitoefenen van commerciële activiteiten, plaatsing onder toezicht van de rechter en een gerechtelijke maatregel tot liquidatie⁴⁶.

De kaderbesluiten van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel en inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie en het voorstel voor een kaderbesluit inzake illegale drugshandel voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke of permanente sluiting van vestigingen die zijn gebruikt voor het plegen van het strafbaar feit.

Het is duidelijk dat telkens wanneer in de Unie de bestanddelen van strafbare feiten op een bepaald gebied onderling werden aangepast, dit vergezeld ging van een onderlinge aanpassing van de straffen die aan natuurlijke personen en rechtspersonen worden opgelegd.

Bovendien zijn de algemene instrumenten inzake confiscatie en wederzijdse erkenning van geldboetes ook van toepassing op rechtspersonen, zelfs voor niet-geharmoniseerde strafbare feiten.

2.1.10. Alternatieve straffen

Gelet op de aanzienlijke verschillen tussen het strafrecht van de lidstaten, met name wat de indeling van de straffen in hoofdstraffen⁴⁷ en aanvullende⁴⁸ of bijkomende⁴⁹ straffen betreft, wekt het geen verbazing dat het begrip "alternatieve sanctie of straf" niet in alle lidstaten dezelfde betekenis heeft. In Frankrijk bijvoorbeeld is de alternatieve of vervangende straf de straf die de rechter overeenkomstig de nationale wetgeving kan opleggen in de plaats van één of meer hoofdstraffen. Alternatieve straffen omvatten daar ook de in artikel 131-6 van het

⁴⁶ Zie kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (artikelen 7 en 8); kaderbesluit van de Raad tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro (artikelen 8 en 9); kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (artikelen 4 en 5); kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (artikelen 2 en 3); kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding (artikelen 7 en 8); kaderbesluit van de Raad ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (artikelen 6 en 7); voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake illegale drugshandel (artikelen 7 en 8); voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (artikelen 9 en 10); voorstel voor een kaderbesluit inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector (artikelen 6 en 7) en voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over aanvallen op informatiesystemen (artikelen 9 en 10).

⁴⁷ In de meeste lidstaten bestaan er twee soorten hoofdstraffen: vrijheidsstraffen en geldboetes, die door de nationale wetgevers alternatief of cumulatief worden opgelegd.

⁴⁸ Naar Frans recht is de aanvullende straf, de straf die de rechter aan de hoofdstraf kan toevoegen, indien de wet die de gedraging strafbaar stelt daarin uitdrukkelijk voorziet.

⁴⁹ Het gaat om straffen die van rechtswege voortvloeien uit de veroordeling en die bijgevolg in sommige lidstaten (bv. Frankrijk) samen met de hoofdstraf worden toegepast zonder dat de rechter ze moet uitspreken.

Franse strafwetboek opgesomde straffen tot ontneming of beperking van rechten⁵⁰, de dienstverlening aan de gemeenschap of de dagboetes. In Duitsland daarentegen is de op basis van dagboetes berekende geldboete een hoofdstraf, omdat geldboetes alleen in dagboetes kunnen worden uitgedrukt⁵¹ en in België werd dienstverlening recent ingevoerd als hoofdstraf (zie hieronder).

Om niet te verzanden in een complexe vergelijking van de indelingen in de 15 nationale strafrechtssystemen wordt de volgende definitie voorgesteld: onder "alternatieve straffen" in de zin van dit groenboek wordt verstaan straffen die aan natuurlijke personen worden opgelegd of door hen worden aanvaard in het kader van strafbemiddelingsprocedures of transactieprocedures en die geen vrijheidsstraffen (of wijzen van tenuitvoerlegging van dergelijke straffen), geldboetes, confiscaties of vervallenverklaringen zijn.⁵²

Deze definitie komt grosso modo overeen met het Engelse begrip "community sanctions" (straffen en maatregelen die in de gemeenschap worden ten uitvoer gelegd), dat in de bijlage bij aanbeveling nr. R (92) 16 van het Comité van ministers van de Raad van Europa inzake Europese regels betreffende gemeenschapsstraffen en –maatregelen (waarin een reeks alternatieven voor gevangenisstraf worden behandeld) als volgt wordt gedefinieerd: *"Het begrip 'gemeenschapsstraffen en –maatregelen' heeft betrekking op straffen en maatregelen waarbij de veroordeelde in de gemeenschap wordt gelaten en zijn vrijheid enigszins wordt beperkt door de oplegging van voorwaarden en/of verplichtingen, en die worden ten uitvoer gelegd door instanties die daartoe in de wet zijn aangewezen. Dit begrip omvat straffen die door een rechterlijke instantie of een rechter worden opgelegd en maatregelen die worden genomen vóór of in de plaats van de beslissing tot oplegging van de straf, alsmede de wijzen van tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf buiten een strafinrichting."*⁵³

Op het niveau van de Unie is er evenwel geen wetgeving met betrekking tot alternatieve straffen.

2.1.11. Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties

Overeenkomstig artikel 31, lid 1, onder c), VEU omvat het gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken onder meer *"het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van die samenwerking"*, waaronder ook de voorschriften inzake de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties vallen.

⁵⁰ 1) Voorlopige intrekking van het rijbewijs; 2) verbod bepaalde soorten voertuigen te besturen; 3) nietigverklaring van het rijbewijs 4) confiscatie van een of meer voertuigen van de veroordeelde; 5) immobilisatie van een of meer voertuigen van de veroordeelde; 6) verbod om gedurende vijf jaar of meer vergunningsplichtige wapens te bezitten of te dragen; 7) confiscatie van een of meer wapens waarvan de veroordeelde eigenaar is of waarover hij vrij kan beschikken; 8) intrekking van de jachtvergunning; 9) verbod cheques uit te geven; 10) confiscatie van het voorwerp waarmee het strafbaar feit werd gepleegd of dat daartoe bestemd was dan wel van de opbrengsten van het strafbaar feit; 11) verbod om een sociale of beroepsactiviteit uit te oefenen wanneer de door deze activiteit geboden faciliteiten bewust werden gebruikt om het strafbare feit voor te bereiden of te plegen.

⁵¹ "Tagessatzsystem" van § 40 van het Duitse strafwetboek (Strafgesetzbuch).

⁵² Ook al zijn er een aantal lidstaten die de vervallenverklaringen indelen onder de alternatieve straffen.

⁵³ Zie ook de lijst met alternatieve straffen en maatregelen in punt 1 van aanbeveling nr. R (2000) 22 van het Comité van ministers van de Raad van Europa inzake de verbetering van de tenuitvoerlegging van Europese regels betreffende gemeenschapsstraffen en –maatregelen, die op 29 november 2000 werd aangenomen; alsmede resolutie nr. (76) 10 van het Comité van ministers van de Raad van Europa over bepaalde alternatieve vrijheidsstraffen, die op 9 maart 1976 werd aangenomen.

Hoewel de Europese Unie dus over bevoegdheden op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties beschikt, is haar optreden op dat gebied eerder beperkt gebleven. Er zijn wel een aantal onderzoeken verricht, die in het kader van een aantal EU-initiatieven werden ondersteund of door de Unie werden gefinancierd⁵⁴.

2.1.12. *Conclusies*

De onderlinge aanpassing van het materieel strafrecht op het niveau van de Unie is nog steeds zeer beperkt. Niet alle criminaliteitsgebieden zijn immers gedekt en de strafbaarstellingen zijn soms in expliciet minimale termen omschreven of voorzien in uitzonderingen⁵⁵. Bovendien worden bepaalde strafbaar te stellen gedragingen in de instrumenten niet gedefinieerd en worden zij door de lidstaten verschillend beoordeeld (bv.: poging, deelneming, uitlokking).

Daarbij zij er ook aan herinnerd dat wat de onderlinge aanpassing van straffen betreft, het optreden van de Unie tot nu toe beperkt is gebleven tot de vaststelling van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen dan wel van minimale maximumstraffen. Naast gevangenisstraffen bestaan er in de strafrechtssystemen van de lidstaten nog een hele reeks andere straffen.

Zelfs indien voor een strafbaar feit dezelfde straf wordt vastgesteld, leiden grote verschillen inzake de algemene strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten er bovendien toe dat de

⁵⁴

Voorbeelden van projecten en maatregelen: 1. Het project "European citizens in prison abroad" (gefinancierd in het kader van het programma Grotius II (strafrechtelijk); 2001/GRP/020) heeft onder meer tot doel een netwerk van niet-gouvernementele organisaties die de belangen van Europese gedetineerden behartigen, tot stand te brengen en te ondersteunen.

2. Het project "Des innovations pour une réinsertion durable des délinquants – modèles de réforme dans les Etats de l'UE" (gefinancierd in het kader van het programma Grotius II (strafrechtelijk); 2002/GRP/019) behandelt kwesties in verband met de reïntegratie van gedetineerden aan de hand van een systematische vergelijking van de in de verschillende lidstaten opgedane ervaringen.

3. Het project Hero (Health and Educational Support for the Rehabilitation of Offenders) is een "e-learning" project van DG Onderwijs en cultuur. Het is een onderzoeks- en technologieproject, dat door de Europese Commissie wordt gefinancierd in het kader van het programma inzake de technologieën voor de informatiemaatschappij (IST). In het programma Hero worden twee problemen behandeld waarmee de meeste samenlevingen worden geconfronteerd: hoe kunnen de omstandigheden in de gevangenissen worden verbeterd, en hoe kan recidive worden teruggedrongen en bijgevolg ook het stijgend aantal personen dat terug naar de gevangenis wordt gestuurd? Hero behandelt deze problemen vanuit twee invalshoeken. Ten eerste door de gevangenen en het gevangenispersoneel te helpen efficiënter en met meer kennis van zaken beslissingen te nemen over kwesties zoals gezondheid of opleiding. Ten tweede door de daders te helpen zich beter voor te bereiden op hun invrijheidstelling en het leven buiten de gevangenis.

4. Ontwerp-resolutie van de vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over de behandeling van drugsgebruikers in gevangenissen (document nr. 10497/4/02, REV 4, CORDROGUE 54). In deze ontwerp-resolutie worden de lidstaten verzocht na te gaan of programma's kunnen worden ingevoerd of uitgebreid die de gezondheid van drugsgebruikers in gevangenissen bevorderen en verbeteren en ervoor te zorgen dat de behandeling van criminele drugsgebruikers gericht is op rehabilitatie en op het voorkomen van toekomstige strafbare feiten.

5. In 2003 verrichte studie van de gemengde eenheid rechtsvergelijkend onderzoek van Parijs onder leiding van Delmas-Marty, Guidicelli-Delage en Lambert-Abdelgawad over "de harmonisatie van strafrechtelijke sancties in Europa".

⁵⁵

Zo omvat het kaderbesluit van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, niet alle betaalmiddelen; en overeenkomstig het voorstel voor een kaderbesluit over aanvallen op informatiesystemen - waarover de JBZ-Raad van februari 2003 politieke overeenstemming heeft bereikt – kan de strafbaarstelling van onrechtmatige aanvallen worden uitgesloten wanneer geen beveiligingsmaatregel werd geschonden.

opgelegde straf verschilt van de tenuitvoergelegde straf (bv. wat betreft de actieve opsporing van strafbare feiten, de toepassing van het legaliteits- of het opportuniteitsbeginsel inzake vervolgingen, de hoogte van de opgelegde straf en de daadwerkelijk tenuitvoergelegde straf).

2.2. Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in een andere lidstaat

Op het gebied van de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in een andere lidstaat, zijn de volgende maatregelen aangenomen, of worden deze thans behandeld door de Raad of voorbereid door de Commissie:

2.2.1. Europees aanhoudingsbevel.

Op 13 juni 2002 heeft de Raad een kaderbesluit "betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten"⁵⁶ aangenomen, dat op 7 augustus 2002 in werking is getreden en vóór 31 december 2003 door de lidstaten in nationaal recht moest zijn omgezet. Dit Europees aanhoudingsbevel is de eerste specifieke toepassing op strafrechtelijk gebied van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Het heeft tot doel de betrokken persoon over te leveren aan de lidstaat die hem heeft veroordeeld (artikel 1, lid 1). De uitvoerende rechterlijke autoriteit kan de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel evenwel weigeren wanneer de gezochte persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat en deze staat zich ertoe verbindt de straf of de maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen (artikel 4, lid 6, van het kaderbesluit).

2.2.2. Erkenning van geldelijke sancties

Op 8 mei 2003 werd er in de Raad politieke overeenstemming bereikt over een initiatief van het Verenigd Koninkrijk, de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden voor de aanneming door de Raad van een ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties⁵⁷. Dit initiatief komt overeen met punt 37 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere en maatregel 18 van het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, die betrekking heeft op de "*opstelling van een instrument om de inning te waarborgen van boetes die bij onherroepelijke beslissing van een andere lidstaat aan een natuurlijk of rechtspersoon opgelegd zijn*". Het kaderbesluit zal van toepassing zijn op elke onherroepelijke beslissing waarbij aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon een geldelijke sanctie wordt opgelegd. De beslissing tot het opleggen van de geldelijke sanctie kan worden genomen door een rechterlijke instantie alsmede door een bestuurlijke autoriteit, mits de betrokkene tegen deze laatste beslissing beroep heeft kunnen instellen bij een met name in strafzaken bevoegde rechter.

Overeenkomstig bovenvermelde maatregel 18 dient het aan te nemen instrument ook bepalingen te bevatten inzake de in geval van niet-betaling te volgen procedure. In het huidige ontwerp is hierover evenwel niets bepaald. De vraag rijst dus of dit ontwerp moet worden aangevuld met een ander instrument.

2.2.3. Erkenning van beslissingen tot confiscatie

In 2001 heeft Denemarken een initiatief gepresenteerd met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen

⁵⁶ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

⁵⁷ PB C 278 van 2.10.2001, blz. 4.

tot confiscatie⁵⁸. Dit initiatief voorziet in de wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie tussen de lidstaten en is een aanvulling op het ontwerp-kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken⁵⁹. Het werd nog niet goedgekeurd door de Raad. Het geeft uitvoering aan maatregel 19, eerste streepje, van het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (*"Bestuderen: - in het bijzonder of de gronden tot weigering van een confiscatiemaatregel op grond van artikel 18 van het verdrag van 1990 verenigbaar zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning"*)⁶⁰, zonder evenwel betrekking te hebben op de in maatregel 19, tweede streepje, geformuleerde doelstelling (*"bestuderen: - (...) hoe verbeteringen kunnen worden ingevoegd met betrekking tot de erkenning en de onmiddellijke tenuitvoerlegging in een lidstaat van een beslissing die door een andere lidstaat is genomen met het oog op de bescherming van de belangen van een slachtoffer, wanneer een dergelijke beslissing in een strafrechtelijke veroordeling is vervat"*), die nog moet worden verwezenlijkt.

2.2.4. Erkenning van beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten

Wat de erkenning van beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten betreft, wordt in het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen bepaald, dat de doelstelling is *"de toepasselijkheid van de straffen inzake vervallenverklaring van rechten geleidelijk uit (te) breiden tot het gehele grondgebied van de Europese Unie: om doeltreffend te zijn in het kader van de Europese ruimte moeten bepaalde sancties namelijk in de gehele Unie worden erkend en ten uitvoer gelegd."* Om deze doelstelling te verwezenlijken, voorziet het programma in de volgende maatregelen:

Maatregel 20: *"Opstelling van een lijst van voor alle lidstaten gemeenschappelijke vervallenverklaringen, verboden en onbekwaamheden die in een lidstaat bij of ingevolge een veroordeling tegen een natuurlijke of rechtspersoon zijn uitgesproken."*

Maatregel 21: *"Uitvoering van een haalbaarheidsstudie om te bepalen hoe de bevoegde autoriteiten van de Europese Unie het best kunnen worden geïnformeerd over in een lidstaat uitgesproken vervallenverklaringen, verboden en onbekwaamheden, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de vereisten inzake individuele vrijheden en gegevensbescherming. In deze studie moet de beste methode worden gekozen uit: a) vergemakkelijking van de bilaterale informatie-uitwisseling; b) vorming van een netwerk van nationale bestanden; c) totstandbrenging van een werkelijk Europees centraal bestand."*

⁵⁸ PB C 184 van 2.8.2002, blz. 8.

⁵⁹ Frankrijk, Zweden en België hebben een initiatief gepresenteerd met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken (PB C 75 van 7.3.2001, blz. 3), Frankrijk, Zweden en België hebben een initiatief gepresenteerd met het oog op de aanneming door de Raad van een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken (PB C 75 van 7.3.2001, blz. 3), dat tot doel heeft een beslissing tot bevrozing die in een lidstaat gegeven is, in een andere lidstaat onmiddellijk ten uitvoer te leggen, zonder dat de tenuitvoerleggingsstaat een nieuwe beslissing moet nemen.

⁶⁰ *"Doelstelling: Verbeteren van de tenuitvoerlegging in een lidstaat van een in een andere lidstaat gegeven beslissing tot confiscatie, met name ter fine van teruggave aan het slachtoffer van een strafbaar feit, rekening houdend met het Europese verdrag van 8 november 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven."*

Maatregel 22: *"Uitwerken van één of meer instrumenten om de aldus geïnventariseerde vervallenverklaringen in de staat waar de veroordeelde zijn verblijfplaats heeft, te kunnen toepassen en om bepaalde vervallenverklaringen uit te breiden tot het gehele grondgebied van de Unie, ten minste voor bepaalde categorieën van delicten en vervallenverklaringen. Het punt van de uitbreiding van de straf houdende een verbod tot het betreden van het grondgebied die in een van de lidstaten is uitgesproken, tot de gehele Unie zou in dit verband eveneens moeten worden behandeld."*

Denemarken heeft in 2002 een initiatief gepresenteerd "met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad betreffende versterking van de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot beslissingen inzake vervallenverklaringen"⁶¹. Dit initiatief, dat momenteel door de Raad wordt behandeld, is van toepassing op *"vervallenverklaringen die worden opgelegd aan natuurlijke personen in verband met een vonnis of als onderdeel van een strafrechtelijke veroordeling, en waardoor de toegang van de veroordeelde tot het uitoefenen van een beroepsbezigheid wordt beperkt, met uitzondering van ontzegging van de rijbevoegdheid"*. Het ontwerp-besluit voorziet alleen in uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten betreffende vervallenverklaringen, zonder evenwel enige wederzijdse erkenning van beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten in te houden. Het zou niettemin de toekomstige vooruitgang op dat gebied moeten vergemakkelijken, overeenkomstig maatregel 22 van het programma van maatregelen.

De ontzegging van de rijbevoegdheid valt onder een overeenkomst van de Europese Unie betreffende ontzegging van de rijbevoegdheid van 17 juni 1998 (zie punt 3.2.3).

2.2.5. Overeenkomsten tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap in het kader van de Europese politieke samenwerking (EPS)

Inzake de erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken werden in het kader van de Europese politieke samenwerking (EPS) verschillende overeenkomsten tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap gesloten strekkende tot uitvoering en aanvulling van de verdragen van de Raad van Europa. De inspanningen ter zake zijn evenwel niet al te succesvol gebleken omdat deze overeenkomsten nog niet door alle lidstaten zijn bekrachtigd en er veel voorbehouden werden gemaakt. Om redenen van systematiek en met het oog op een beter begrip zullen deze overeenkomsten tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap in samenhang met de verdragen van de Raad van Europa waarop zij betrekking hebben, worden beschreven en geanalyseerd (zie hoofdstuk 3.2, in het bijzonder 3.2.1.2 en 3.2.1.7).

2.2.6. Conclusies

Ondanks de aanneming van het kaderbesluit "betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten", dat op het gebied van de wederzijdse erkenning een grote vooruitgang is, en ook al kan worden gehoopt dat de momenteel besproken of voorbereide ontwerpen inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties, beslissingen tot confiscatie en beslissingen inzake vervallenverklaring, in de nabije toekomst zullen worden aangenomen, blijft het arsenaal van instrumenten inzake wederzijdse erkenning op het niveau van de Europese Unie onvolledig. In het bijzonder bestaat er op dit niveau

⁶¹ PB C 223 van 19.9.2002, blz. 17.

vrijwel geen regelgeving inzake de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen en de tenuitvoerlegging ervan in een andere lidstaat.

3. HUIDIGE SITUATIE: NATIONALE WETGEVING EN INTERNATIONALE OVEREENKOMSTEN

3.1. Zeer grote verschillen tussen de lidstaten

Er zijn dus vrij aanzienlijke verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten. De Commissie is niet van plan om in dit groenboek uitgebreid hierop in te gaan maar acht het nuttig een algemeen overzicht te geven van deze verschillen.

3.1.1. Bepalingen van algemeen strafrecht⁶²

3.1.1.1. Instelling van strafvervolgning: legaliteits- of opportuniteitsbeginsel

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen de strafrechtstelsels van de lidstaten naargelang het opportuniteitsbeginsel of het legaliteitsbeginsel wordt gehanteerd voor het instellen van strafrechtelijke vervolging. Het opportuniteitsbeginsel is van toepassing in België, Frankrijk, Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Nederland. In Duitsland, Oostenrijk, Spanje, Finland, Zweden, Griekenland, Italië en Portugal wordt het legaliteitsbeginsel toegepast.

Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel moeten de met de gerechtelijke vervolging belaste autoriteiten ambtshalve optreden, zelfs wanneer er geen klacht is ingediend, wanneer zij een strafbaar feit vermoeden. Bij het opportuniteitsbeginsel wordt daarentegen het besluit om op te treden tegen het strafbare feit overgelaten aan het oordeel van het parket.

In de praktijk omvatten evenwel alle rechtsstelsels elementen van beide beginselen. Sommige vraagstukken doen zich trouwens voor bij beide systemen, bijvoorbeeld dat van het bewijs dat nodig is om een vervolging in te stellen. De stelsels die het legaliteitsbeginsel hanteren, passen in sommige gevallen opportuniteitscriteria toe, zoals bij de mogelijkheid van een voorwaardelijk sepot, en de stelsels die op opportuniteitscriteria gebaseerd zijn, bieden bijvoorbeeld ruimte voor instructies van de procureurs-generaal of richtsnoeren van het ministerie van Justitie inzake het strafrechtelijk beleid en voorzien met name in de eis om besluiten tot seponering te motiveren en/of de aanwending van doeltreffende rechtsmiddelen.

In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is het opportuniteitsbeginsel gebaseerd op twee regels: het redelijke vooruitzicht om tot een veroordeling te komen – hetgeen steeds meer wordt gehanteerd in de landen waar het legaliteitsbeginsel van toepassing is – en het algemeen belang. In systemen waarin het legaliteitsbeginsel van toepassing is, gelden er criteria om prioriteit te geven aan bepaalde zaken en onbelangrijke zaken niet te vervolgen.

3.1.1.2. De beoordelingsmarge van de strafrechter

Bij het streven naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waar dezelfde inbreuk overal op vergelijkbare wijze wordt bestraft, dient men te bedenken dat alleen het wettelijke kader kan worden aangepast om een zekere vergelijkbaarheid te verkrijgen, maar dat het concrete resultaat altijd afhankelijk zal zijn van één onbekende: de beslissing van de rechter die overal over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt bij de strafoplegging.

⁶² Voor de opstelling van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de informatie in het document 12432/01 DROIPEN 83 en in de studie "L'harmonisation des sanctions pénales en Europe" (zie voetnoot 10).

De eerste grens aan de vrijheid van de rechter bij de strafoplegging houdt verband met het fundamentele beginsel van de rechtmatigheid van de straf, op grond waarvan hij verplicht is, wanneer hij van mening is dat er een strafbaar feit is begaan, een straf op te leggen die in de wet is voorzien voor dit strafbaar feit. Dit vloeit voort uit het beginsel van de rechtszekerheid, dat inhoudt dat de straf die aan een strafbaar feit is verbonden, wettelijk wordt vastgelegd.

Voorts kunnen de verzwarende en verzachtende omstandigheden, die hierna ter sprake komen, in zekere zin eveneens de vrijheid van de rechter inperken, alsmede de mogelijkheid van wettelijke strafverminderingen of vrijstelling van straf.

3.1.1.3. Graad van deelneming - medeplichtigheid

Medeplichtigheid is de meest voorkomende vorm van deelneming aan een strafbaar feit. De medeplichtige wordt gedefinieerd als degene die op bepaalde wijze betrokken is bij het plegen van het strafbare feit. Over het algemeen is er sprake van medeplichtigheid wanneer er twee elementen voorhanden zijn: er moet sprake zijn van een hoofdfeit dat strafbaar is, en een daad van medeplichtigheid die een materieel element (bijvoorbeeld hulp of bijstand) en een moreel element (voornemen van de medeplichtige om deel te nemen aan het strafbaar feit) dient te omvatten.

Globaal genomen kunnen twee modellen worden onderscheiden met betrekking tot de strafmaat voor de deelneming aan het plegen van het strafbare feit. In sommige lidstaten (bijvoorbeeld in Frankrijk, Italië, Portugal, Oostenrijk, Denemarken en Ierland) moet eenieder die deelneemt aan het plegen van het strafbare feit dezelfde straf krijgen als voorzien is voor de dader, ongeacht zijn mate van betrokkenheid. De rechter kan evenwel rekening houden met de graad van deelneming bij het uitspreken van de straf. In andere lidstaten daarentegen (bijvoorbeeld in Duitsland, Spanje, België, Luxemburg, Nederland, Finland en Griekenland) wordt in de wet een onderscheid gemaakt tussen dader en medeplichtigen met het oog op de strafoplegging. De mededaders en de uitlokkers krijgen over het algemeen dezelfde straf als de dader.

3.1.1.4. Graad van voltooiing - poging

Het kan gebeuren dat een strafbaar feit zonder resultaat blijft hoewel de feiten om dit resultaat te verkrijgen wel zijn gepleegd. Het uitblijven van resultaat kan twee oorzaken hebben: de feiten zijn halverwege gestaakt en/of de feiten zijn wel ten uitvoer gebracht maar het resultaat ontbreekt.

Voor de poging bestaan over het algemeen mogelijkheden om lagere straffen te eisen dan voor het voltooide strafbare feit, hetzij omdat de rechter een beoordelingsmarge heeft (in Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Ierland), hetzij omdat dit uitdrukkelijk in de wet is voorzien (in België, Spanje, Finland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk).

In dergelijke gevallen wordt de strafvermindering vaak berekend aan de hand van de straffen die op het voltooide strafbare feit staan. Indien deze dus aanzienlijk verschillen, zal de straf voor de poging dienovereenkomstig verschillen.

3.1.1.5. Verzwarende en verzachtende omstandigheden

De verzwarende omstandigheden voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen van algemene aard zijn, d.w.z. van toepassing op alle strafbare feiten, of van specifieke aard zijn, d.w.z. van toepassing op concrete strafbare feiten. Met betrekking tot de strafmaat is in enkele lidstaten de mogelijkheid voorzien voor de rechter om een hogere straf uit te spreken dan het wettelijk bepaalde maximum op grond van verzwarende omstandigheden⁶³, terwijl het in andere landen niet mogelijk is om de wettelijk bepaalde maximumstraf te overschrijden⁶⁴.

Wat de verzachtende omstandigheden betreft, is in de strafrechtstelsels van alle lidstaten de mogelijkheid voorzien voor de rechter om de wettelijk bepaalde straf voor een specifieke inbreuk te verminderen op grond van bijvoorbeeld in de wet voorziene verzachtende omstandigheden of verschoningsgronden. In strafrechtstelsel waarin geen minimumstraffen zijn voorzien, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, is het mechanisme van verzachtende omstandigheden niet van toepassing. Net als voor de verzwarende omstandigheden, voorzien de strafrechtstelsels van enkele lidstaten een algemene lijst van verzachtende omstandigheden, bijvoorbeeld in Spanje, terwijl in andere geen lijst is opgesteld en de rechter de elementen beoordeelt die als verzachtende omstandigheid in aanmerking kunnen worden genomen, zoals bijvoorbeeld in België.

3.1.1.6. Een bijzonder geval: recidive

In geval van recidive kan rekening worden gehouden met het verleden van de delinquent door de hoogte van de wettelijk bepaalde straf hieraan aan te passen (bijvoorbeeld in Italië, België en Oostenrijk), of door dit als verzwarende omstandigheid in aanmerking te nemen (bijvoorbeeld in Finland, Denemarken en Spanje). Net als bij de verzwarende omstandigheden voorzien een aantal lidstaten een hogere straf dan de maximumstraf, bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Zweden en Portugal, terwijl het in andere lidstaten niet mogelijk is om hogere straffen op te leggen dan de wettelijk bepaalde maximumstraffen, waarbij die omstandigheid reeds in aanmerking kan zijn genomen, bijvoorbeeld in Finland, Ierland en Spanje.

In dit verband zij erop gewezen dat in het kaderbesluit van de Raad van 6 december 2001 tot wijziging van Kaderbesluit 2000/383/JBZ tot versterking, door middel van strafrechtelijke en andere sancties, van de bescherming tegen valsemunterij in verband met het in omloop brengen van de euro⁶⁵ wordt bepaald dat elke lidstaat het beginsel van recidive aanvaardt onder de voorwaarden van zijn nationale wetgeving en, onder dezelfde voorwaarden, erkent dat definitieve veroordelingen in een andere lidstaat wegens een van de in het kaderbesluit genoemde delicten bepalend zijn voor recidive.

3.1.1.7. Samenloop van strafbare feiten

Samenloop van strafbare feiten kan worden gedefinieerd als het gelijktijdig of achtereenvolgens plegen van verschillende strafbare feiten alvorens definitief te worden veroordeeld voor een ervan. Het verschil met recidive is dat er geen eerdere veroordeling is geweest. In verschillende stelsels, bijvoorbeeld in België, wordt een onderscheid gemaakt tussen concursus realis of meerdaadse samenloop (dezelfde persoon maakt zich schuldig aan

⁶³ Bijvoorbeeld in Griekenland, Italië en Portugal.

⁶⁴ Bijvoorbeeld in Spanje, Ierland en Zweden.

⁶⁵ PB L 329 van 14.12.2001, blz. 3.

verschillende strafbare feiten) en concursus idealis of eendaadse samenloop (wanneer een persoon met één enkel feit verschillende inbreuken op de strafwet pleegt). Wanneer iemand in verschillende lidstaten vervolgd wordt voor al dan niet samenhangende strafbare feiten, kan de overdracht van de strafvervolgning naar een andere lidstaat worden overwogen om de vervolging te vergemakkelijken. In dit verband wordt in het Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning van 1972⁶⁶ in artikel 8, onder d), in de mogelijkheid voorzien voor een verdragssluitende staat om een andere verdragssluitende staat te verzoeken over te gaan tot strafvervolgning, bijvoorbeeld indien de verdachte in de aangezochte staat wordt vervolgd wegens hetzelfde strafbare feit of wegens andere strafbare feiten. In artikel 32 van dit verdrag wordt bepaald dat de betrokken staten dienen na te gaan of het aanbeveling verdient dat een van hen een enkele strafvervolgning instelt.

In dit verdrag van 1972 wordt bepaald dat iedere verdragssluitende staat die, voorafgaande aan of tijdens het overgaan tot strafvervolgning, kennis draagt van een in een andere verdragssluitende staat ingestelde strafvervolgning tegen dezelfde persoon wegens dezelfde feiten, dient te overwegen of hij hetzij de door hem ingestelde strafvervolgning zal staken of schorsen, hetzij haar zal overdragen aan de andere staat. Indien hij het in deze omstandigheden raadzaam acht de door hem ingestelde strafvervolgning niet te staken of te schorsen geeft hij daarvan aan de andere staat tijdig kennis en in elk geval voor een uitspraak ten principale is geweest. In dat geval trachten de belanghebbende staten vast te stellen aan wie van hen de taak toevalt om één enkele strafvervolgning voor te zetten. Slechts vijf lidstaten⁶⁷ hebben evenwel het Verdrag van 1972 bekrachtigd en vijf van hen hebben het niet eens ondertekend.

Er zij op gewezen dat de omstandigheid dat iemand met een enkel feit verschillende wetsbepalingen heeft overtreden, nauw verband houdt met het strafrechtelijke grondbeginsel *ne bis in idem*, op grond waarvan iemand niet twee keer voor dezelfde feiten kan worden vervolgd of veroordeeld⁶⁸, en met dat van *litispendentie*, d.w.z. dat de vervolging van een strafbaar feit wordt geschorst zodra een eerste procedure is gestart.

3.1.2. *Vrijheidsstraffen*

Hoewel de vaststelling van een minimum voor de maximumstraffen in de hele Unie een vast onderdeel is geworden van de sectorale instrumenten voor de onderlinge afstemming van het materiële strafrecht, bestaan er evenwel geen **gemeenschappelijke maximumstraffen**. Op dit gebied bestaan er aanzienlijke verschillen: in de strafrechtstelsels van sommige lidstaten, zoals België, Griekenland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië, is levenslange gevangenisstraf voorzien, terwijl in andere, zoals in Spanje en Portugal, dit niet het geval is.

Over het algemeen bestaat in de lidstaten die de levenslange gevangenisstraf kennen, de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling na een zekere periode te hebben uitgezeten, die evenwel sterk verschilt (bijvoorbeeld minimaal 10 jaar in België, 15 jaar in Duitsland of 20 jaar in Ierland). In Frankrijk bestaat de mogelijkheid van opsluiting, "période de sûreté" voor een periode tot 30 jaar.

⁶⁶ Verdragen van de Raad van Europa, nr. 73. Ter ondertekening opengesteld op 15 mei 1972 en in werking getreden op 30 maart 1978.

⁶⁷ Oostenrijk, Denemarken, Nederland, Spanje en Zweden.

⁶⁸ Dat wil zeggen voor feiten die identiek zijn aan die waarop de eerste beslissing betrekking had, waarbij met name datum, de plaats en de specifieke gevolgen van de onderhavige gedraging.

Aangezien de levenslange gevangenisstraf een straf is die voor zeer ernstige misdrijven is voorbehouden, verschilt ook de maximale gevangenisstraf onder het niveau van levenslang van lidstaat tot lidstaat. Deze kan gaan van 15 jaar in Duitsland, 20 jaar in Oostenrijk of 30 jaar in België. Evenzo kan vervroegde invrijheidstelling plaats vinden nadat eenderde (in België), tweederde (in Denemarken en Duitsland) of drievierde (Spanje) van de straf is uitgezeten. Voor recidivisten geldt gewoonlijk een langere periode.

Alvorens in te gaan op de vraag of het wenselijk is om de wijze van uitvoering van vrijheidsstraffen op het niveau van de Europese Unie te regelen, zij verwezen naar **bijlage I** waar een overzicht wordt gegeven van de tenuitvoerlegging. Deze bijlage gaat over uitstel van strafuitvoering, opschorting of verdaging van de uitspraak, semi-vrijheid, fractionering van de strafuitvoering, elektronisch toezicht en huisarrest.

Op basis van dit overzicht en de vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake de wijze van uitvoering van vrijheidsstraffen kan geconstateerd worden dat de meeste lidstaten een vrij grote verscheidenheid aan uitvoeringsbepalingen voor vrijheidsstraffen hebben ingevoerd die een geleidelijke overgang van detentie naar invrijheidstelling mogelijk maken. Hun aanpak wordt in hoofdzaak ingegeven door de wens om over geschiktere straffen te beschikken dan onvoorwaardelijke gevangenisstraf met het oog op een betere reïntegratie van de veroordeelde in de maatschappij, alsmede door het probleem van overbevolking van de gevangenissen⁶⁹. Het meest gebruikte middel in dit verband is uitstel van strafuitvoering, dat in bijna alle lidstaten bekend is. Elektronisch toezicht wordt in zes lidstaten toegepast en bevindt zich in een testfase of wordt in overweging genomen in vijf andere lidstaten. Alle andere instrumenten (opschorting/verdaging van de uitspraak, semi-vrijheid, fractionering van de strafuitvoering en huisarrest) worden slechts in een minderheid van de lidstaten toegepast.

3.1.3. Geldelijke sancties

Sommige lidstaten hanteren het stelsel van dagboetes (bijvoorbeeld Denemarken, Spanje, Portugal en Duitsland), terwijl andere lidstaten (België, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Italië) het klassieke geldboetestelsel van vaste bedragen hanteren. In sommige lidstaten bestaan beide systemen naast elkaar (bijvoorbeeld in Frankrijk, Griekenland, Zweden en Finland).

Bij het "dagboetestelsel" worden de boetes over het algemeen als volgt door de nationale rechter opgelegd: de rechter bepaalt de duur van de gevangenisstraf die hij voor het strafbare feit zou opleggen indien hij het met een gevangenisstraf zou willen bestraffen, en vervolgens stelt hij het te betalen bedrag voor elke dag van die periode vast. Het aantal dagen dat in de wetgeving van de lidstaten is voorzien, begint over het algemeen bij 5 dagen of zelfs minder (in Frankrijk, Finland, Griekenland, Spanje en Duitsland), met uitzondering van Zweden waar 30 dagen het minste is. Het maximumaantal dagen dat de rechters kunnen opleggen, varieert van 150 (in Zweden) tot 730 dagen (in Spanje). De minimumbedragen die de rechter per dag kan opleggen, variëren over het algemeen van 1 tot 10 EUR, terwijl de maximumbedragen per dag sterk uiteenlopen, gaande van bijvoorbeeld 60 EUR in Griekenland, tot 300 EUR in Spanje en 360 EUR in Frankrijk tot 5 000 EUR in Duitsland.

⁶⁹ In verschillende lidstaten vindt een levendig publiek debat plaats over het probleem van de overbevolking van gevangenissen, zoals bijvoorbeeld in België (zie artikel in *Le Vif/L'Express* van 9.5.2003, blz. 26), in Frankrijk (zie artikelen in *Le Monde* van 12.4. en 30.4.2003) en in Portugal (zie artikel in *Grande Reportagem* van april 2003, blz. 78).

In het klassieke geldboetestelsel voorziet de wet in de regel in minima en maxima, afhankelijk van de verschillende categorieën strafbare feiten. Tussen de uitersten beschikt de rechter vaak over een aanzienlijke manoeuvreerruimte om de boete vast te stellen.

In rechtstelsels waar het klassieke geldboetestelsel naast het dagboetestelsel bestaat, is het systeem voor de oplegging van geldelijke sancties ingewikkelder en verschillend per land. In Finland wordt bijvoorbeeld het dagboetestelsel toegepast, maar voor bepaalde specifieke strafbare feiten wordt ook het stelsel van een vaste boete gehanteerd, terwijl in Frankrijk het toegepaste stelsel verschilt naargelang de aard van de straf (criminele, correctionele of politiestraf).

Ongeacht het stelsel dat voor de berekening van de boete wordt gebruikt, voorziet de wetgeving of de jurisprudentie van de meeste lidstaten dat de rechter bij de bepaling van het bedrag van de boete rekening houdt met de omstandigheden van het strafbare feit of/en de financiële situatie van de delinquent.

Voorts wordt in de nationale wetgeving over het algemeen uitdrukkelijk voorzien dat de rechter die een boete oplegt, eveneens een vervangende gevangenisstraf oplegt met een subsidiair karakter, die alleen van toepassing is wanneer de boete niet wordt betaald (bijvoorbeeld in Duitsland, België, Frankrijk, Nederland, Luxemburg en Portugal).

3.1.4. Vervallenverklaringen

In de rechtstelsels van de lidstaten bestaat een heel scala aan straffen of maatregelen tot vervallenverklaring of ontzetting van rechten, gaande van het verbod om gedurende bepaalde tijd bepaalde voertuigen te besturen tot de ontzegging van de toegang tot het nationale grondgebied of het verbod op de uitoefening van een beroep.

De ontzegging van de rijbevoegdheid bestaat in alle lidstaten. Sommige ontzettingen zijn daarentegen niet in alle lidstaten bekend, zoals het verbod op de uitoefening van specifieke beroepen (bijvoorbeeld bedrijfsleider of beroepsmilitair) of het verbod om zich op bepaalde plaatsen te begeven (bijvoorbeeld voetbalstadia, plaatsen waar alcohol wordt verkocht).

Er bestaat ook een heel scala aan ontzettingen uit rechten in de vorm van een verbod op de uitoefening van rechten als staatsburger en burgerlijke rechten. Deze kunnen een "bijkomend" karakter hebben, dat wil zeggen dat zij moeten worden opgelegd wanneer er een andere straf – gewoonlijk een gevangenisstraf van bepaalde duur – wordt uitgesproken. Het kan bijvoorbeeld gaan om maatregelen die betrekking hebben op het actief en passief kiesrecht, het verbod of het onvermogen om een openbare functie te bekleden.

3.1.5. Confiscatie

Confiscatie heeft gewoonlijk een specifiek karakter (bijvoorbeeld in Duitsland, België, Denemarken, Luxemburg, Nederland, Italië of het Verenigd Koninkrijk), in die zin dat het van toepassing is op de voorwerpen die gebruikt zijn voor het plegen van het strafbare feit, en op de vermogensvoordelen die rechtstreeks aan het strafbare feit worden ontleend, of op goederen en effecten die daarmee zijn verworven en zelfs op de inkomsten uit de verkregen voordelen. Indien deze niet kunnen worden getraceerd in de bezittingen van de veroordeelde, gaat de rechter over tot een waardeschatting ervan, waarna beslag zal worden gelegd op een gelijkwaardige geldsom (bijvoorbeeld in België, Denemarken, Luxemburg en Frankrijk).

Alle lidstaten hebben het Verdrag van 8 november 1990 van de Europese Raad inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven⁷⁰ geratificeerd. Een aantal lidstaten heeft evenwel, met betrekking tot artikel 2 over confiscatie⁷¹, verklaringen gedaan op grond waarvan zij niet verplicht zijn om alleen de opbrengsten en hulpmiddelen die ontleend zijn aan een aantal naar behoren omschreven strafbare feiten te confisqueren. Uit de informatie die de Commissie heeft verzameld bij de opstelling van het binnenkort aan te nemen verslag over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven⁷², blijkt dat het merendeel van de lidstaten zich houdt aan artikel 1, onder (a) van het kaderbesluit, op grond waarvan er geen voorbehoud mag worden gemaakt bij artikel 2 van het voornoemde verdrag. Enkele lidstaten zouden evenwel hun voorbehoud bij artikel 2 moeten herzien teneinde te voldoen aan het kaderbesluit.

Hieruit blijkt wel dat er nog verschillen bestaan in de mogelijkheden van de lidstaten om tot confiscatie over te gaan en dat een aantal lidstaten nog altijd niet in staat is om de opbrengst te confisqueren van alle strafbare feiten waarop vrijheidsstraffen van meer dan een jaar staan.

3.1.6. *Sancties tegen rechtspersonen*

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten in de sancties voor rechtspersonen. Een aantal van hen heeft de aansprakelijkheid – en soms specifiek de strafrechtelijke aansprakelijkheid – van rechtspersonen in de wet voorzien: bijvoorbeeld Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland. Dit is bijvoorbeeld niet het geval in Griekenland, Duitsland, Luxemburg en Italië. Er wordt veel gediscussieerd over de aansprakelijkheid van rechtspersonen. De tegenstanders van dit concept voeren hoofdzakelijk aan dat de rechtspersoon, aangezien deze zelf geen eigen brein heeft, geen strafrechtelijke schuld ten laste kan worden gelegd (*societas delinquere non potest*). De voorstanders van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen bezien de zaak heel anders. Volgens hen zijn rechtspersonen niet louter ficties. Deze instellingen bestaan, bekleden een vooraanstaande positie in ons maatschappelijk bestel en moeten aansprakelijk zijn voor de strafbare feiten die zij begaan.

In het Verenigd Koninkrijk wordt bijvoorbeeld de aansprakelijkheid van rechtspersonen in de rechtspraak gebaseerd op de zogenaamde vereenzelvigingsleer ("identification theory"). Volgens dit principe kan de rechtspersoon vereenzelvigd worden met degenen die de leiding ervan belichamen, dat wil zeggen personen, managers of leiders die een zodanig positie binnen de onderneming bekleden dat zij voor de uitvoering van hun werkzaamheden geen orders of richtsnoeren van een hiërarchische meerdere ontvangen. Het plegen van een strafbaar feit door een persoon of een groep personen die vereenzelvigd worden met de organisatie vormt dus ook een strafbaar feit voor de rechtspersoon. Ondanks de verschillen

⁷⁰ Zie <http://conventions.coe.int>

⁷¹ Artikel 2 – "Maatregelen tot confiscatie: (1) Elke partij neemt de maatregelen van wetgevende aard en andere maatregelen die noodzakelijk zijn om haar in staat te stellen hulpmiddelen en opbrengsten, of voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die opbrengsten, te confisqueren. (2) Elke partij kan op het tijdstip van ondertekening of bij de nederlegging van haar akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding, door middel van een verklaring gericht aan de Secretaris-generaal van de Raad van Europa, verklaren dat het eerste lid van dit artikel slechts van toepassing is op de in die verklaring genoemde strafbare feiten of categorieën strafbare feiten".

⁷² PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1.

met de "common law"-stelsels kennen andere lidstaten, zoals Frankrijk, ook de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen.

3.1.7. Alternatieve straffen

Sancties en maatregelen zonder vrijheidsbeneming maken een creatievere en tegelijkertijd humanere aanpak mogelijk van het probleem van delinquentie en de bestraffing daarvan. Daardoor wordt het met name mogelijk om minder vaak korte gevangenisstraffen op te leggen, die door de meerderheid van de deskundigen als heel schadelijk worden geacht. De betrokkenheid van de (plaatselijke) gemeenschap is een noodzakelijk en origineel aspect van de tenuitvoerlegging van alternatieve straffen.

Alternatieve straffen vervullen dus een belangrijke rol bij de misdaadpreventie aangezien deze veel meer dan vrijheidsstraffen bijdragen tot een betere reïntegratie van delinquenten in de samenleving. Op grond van artikel 29, tweede alinea, VEU, wordt het doel van de Unie om de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen, onder andere bereikt door voorkoming van criminaliteit. De resocialisatie draagt zeer rechtstreeks bij tot de voorkoming van recidive.

Aan de hand van het overzicht en de vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake alternatieve straffen (**zie bijlage II**) kan worden geconstateerd dat de meeste lidstaten de laatste jaren alternatieve straffen hebben ingevoerd of bezig zijn dat te doen. Hun aanpak is in wezen ingegeven door de wens om over geschiktere straffen te beschikken dan onvoorwaardelijke gevangenisstraf teneinde een betere reïntegratie van de veroordeelde in de maatschappij te bewerkstelligen, alsmede door het probleem van de overbevolking van de gevangenissen. Geconstateerd kan worden dat de aanvaarding van alternatieve straffen in verscheidene lidstaten op bepaalde moeilijkheden stuit bij de rechterlijke instanties. Bovendien is er een tendens bij de nationale wetgevers om zich op enkele alternatieve straffen te concentreren, te weten dienstverlening aan de gemeenschap en strafbemiddeling.

3.1.8. Tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties

Om een idee te krijgen van de situatie in de lidstaten, dient allereerst een overzicht en vergelijkende analyse te worden gemaakt van de wetgeving in de lidstaten op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. In dit verband zij verwezen naar **bijlage III** waarin een, weliswaar onvolledig, beeld wordt gegeven van de wetgeving van de lidstaten met betrekking tot opschorting van de strafuitvoering, semi-vrijheid, vervroegde invrijheidstelling, strafvermindering alsmede amnestie en gratie.

Uit **bijlage III** blijkt dat er eveneens vrij aanzienlijke verschillen bestaan tussen de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties.

Opschorting van de strafuitvoering bestaat slechts in een minderheid van de lidstaten, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en Italië. Slechts een beperkt aantal lidstaten kent semi-vrijheid als sanctie (bijvoorbeeld Duitsland, België, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal). De voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen, de wijze van uitvoering alsmede de consequenties voor de begunstigten in geval van schending van de opgelegde voorwaarden lopen sterk uiteen. De mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling bestaat weliswaar in alle lidstaten, maar de voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen en de tenuitvoerlegging van deze maatregel verschillen aanzienlijk per lidstaat. Slechts een klein

aantal lidstaten kent een min of meer automatische strafvermindering (bijvoorbeeld Frankrijk en Griekenland). De wetgeving van de lidstaten inzake amnestie en gratie verschilt sterk en de bevoegde autoriteiten beschikken over het algemeen over een zeer grote beoordelingsvrijheid bij de verlening ervan.

Deze verschillen worden overigens treffend geïllustreerd door de aantallen gevangenen (in absolute cijfers of per 100 000 inwoners) in de lidstaten; de verschillen in deze cijfers weerspiegelen evenwel niet alleen de verschillen tussen de lidstaten in de tenuitvoerlegging van straffen maar ook de verschillen in het geheel van strafrechtelijke factoren die van invloed zijn op een straf. De Commissie heeft op 1 augustus 2003 een vragenlijst toegezonden aan de (huidige en toekomstige) lidstaten over de gevangenispopulatie. Hoewel zij nog niet over alle antwoorden beschikt, kan reeds de volgende geografische tendens worden onderscheiden: traditioneel bestaat er een gematigde aanpak in de Scandinavische lidstaten (tussen 50 en 70 gevangen per 100 000 inwoners), een groep lidstaten met een gemiddelde van minder dan 100 gevangenen (Duitsland, Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Griekenland, Luxemburg en Nederland) en een groep lidstaten met een cijfer van 100 tot 150 gevangenen per 100 000 inwoners (Spanje, Verenigd Koninkrijk, Portugal en enkele nieuwe lidstaten). Aangezien sommige nieuwe lidstaten meer dan 350 gevangenen per 100 000 inwoners bellen, is het aantal gevangenen per 100 000 inwoners in sommige toekomstige lidstaten bijgevolg ongeveer zes keer zo groot als in de Scandinavische lidstaten.

3.2. Een onvolledig arsenaal aan instrumenten voor wederzijdse erkenning

3.2.1. *Wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen*

In dit verband zijn een aantal verdragen van belang die in het kader van de Raad van Europa zijn aangenomen en die zijn aangevuld door besluiten die in het kader van de Europese politieke samenwerking (EPS) zijn genomen. De EPS-verdragen zijn hoofdzakelijk bedoeld om de toepassing van de verdragen van de Raad van Europa te vergemakkelijken en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten te intensiveren. Voorts dient ook rekening te worden gehouden met regionale akkoorden, zoals die welke van kracht zijn in de Noordse landen.

3.2.1.1. Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen van 28 mei 1970.

Het Europese Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen⁷³, dat op 28 mei 1970 is gesloten, is bekrachtigd door vijftien van de 45 leden van de Raad van Europa. Het is op 26 juli 1974 in werking getreden. Elf lidstaten van de Unie hebben dit verdrag ondertekend⁷⁴ en vijf hebben het bekrachtigd⁷⁵. De meeste verdragsluitende partijen hebben veel voorbehoud gemaakt ten aanzien van de tenuitvoerlegging van dit verdrag, dat van toepassing is op vrijheidsstraffen.

Op grond van dit verdrag kan de staat van veroordeling slechts om de tenuitvoerlegging van een sanctie door een andere verdragsluitende staat verzoeken, indien aan één of meer van de in artikel 5 genoemde voorwaarden is voldaan: a) de veroordeelde heeft zijn vaste woonplaats in de andere staat, b) de tenuitvoerlegging van de sanctie in de andere staat schept naar verwachting betere kansen voor de reclassering van de veroordeelde, c) het betreft een sanctie die vrijheidsbeneming meebrengt, die in de andere staat kan worden ten uitvoer gelegd in aansluiting op een andere sanctie die vrijheidsbeneming meebrengt en die de veroordeelde in die staat ondergaat of moet ondergaan, d) de andere staat de staat van herkomst van de veroordeelde is en zich reeds bereid heeft verklaard tot tenuitvoerlegging van de sanctie, e) de staat van veroordeling meent dat hij zelf niet de sanctie ten uitvoer kan leggen, ook niet met behulp van uitlevering, en dat de andere staat dat wel kan. Bovendien moet het vonnis dat in de verzoekende staat is gewezen, onherroepelijk en uitvoerbaar zijn en moet het strafbare feit waarvoor de straf is uitgesproken, eveneens een strafbaar feit zijn volgens de wetgeving van de aangezochte staat (vereiste van “dubbele strafbaarheid”⁷⁶).

De tenuitvoerlegging kan alleen in één van de in artikel 6 genoemde gevallen worden geweigerd⁷⁷, hetzij geheel hetzij gedeeltelijk.

⁷³ Zie <http://conventions.coe.int/>

⁷⁴ Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Spanje, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden.

⁷⁵ Oostenrijk, Denemarken, Spanje, Nederland, Zweden.

⁷⁶ Het vereiste van “dubbele strafbaarheid” is daarentegen niet overgenomen in de volgende overeenkomsten: samenwerkingsakkoord van 23 maart 1962 tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden (het zogenaamde «Helsinki»-akkoord), de overeenkomst inzake justitiële samenwerking die in 1983 in Riyadh is gesloten tussen sommige Arabische staten en de regeling voor de overbrenging van gevonnisde personen binnen de Commonwealth van 1986.

⁷⁷ Weigeringsgronden: a) de tenuitvoerlegging zou in strijd zijn met de grondbeginselen van de rechtsorde van de aangezochte staat, b) de aangezochte staat is van oordeel dat het strafbare feit waarvoor de

De tenuitvoerlegging van een sanctie die is opgelegd in de verzoekende staat kan in de aangezochte staat slechts plaatsvinden krachtens een beslissing van de rechter van die staat (artikel 37). Alvorens te beslissen op het verzoek om tenuitvoerlegging stelt de rechter de veroordeelde in de gelegenheid zijn gezichtspunten naar voren te brengen (artikel 39). Tegen rechterlijke beslissingen die in de aangezochte staat zijn genomen met het oog op de gevraagde tenuitvoerlegging, dient een rechtsmiddel te kunnen worden aangewend (artikel 41). De aangezochte staat is gebonden aan de vaststelling van de feiten en omstandigheden voor zover deze zijn uiteengezet in de beslissing of voor zover deze beslissing daarop impliciet berust (artikel 42).

Indien het verzoek om tenuitvoerlegging is aanvaard, vervangt de rechter de in de verzoekende staat opgelegde sanctie welke vrijheidsbeneming meebrengt door een sanctie die voor hetzelfde feit is voorzien in zijn eigen wet (artikel 44). Die sanctie kan, binnen de hierna aangegeven grenzen, van een andere aard en duur zijn dan de in de verzoekende staat opgelegde sanctie. Indien deze laatste sanctie beneden het minimum blijft dat krachtens de wet van de aangezochte staat mag worden opgelegd, is de rechter niet gebonden aan dat minimum en legt hij een sanctie op die overeenkomt met de sanctie die was opgelegd in de verzoekende staat. Bij het vaststellen van de sanctie mag de rechter de strafrechtelijke bejegening van de veroordeelde, waartoe de in de verzoekende staat genomen beslissing leidt, niet verscherpen.

Krachtens het verdrag wordt de tenuitvoerlegging geregeld bij de wet van de aangezochte staat, die bij uitsluiting bevoegd is alle ter zake dienende beslissingen te nemen, met name wat de voorwaardelijke invrijheidsstelling betreft. De verzoekende staat heeft bij uitsluiting het recht te beslissen op een verzoek om herziening van de veroordeling. Elk van beide staten kan het recht van amnestie of gratie uitoefenen.

3.2.1.2. Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 13 november 1991

Acht lidstaten⁷⁸ van de Europese Gemeenschappen hebben op 13 november 1991 een Verdrag over de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen⁷⁹ ondertekend. Aangezien dit verdrag door geen enkele lidstaat is bekrachtigd, is het nooit in werking getreden. In de verhoudingen tussen lidstaten die partij zijn bij het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen van 28 mei 1970, zou het Verdrag van 1991 slechts van

veroordeling is uitgesproken van politieke aard is of als een zuiver militair delict moet worden beschouwd, c) de aangezochte staat meent ernstige redenen te hebben om aan te nemen dat de veroordeling is uitgelokt of ongunstig beïnvloed door overwegingen van ras, godsdienst, nationaliteit of politieke overtuiging, d) de tenuitvoerlegging is in strijd met de internationale verplichtingen van de aangezochte staat, e) het feit wordt in de aangezochte staat reeds vervolgd of die staat besluit tot vervolging over te gaan, f) de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat hebben besloten geen vervolging in te stellen of van verdere vervolging wegens hetzelfde feit af te zien, g) het feit is begaan buiten het grondgebied van de verzoekende staat, h) de aangezochte staat kan de sanctie niet ten uitvoer leggen, i) het verzoek berust op artikel 5, letter e) ("de staat van veroordeling meent dat hij zelf niet de sanctie ten uitvoer kan leggen, ook niet met behulp van uitlevering, en dat de andere staat dat wel kan"), en aan geen van de andere in dat artikel genoemde voorwaarden is voldaan, j) de aangezochte staat is van mening dat de verzoekende staat zelf de sanctie ten uitvoer kan leggen, k) de veroordeelde had wegens zijn leeftijd op het tijdstip waarop hij het feit beging in de aangezochte staat niet kunnen worden vervolgd, l) de sanctie is verjaard volgens de wet van de aangezochte staat, m) bij het vonnis is een ontzetting uitgesproken.

⁷⁸

België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Luxemburg.

⁷⁹

Zie: <http://ue.eu.int/ejn>

toepassing zijn voor zover dit de bepalingen van dat verdrag aanvult of de toepassing van de daarin vervatte beginselen vergemakkelijkt (artikel 20).

Krachtens artikel 2 van dit verdrag verbinden de lidstaten van de Europese Gemeenschappen zich ertoe elkaar in zo ruim mogelijke mate samenwerking te verlenen met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van veroordelingen (vrijheidsstraffen of geldstraffen). De overdracht van de tenuitvoerlegging kan worden verzocht door hetzij de staat van veroordeling, hetzij de staat van tenuitvoerlegging. Elke lidstaat kan in een verklaring de strafbare feiten aangeven die hij van de toepassing van het verdrag beoogt uit te sluiten. De andere lidstaten kunnen de regel van wederkerigheid toepassen (artikel 1).

De overdracht van de tenuitvoerlegging van een veroordeling waarbij een vrijheidsstraf is opgelegd, kan worden verzocht indien: a) de veroordeelde zich op het grondgebied van de staat van tenuitvoerlegging bevindt en onderdaan is van die staat of op zijn grondgebied zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft; of b) de veroordeelde zich bevindt op het grondgebied van de staat van tenuitvoerlegging, terwijl zijn uitlevering is geweigerd, desgevraagd zou worden geweigerd of niet mogelijk is; of c) de veroordeelde zich bevindt op het grondgebied van de staat van tenuitvoerlegging en daar een vrijheidsstraf ondergaat of moet ondergaan (artikel 3).

De overdracht van de tenuitvoerlegging van een veroordeling behoeft de overeenstemming tussen de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging en is onderworpen aan de in artikel 5 van het verdrag opgesomde, cumulatieve voorwaarden: a) de rechterlijke beslissing is onherroepelijk en voor tenuitvoerlegging vatbaar; b) het handelen of nalaten op grond waarvan de veroordeling werd uitgesproken levert naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging een feit op, vallende onder artikel 1, lid 1, onder a), of zou een dergelijk feit opleveren indien dit op zijn grondgebied zou zijn begaan – "dubbele strafbaarheid" –; c) de sanctie is noch naar het recht van de staat van veroordeling, noch naar dat van de staat van tenuitvoerlegging verjaard; d) er bestaat geen onherroepelijke rechterlijke beslissing in de staat van tenuitvoerlegging tegen de veroordeelde ter zake van dezelfde feiten; e) zo terzake van dezelfde feiten tegen de veroordeelde in een derde staat een onherroepelijke rechterlijke beslissing is gewezen, mag de overdracht van de tenuitvoerlegging niet in strijd met het beginsel "ne bis in idem" zijn.

Er zij op gewezen dat in tegenstelling tot artikel 39 van het Verdrag van de Raad van Europa van 1970, in het verdrag van 1991 tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen niet is voorzien dat de betrokkene gehoord wordt over de vraag waar de straf zal worden uitgezeten.

Indien de overdracht van de tenuitvoerlegging van een veroordeling tot een vrijheidsstraf is aanvaard, dienen de bevoegde autoriteiten van de staat van tenuitvoerlegging ofwel de tenuitvoerlegging van de in de staat van veroordeling opgelegde straf – onmiddellijk of op grond van een beschikking – voort te zetten, ofwel de veroordeling door middel van een rechterlijke of administratieve procedure in een beslissing van die staat om te zetten, waarbij voor die straf in de staat van veroordeling opgelegd, een straf in de plaats wordt gesteld, zoals voorgeschreven voor hetzelfde strafbare feit naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging (artikel 8).

De staat van tenuitvoerlegging deelt desgevraagd de staat van veroordeling mede welke van deze twee procedures door hem zal worden gevolgd. Elke lidstaat kan door middel van een verklaring aangeven dat hij voornemens is de toepassing van één der procedures uit te sluiten.

Indien de staat van tenuitvoerlegging de eerste procedure toepast (tenuitvoerlegging van de in de staat van veroordeling opgelegde straf), is hij gebonden aan het rechtskarakter en de duur van de in de staat van veroordeling uitgesproken straf. Indien deze straf evenwel naar aard en duur onverenigbaar is met de wet van de staat van tenuitvoerlegging, of indien de wet van die staat zulks vereist, kan die staat, door middel van een rechterlijke of administratieve beschikking, de straf aanpassen aan de straf die door zijn eigen wet voor een soortgelijk strafbaar feit is voorgeschreven. Wat de aard betreft, zal de straf zoveel mogelijk overeenstemmen met die welke door de ten uitvoer te leggen veroordeling is opgelegd. De door de staat van veroordeling opgelegde straf zal hierdoor naar aard en duur niet worden verzwaaard en evenmin zal het door de wet van de staat van tenuitvoerlegging voor hetzelfde feit voorgeschreven maximum hierdoor worden overschreden (artikel 8, lid 4).

Indien de staat van tenuitvoerlegging voor de procedure van de omzetting van de veroordeling kiest, is deze staat gebonden aan a) de vaststelling van de feiten voor zover deze uitdrukkelijk of impliciet blijken uit de door de staat van veroordeling uitgesproken rechterlijke beslissing, b) kan die staat, behoudens een verklaring van het tegendeel, een vrijheidsstraf in een geldstraf omzetten, indien de vrijheidsstraf een duur heeft van zes maanden of minder, en c) zal die staat de strafrechtelijke positie van de veroordeelde niet verzwaren en is hij niet gebonden aan een eventueel minimum waarin door zijn eigen wetgeving wordt voorzien voor het begane strafbare feit of de begane strafbare feiten (artikel 8, lid 5).

De staat van veroordeling mag niet verder gaan met de tenuitvoerlegging van de veroordeling zodra hij met de staat van tenuitvoerlegging tot overeenstemming is gekomen over de overdracht van de tenuitvoerlegging. Indien de veroordeelde evenwel ontvlucht, komt het recht tot tenuitvoerlegging weer aan de staat van veroordeling toe, tenzij anders is overeengekomen tussen die staat en de staat van tenuitvoerlegging (artikel 17).

3.2.1.3. Het verdrag van 26 september 1968 tussen België, Nederland en Luxemburg inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken

Dit verdrag⁸⁰ heeft betrekking op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen door de lidstaten van de Benelux. Het is van toepassing op veroordelingen tot een vrijheidsstraf of tot een maatregel welke vrijheidsbeneming medebrengt, op veroordelingen tot geldboete of tot verbeurdverklaring, op veroordelingen tot geldboete of tot verbeurdverklaring, op veroordelingen tot ontzetting, en op rechterlijke uitspraken die slechts een beslissing van schuldigverklaring bevatten⁸¹.

In het verdrag wordt bepaald dat een in een der verdragsluitende staten uitgesproken veroordeling in een andere verdragsluitende staat slechts kan worden ten uitvoer gelegd voor zover het feit waarop zij betrekking heeft in die staat strafbaar is of voorkomt op de lijst vastgesteld overeenkomstig het verdrag⁸².

Het verdrag voorziet evenwel in de mogelijkheid om de gevraagde tenuitvoerlegging te weigeren indien het strafbare feit van politieke of militaire aard is of indien het in de aangezochte staat reeds vervolgd wordt of zal worden. De aangezochte staat kan de tenuitvoerlegging eveneens weigeren indien dit in strijd is met zijn internationale

⁸⁰ Het Benelux-Verdrag van 1968 is nooit in werking getreden, zie C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Maklu, Antwerpen, 1998, blz. 1010.

⁸¹ Artikel 2.

⁸² Artikelen 3 en 57.

verplichtingen of met de grondbeginselen van zijn rechtsorde, indien het feit buiten het grondgebied van de verzoekende staat is begaan of indien het de tenuitvoerlegging betreft van een veroordeling tot ontzetting⁸³. De bevoegde autoriteit van de verzoekende lidstaat moet de uitvoerbaarheid van de beslissing bevestigen⁸⁴. Voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen bij verstek gelden in principe dezelfde regels als voor de tenuitvoerlegging van veroordelingen op tegenspraak⁸⁵.

Voorts wordt bepaald dat indien in de verzoekende staat een bevel tot aanhouding of een andere titel tot vrijheidsbeneming bestaat en deze staat om tenuitvoerlegging van een veroordeling verzoekt, de aangezochte staat tot onmiddellijke vrijheidsbeneming van de veroordeelde kan overgaan. In spoedgevallen kan de aangezochte staat tot vrijheidsbeneming overgaan voordat de stukken waarvan het verzoek tot tenuitvoerlegging normaliter vergezeld gaan, zijn ontvangen⁸⁶.

De mogelijkheid van doorreis van de verdachte is voorzien⁸⁷, alsmede de inbeslagneming van bepaalde voorwerpen met het oog op latere verbeurdverklaring daarvan, indien ingevolge het verdrag verbeurdverklaring eveneens ten uitvoer gelegd kan worden in de aangezochte staat⁸⁸. In het verdrag wordt ook voorzien wanneer en op welke voorwaarden de veroordeelde zijn straf in de verzoekende staat kan ondergaan.

Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot geldboete of tot verbeurdverklaring kan de aangezochte staat deze maatregelen alleen ten uitvoer leggen krachtens een beslissing van het Openbaar Ministerie van de aangezochte staat, die de authenticiteit van het verzoek en de uitvoerbaarheid ervan verifieert⁸⁹. Hij gaat ook na of voldaan is aan de voorwaarden van het verdrag en hij is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de uitvoeringsbepalingen. Tegen de beslissing van het Openbaar Ministerie kan beroep worden ingesteld bij de bevoegde rechter van de aangezochte staat.

Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van veroordelingen tot ontzetting is bepaald dat een verdragsluitende staat alleen krachtens een beslissing van de rechter in deze staat kan overgaan tot tenuitvoerlegging van een in een andere verdragsluitende staat uitgesproken ontzetting. Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat de ontzetting slechts effect kan sorteren in een andere staat dan die waar de veroordeling werd uitgesproken indien krachtens de wetgeving van die staat ontzetting mogelijk is voor dat feit of voor een feit dat volgens de in het verdrag voorziene lijst met het gepleegde feit overeenkomt⁹⁰.

3.2.1.4. Het samenwerkingsmodel van de noordse landen

De noordse landen (Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden) hebben een lange traditie van samenwerking op strafrechtelijk gebied. Deze is gebaseerd op hun geografische nabijheid, hun historische, culturele en taalkundige banden⁹¹ en hun gemeenschappelijke belangen op politiek en economisch gebied. De verschillende instrumenten voor deze

⁸³ Artikel 5.

⁸⁴ Artikel 5.

⁸⁵ Artikel 17.

⁸⁶ Artikel 30.

⁸⁷ Artikelen 32 en 33.

⁸⁸ Artikel 33.

⁸⁹ Artikel 42.

⁹⁰ Artikelen 50 en 57.

⁹¹ Met uitzondering van het Fins.

samenwerking werden voorafgegaan door perioden van intense publieke debatten teneinde gemeenschappelijke oplossingen te vinden en de nationale wetgeving van deze landen te harmoniseren.

Het allereerste instrument is het Verdrag van 8 maart 1948 betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van strafvonnissen, dat gesloten werd tussen Noorwegen, Denemarken en Zweden. In dit verdrag wordt bepaald dat onherroepelijke vonnissen die in één staat waren gewezen, uitvoerbaar waren in een andere ondertekenende staat. Het toepassingsgebied van dit verdrag is evenwel beperkt tot boetes, confiscaties en gerechtskosten. Hierop volgde op 23 maart 1962 een samenwerkingsakkoord tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden, het zogenaamde "Helsinki-akkoord". Krachtens dit akkoord moeten de ondertekenende staten identieke of althans vergelijkbare regelingen invoeren – hetgeen ook gebeurd is – op grond waarvan de autoriteiten van een ondertekenende staat de vonnissen van de autoriteiten van de andere ondertekenende staten kunnen erkennen en uitvoeren en met het oog hierop gevangenen kunnen overbrengen. Op dit fundament van identieke of vergelijkbare regelingen berust het wederzijdse vertrouwen dat de strafrechtelijke samenwerking tussen de noordse landen kenmerkt.

De overbrenging van gevangenen tussen de noordse landen is gebaseerd op humanitaire en strafrechtelijke overwegingen. Het doel van deze samenwerking is onder andere de rehabilitatie en reïntegratie van de veroordeelde te bevorderen. Er wordt terecht aangevoerd dat het gemakkelijker is om de gevangene op zijn toekomstige leven in vrijheid voor te bereiden indien de strafuitvoering plaatsvindt in de staat waar de gevangene wil gaan leven. Deze aanpak zou ook de contacten met mogelijke werkgevers en andere organisaties vergemakkelijken, hetgeen het risico van recidive helpt verminderen.

Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is de uitvoerende staat gebonden aan het aantal dagen gevangenisstraf dat in het vonnis van de staat van veroordeling is vastgesteld. Na intensieve beraadslagingen werd de mogelijkheid van een vermindering of aanpassing van de straf aan de strafmaat in de uitvoerende staat niet passend geacht. Het beginsel van de "dubbele strafbaarheid" heeft geen ingang gevonden. De overbrenging van gevangenen is niet afhankelijk van de instemming van de gevangene. Hij moet evenwel worden gehoord alvorens een beslissing wordt genomen en over het algemeen zal zijn mening worden gerespecteerd. Bovendien wordt hij beschermd door het specialiteitsbeginsel, op grond waarvan de uitvoerende staat alleen de straf ten uitvoer kan leggen waarvoor de overbrenging heeft plaatsgevonden. Om het praktische verloop van de procedure te vergemakkelijken worden besluiten inzake de overbrenging van gevangenen van de ene noordse staat naar de anderen genomen op het niveau van de centrale gevangenisautoriteiten van de uitvoerende staat. In Zweden bijvoorbeeld beschikken de centrale gevangenisautoriteiten over de bevoegdheid om verzoeken tot overbrenging van gevangenen voor te leggen aan een andere staat en te beslissen over verzoeken van andere staten. Hoewel de tenuitvoerlegging onderworpen is aan de wetgeving van de uitvoerende staat, zijn de noordse landen overeengekomen dat de uitvoerende staat geen gratie kan verlenen zonder van tevoren de autoriteiten te horen van het land waar het vonnis is uitgesproken.

3.2.1.5. Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 21 maart 1983

Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen werd op 21 maart 1983 gesloten⁹² en door tweeënvijftig staten bekrachtigd⁹³. Het is op 1 juli 1985 in werking getreden. Alle lidstaten van de Europese Unie hebben het ondertekend en bekrachtigd. De meeste lidstaten hebben allerlei voorbehoud gemaakt ten aanzien van de toepassing van sommige onderdelen van dit verdrag.

Het Verdrag heeft hoofdzakelijk tot doel de reclassering te bevorderen van personen die tot vrijheidsbenemende straffen of maatregelen zijn veroordeeld door vreemdelingen die gedetineerd zijn als gevolg van het plegen van een strafbaar feit, in de gelegenheid te stellen om hun straf of de rest van hun straf binnen hun eigen samenleving te ondergaan. Het is ingegeven door humanitaire overwegingen, aangezien het uitgaat van de vaststelling dat communicatieproblemen als gevolg van sociale, culturele en taalbarrières en het gebrek aan contact met de familie nadelige gevolgen kunnen hebben voor het gedrag van buitenlandse gedetineerden en de reclassering van de veroordeelden kunnen beletten of zelfs onmogelijk maken.

Volgens de procedure die in artikel 2, lid 3, van het verdrag is voorzien, kan een overbrenging worden gevraagd door zowel het land waar de veroordeling is uitgesproken (staat van veroordeling) als door het land waarvan de veroordeelde onderdaan is (staat van tenuitvoerlegging). Het verdrag behelst noch de verplichting voor de betrokken staten om veroordeelden over te brengen, noch het recht voor de gevonnisde personen om te worden overgebracht. De staten beschikken over een vrij ruime discretionaire bevoegdheid.

Een overbrenging kan op grond van het verdrag alleen plaatsvinden op de volgende voorwaarden (artikel 3): a) indien de gevonnisde persoon een onderdaan is van de staat van tenuitvoerlegging; b) indien het vonnis onherroepelijk is; c) indien de gevonnisde persoon, op het tijdstip van ontvangst van het verzoek tot overbrenging, nog ten minste zes maanden van de veroordeling moet ondergaan of indien de duur der veroordeling onbeperkt is; d) indien door de gevonnisde persoon of, wanneer gelet op zijn leeftijd of lichamelijke of geestelijke toestand, één der beide staten zulks nodig acht, door de wettelijke vertegenwoordiger van de gevonnisde persoon met de overbrenging wordt ingestemd; e) indien het handelen of het nalaten op grond waarvan de veroordeling werd uitgesproken een strafbaar feit oplevert naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging of een strafbaar feit zou opleveren indien dit op zijn grondgebied zou zijn gepleegd, en f) indien de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging het eens zijn over de overbrenging.

Net als bij het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 13 november 1991 beschikt de staat van tenuitvoerlegging over twee mogelijkheden wat betreft de wijze van tenuitvoerlegging: de bevoegde autoriteiten van de staat van tenuitvoerlegging dienen ofwel de tenuitvoerlegging van de veroordeling onmiddellijk voort te zetten ofwel de veroordeling door middel van een rechterlijke of administratieve procedure in een beslissing van die staat om te zetten, waarbij voor de sanctie in de staat van veroordeling opgelegd, een sanctie in de plaats wordt gesteld, zoals voorgeschreven voor hetzelfde strafbare feit naar het recht van de staat van

⁹² Zie <http://conventions.coe.int>

⁹³ Waarvan een deel geen lid is van de Raad van Europa.

tenuitvoerlegging (artikel 9). De tenuitvoerlegging van de veroordeling is onderworpen aan het recht van de staat van tenuitvoerlegging en alleen die staat is bevoegd om alle ter zake dienende beslissingen te nemen.

In geval van voortzetting van de tenuitvoerlegging, zoals geregeld in artikel 10 van het Verdrag van 1983, zijn de procedurevoorschriften identiek aan die van het Verdrag van 1991 (zie hierboven). Indien deze veroordeling naar aard en duur onverenigbaar is met de wet van de staat van tenuitvoerlegging, kan deze derhalve de sanctie aanpassen aan de straf of maatregel door zijn eigen wet voor een soortgelijk strafbaar feit voorgeschreven.

Ingeval van omzetting van de veroordeling (artikel 11) zijn de in de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging voorziene procedures van toepassing. Bij omzetting van de veroordeling: a) is de bevoegde autoriteit gebonden aan de vaststelling van de feiten voor zover deze uitdrukkelijk of impliciet blijken uit het door de staat van veroordeling uitgesproken vonnis; b) kan de bevoegde autoriteit een sanctie die vrijheidsbeneming met zich mede brengt, niet in een geldstraf omzetten; c) brengt de bevoegde autoriteit de volledige periode van de door de gevonnisse persoon reeds ondergane vrijheidsbeneming in mindering; en d) zal de bevoegde autoriteit de strafrechtelijke positie van de gevonnisse persoon niet verzwaren en is niet gebonden aan een eventueel minimum waarin door de wet van de staat van tenuitvoerlegging wordt voorzien voor het gepleegde strafbare feit of de gepleegde strafbare feiten. De voorwaarden b) en c) verschillen van die welke in artikel 8, lid 5, van het Verdrag van 1991 zijn vastgelegd: het Verdrag van 1991 voorziet in de omzetting van een vrijheidsstraf in een geldstraf, tenzij anders is bepaald; voorwaarde c) heeft geen equivalent in het Verdrag van 1991.

Met de daadwerkelijke overname van de gevonnisse persoon door de autoriteiten van de staat van tenuitvoerlegging wordt de tenuitvoerlegging van de veroordeling in de staat van veroordeling geschorst. De staat van veroordeling kan de veroordeling niet langer ten uitvoer leggen, indien de staat van tenuitvoerlegging de veroordeling beschouwt geheel ten uitvoer gelegd te zijn (artikel 8).

De toepassing van het verdrag wordt bemoeilijkt door verschillen in de interpretatie van het nationaliteitscriterium, de situatie van geestesgestoorde delinquenten en de afhandeling van onbetaalde boetes, de niet inachtneming van de termijnen voor de afhandeling van overbrengingsverzoeken alsmede verschillen tussen de strafrechtstelsels van de betrokken staten.

a. Het nationaliteitscriterium: in het verdrag wordt bepaald dat iedere gevonnisse persoon die wenst te worden overgebracht, onderdaan moet zijn van de staat van tenuitvoerlegging (artikel 3). Deze bepaling moet evenwel worden gelezen juncto artikel 3, lid 4, waarin wordt bepaald dat iedere staat door middel van een verklaring de term "onderdaan" in de zin van dit verdrag, voor zover het hem betreft, kan omschrijven. Hij kan dus de toepassing van het verdrag uitbreiden tot andere personen dan "onderdanen", bijvoorbeeld ook personen met een andere nationaliteit die permanente ingezetenen zijn. Helaas is de interpretatie die de verdragsluitende staten hieraan geven, niet uniform. De Raad van Europa heeft in zijn Aanbeveling (88) 13 derhalve aan de lidstaten voorgesteld om de term "onderdaan" ruim te definiëren. Voor hem zou de gebruikelijke verblijfplaats het voornaamste criterium moeten zijn.

b. De situatie van geestesgestoorde delinquenten: zij zijn niet noodzakelijkerwijze veroordeeld – in de gebruikelijke zin van het woord – tot een straf naar aanleiding van een schuldigverklaring. Op grond van de wetgeving van de lidstaten worden zij, vanwege hun

verminderde toerekeningsvatbaarheid of hun volledige ontoerekeningsvatbaarheid, ofwel rechtstreeks veroordeeld tot opname voor onbepaalde duur in gespecialiseerde inrichtingen, ofwel hoeven zij niet terecht te staan maar worden zij in gespecialiseerde inrichtingen geplaatst omdat zij een publiek gevaar zijn. Sommige verdragsluitende staten zijn van oordeel dat het verdrag niet van toepassing is op deze laatste categorie gedetineerden. Om dit interpretatieprobleem te verhelpen, overweegt de Raad van Europa een nieuwe aanbeveling die inhoudt dat het verdrag op alle geestesgestoorde gedetineerden van toepassing zou moeten zijn.

c. In sommige lidstaten (bijvoorbeeld Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) kunnen tegelijkertijd geldstraffen en gevangenisstraffen worden opgelegd. In dergelijke gevallen komt het niet zelden voor dat de staat van veroordeling ieder verzoek om overbrenging van de gevonnisde persoon tegenhoudt totdat deze de boete heeft betaald. De Raad van Europa heeft geprobeerd deze praktijk tegen te gaan: in zijn Aanbeveling nr.°R (92) 18, punt 1. f. heeft hij de lidstaten aangeraden maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat zij een overbrenging niet enkel hoeven te weigeren op grond van het feit dat de boetes die aan de gevonnisde persoon zijn opgelegd in het kader van zijn veroordeling, nog niet zijn betaald. Aangezien deze aanbeveling deze praktijk niet heeft weten in te dijken, overweegt de Raad van Europa thans dit probleem nader te onderzoeken en een oplossing voor te stellen in de vorm van een nieuw protocol bij het verdrag.

d. Er is geconstateerd dat sommige staten van veroordeling de neiging hebben om overbrenging te weigeren indien de gedetineerde daardoor de mogelijkheid zou krijgen om in zijn land van herkomst een minder zware straf te ondergaan dan in het land van veroordeling is opgelegd. Deze situatie kan zich niet alleen voordoen wanneer de staat van tenuitvoerlegging voor omzetting van de veroordeling kiest (artikel 11), maar ook wanneer hij besluit de tenuitvoerlegging van de straf voort te zetten (artikel 10). In het geval van omzetting is het risico overduidelijk aangezien de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging (die altijd in een minder zware straf kan voorzien) volledig in de plaats komt van die van de staat van veroordeling (artikel 9, lid 1, onder b), waarin naar artikel 11 wordt verwezen). In het geval van voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf kan de staat van veroordeling zich genoodzaakt zien om de (door de staat van veroordeling) opgelegde straf aan te passen, bijvoorbeeld wanneer de opgelegde straf de maximumduur overschrijdt die bij de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging is toegestaan. En tenslotte, de aanzienlijke verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot de strafuitvoering⁹⁴, in het bijzonder wat betreft de vervroegde invrijheidstelling (zie hierboven), zouden in de praktijk kunnen resulteren in een minder strenge straf en zelfs onmiddellijke invrijheidstelling. Om het probleem van een onmiddellijke invrijheidstelling op te lossen, heeft de Raad van Europa op 27 juni 2001 een aanbeveling aangenomen⁹⁵ waarin een minimum wordt voorgesteld voor de strafuitvoering (bijvoorbeeld 50% van de totale duur van de opgelegde straf) en waarin de staten wordt aanbevolen om overbrenging te vergemakkelijken wanneer dit minimum verzekerd is⁹⁶.

⁹⁴ De tenuitvoerlegging van de veroordeling wordt geregeld bij het recht van de staat van tenuitvoerlegging en alleen die staat is bevoegd om alle ter zake dienende beslissingen te nemen (artikel 9, lid 3, van het verdrag).

⁹⁵ Aanbeveling 1527 (2001) betreffende de werking van het verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen.

⁹⁶ Het comité van deskundigen voor werking van de Europese verdragen op strafrechtelijk gebied heeft evenwel tegengeworpen in zijn advies van 22 januari 2003 dat het feit dat een minimum wordt vastgesteld inbreuk maakt op de flexibiliteit die een erkende waarde is van het verdrag. Een vast percentage zou bovendien oplossingen van geval tot geval in de weg staan. Het comité stelt derhalve voor uit te gaan van een "periode van een zekere duur die verenigbaar is met de justitiële doeleinden".

3.2.1.6. Aanvullend protocol van de Raad van Europa bij het Europees Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 18 december 1997

Op 18 december 1997 werd een aanvullend protocol van de Raad van Europa bij het verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen⁹⁷ goedgekeurd. Dit protocol is op 1 juni 2000 in werking getreden en door 16 van de lidstaten van de Raad van Europa bekrachtigd. 11 lidstaten van de Europese Gemeenschap hebben het ondertekend en 5 hebben het bekrachtigd.

Het protocol is een aanvulling op het verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 1983 en bevat regels die van toepassing zijn op de overdracht van de tenuitvoerlegging van straffen, enerzijds voor gevonnisse personen die uit de staat van veroordeling zijn gevlucht naar de staat waarvan zij onderdaan zijn, en anderzijds voor gevonnisse personen tegen wie bij hun veroordeling een bevel tot uitzetting of uitwijzing is uitgevaardigd.

3.2.1.7. Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 25 mei 1987⁹⁸

In de betrekkingen tussen de lidstaten die het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 1983 (hierna “Overbrengingsverdrag”) bekrachtigd hebben, wordt dit verdrag aangevuld met de bepalingen van deze overeenkomst (artikel 1). De overeenkomst is door elf lidstaten ondertekend en door 4 lidstaten bekrachtigd.

Voor de toepassing van het overbrengingsverdrag stelt iedere lidstaat de onderdanen van elke andere lidstaat wier overbrenging gewenst en in het belang van de betrokkenen lijkt, gelet op hun vaste en legale woonplaats op zijn grondgebied, aan zijn eigen onderdanen gelijk (artikel 2). De verklaringen die ingevolge het overbrengingsverdrag zijn afgelegd, zijn niet van toepassing tussen de lidstaten die partij zijn bij deze overeenkomst. Iedere lidstaat kan, in zijn betrekkingen met lidstaten die partij zijn bij deze overeenkomst, iedere verklaring waarin het verdrag voorziet afleggen, vernieuwen of wijzigen (artikel 3).

3.2.2. *Erkenning van beslissingen waarbij uitstel van strafuitvoering of een voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt verleend of alternatieve straffen worden opgelegd*

3.2.2.1. Beschrijving en vaststelling van het probleem

Met betrekking tot de maatregelen van toezicht en bijstand, onder andere op grond van een probatie-uitstel of een voorwaardelijke invrijheidsstelling, wordt in het hiervoor genoemde programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen in hoofdstuk 4 “Beslissingen in het kader van de follow-up van het strafvonnis” de volgende doelstelling en maatregel vastgelegd:

“Doelstelling : *De samenwerking waarborgen in de gevallen waarin een persoon onderworpen is aan verplichtingen of maatregelen van toezicht en bijstand, onder andere op grond van een probatie-uitstel of een voorwaardelijke invrijheidsstelling.*

⁹⁷ Zie <http://conventions.coe.int>

⁹⁸ Zie <http://ue.eu.int/ejn>

Maatregel nr. °23: *De toepassing van het Europese Verdrag van 30 november 1964 inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden trachten te optimaliseren. Meer bepaald zou moeten worden nagegaan in hoeverre kan worden bereikt dat bepaalde voorbehouden en weigeringsgronden tussen de lidstaten van de Europese Unie niet kunnen worden tegengeworpen, in voorkomend geval door middel van een specifiek instrument. »*

De verplichtingen of maatregelen van toezicht en bijstand die aan opgeschorte gevangenisstraffen of aan beslissingen tot voorwaardelijke invrijheidsstelling worden verbonden, leveren dezelfde problemen op als de erkenning van alternatieve straffen.

De wederzijdse erkenning van alternatieve straffen levert om de volgende redenen problemen op. Om te beginnen bestaan er, zoals in het gedeelte over de onderlinge aanpassing van alternatieve straffen is aangetoond, aanzienlijke verschillen in de functie en het rechtskarakter van deze straffen: in sommige lidstaten vormen bepaalde alternatieve straffen hoofdstraffen of vervangende straffen, terwijl in andere dezelfde straffen als bijkomende maatregel bij opgeschorte gevangenisstraffen worden opgelegd. Voorts bestaat er inhoudelijk gezien een grote verscheidenheid tussen de alternatieve straffen. Bovendien bestaan bepaalde alternatieve straffen – met inbegrip van de voor dit soort straffen passende maatschappelijke begeleiding en toezichthoudende instanties – niet in alle lidstaten. En tenslotte, een deel van de alternatieve straffen, namelijk die welke onderdeel kunnen zijn van strafbemiddeling, valt in sommige lidstaten onder een vereenvoudigde procedure die zich ten dele buiten de klassieke strafrechtelijke procedure voltrekt en die regelmatig tot seponering van de zaak leidt indien deze vereenvoudigde procedure met succes wordt afgerond.

Ook al wordt in de wetgeving van de lidstaten geprobeerd openlijke discriminatie te vermijden, moet toch worden vastgesteld dat de nationale rechtbanken in de praktijk geen voorwaardelijke straffen opleggen in combinatie met opvoedende maatregelen aan personen die hun vaste woonplaats in een andere lidstaat dan de lidstaat van veroordeling hebben. Aangezien de staat waar het vonnis wordt uitgesproken, geen toezicht kan uitoefenen in de staat waar de dader van het delict zijn vaste woonplaats heeft⁹⁹, riskeert de dader de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, zelfs wanneer het maar om geringere delicten gaat, wat tot gevolg heeft dat de dader strenger wordt gestraft dan wanneer hij hetzelfde delict zou hebben gepleegd in de lidstaat waar hij woonachtig is. Niet de buitenlandse nationaliteit van de veroordeelde is de eerste oorzaak van de problemen die zich in dit verband voordoen maar het feit dat deze zijn vaste woonplaats in een andere lidstaat heeft.

Momenteel bestaat er op het niveau van de Europese Unie geen wetgeving die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van alternatieve straffen buiten de landsgrenzen. De Belgische regering heeft weliswaar in 2002 een initiatief genomen met het oog op de oprichting van een Europees netwerk van nationale contactpunten voor het herstelrecht¹⁰⁰. Dit initiatief beoogt de ontwikkeling en bevordering van de diverse aspecten van herstelrecht op het niveau van de Europese Unie door de oprichting van een Europees netwerk van nationale contactpunten. Het heeft evenwel niet betrekking op de wederzijdse erkenning van alternatieve straffen.

⁹⁹ Zonder een internationale overeenkomst of een regeling van de Europese Unie zou de staat waar het vonnis wordt uitgesproken de soevereiniteit van de staat waar de pleger van het strafbaar feit zijn vaste woonplaats heeft, schenden indien hij toezicht zou uitoefenen op het grondgebied van laatstgenoemde Staat.

¹⁰⁰ PB C 242 van 8.10.2002, blz. 20.

3.2.2.2. Bestaande instrumenten

Het **Europese Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden**¹⁰¹, dat onder auspiciën van de Raad van Europa is opgesteld, tracht een oplossing aan te reiken voor de voornoemde problemen. Het werd op 30 november 1964 ondertekend en is op 22 augustus 1975 in werking getreden. Het werd door 16 staten bekrachtigd. Thans hebben 11 lidstaten het verdrag ondertekend¹⁰² en acht lidstaten hebben het bekrachtigd¹⁰³.

Het verdrag is bedoeld om veroordeelden in staat te stellen het grondgebied van een verdragsluitende partij (verzoekende staat) waar zij veroordeeld of voorwaardelijk in vrijheid gesteld zijn, te verlaten en hen onder passend toezicht van de autoriteiten van een andere verdragsluitende partij (aangezochte staat) te plaatsen. Het is van toepassing op personen die bij rechterlijke beslissing zijn veroordeeld met daaraan verbonden een voorwaardelijke opschorting van de uitspraak van het strafvonnis, of veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf die voorwaardelijk is, of waarvan de uitvoering geheel of gedeeltelijk, hetzij bij de veroordeling zelf ("uitstel van strafuitvoering"), hetzij op een later tijdstip ("vervroegde invrijheidstelling") is opgeschort¹⁰⁴.

Bij dit verdrag verbinden de verdragsluitende partijen zich ertoe elkaar de wederzijdse rechtshulp te verlenen die nodig is voor de sociale reclassering van in het buitenland veroordeelden. Het verdrag heeft betrekking op drie vormen van bijstand:

(1) De eerste vorm van bijstand is toezicht (titel II van het verdrag). De verzoekende staat (die het vonnis heeft uitgesproken) kan aan de staat op het grondgebied waarvan de delinquent zijn vaste woonplaats heeft, verzoeken zich uitsluitend te belasten met de uitoefening van het toezicht. Het toezicht door de aangezochte lidstaat kan al dan niet een aanpassing van de maatregelen van toezicht in de aangezochte staat noodzakelijk maken.

Wanneer geen aanpassing noodzakelijk is, kan het toezicht zonder enige formaliteiten worden aanvaard, bijvoorbeeld wanneer deze ook in de aangezochte staat bestaan en er geen reden is om deze aan te passen. Indien het toezicht op de naleving van de voorwaarden voor een uitstel van strafuitvoering wordt verricht door de lidstaat van tenuitvoerlegging, rijst de vraag of de staat van veroordeling de mogelijkheid zou moeten hebben zich ervan te verzekeren dat de veroordeelde de voorwaarden van het uitstel in acht neemt? Welke regeling zou hiervoor moeten worden voorzien?

Indien de voorgeschreven toezichtmaatregelen niet in de wetgeving van de aangezochte staat voorkomen, past deze staat deze aan zijn eigen wetgeving aan (artikel 11, lid 1, van het verdrag). Dit impliceert de omzetting van een deel van de veroordeling of het besluit van de autoriteit die de voorwaardelijke invrijheidstelling van de delinquent heeft gelast. De door de aangezochte staat toegepaste maatregelen van toezicht mogen in geen geval naar aard of duur een verzwaring betekenen van die, welke door de verzoekende staat zijn voorgeschreven (artikel 11, lid 2, van het verdrag).

¹⁰¹ Zie <http://conventions.coe.int>

¹⁰² Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden.

¹⁰³ Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden.

¹⁰⁴ In de meeste lidstaten is de vervroegde invrijheidstelling een voorwaardelijke invrijheidstelling, zie hierboven.

In geval de delinquent aanleiding zou geven tot intrekking van de voorwaardelijke opschorting van het vonnis, hetzij in verband met een vervolging of een veroordeling wegens een nieuw delict, hetzij wegens het niet-nakomen van de hem opgelegde verplichtingen, is op grond van het verdrag alleen de verzoekende staat bevoegd, rekening houdend met de gegevens en opmerkingen die hem door de aangezochte staat zijn verstrekt, te beoordelen of de delinquent al dan niet heeft voldaan aan de hem opgelegde verplichtingen, alsmede hieraan de gevolgen te verbinden die in zijn eigen wetgeving zijn voorzien (artikel 13 en 15 van het verdrag). Hij stelt de aangezochte staat van zijn beslissing in kennis.

(2) De tweede vorm van mogelijke bijstand houdt in dat de aangezochte staat zich belast met de tenuitvoerlegging van de straf (titel III van het verdrag), indien de verzoekende staat dit vraagt en indien hij de voorwaardelijke opschorting van de tenuitvoerlegging van het vonnis heeft ingetrokken. De tenuitvoerlegging vindt plaats op de wijze voorzien bij de wet van de aangezochte staat (artikel 17). De aangezochte staat vervangt zonodig de door de verzoekende staat opgelegde straf, ingeval van intrekking, door de straf of maatregel die zijn eigen wetgeving voorziet voor een soortgelijk delict. Deze straf of maatregel dient wat de aard ervan betreft zoveel mogelijk overeen te komen met die welke is opgelegd bij het vonnis dat ten uitvoer moet worden gelegd, en mag noch het bij de wet van de aangezochte staat gestelde maximum overtreffen, noch naar aard of duur een verzwarende betekenen van de in de verzoekende staat opgelegde straf (artikel 19). De verzoekende staat zelf mag geen der verzochte executiemaatregelen meer nemen, tenzij de aangezochte staat verklaart er niet toe bereid of niet toe in staat te zijn (artikel 20).

(3) De derde vorm van mogelijke bijstand betreft de volledige afstand van rechten door de verzoekende staat ten behoeve van de aangezochte staat (titel IV van het verdrag). In dat geval past de aangezochte staat de opgelegde straf of maatregel aan zijn strafwetgeving aan als ware het vonnis wegens hetzelfde delict, begaan op zijn grondgebied, uitgesproken. De in de aangezochte staat opgelegde straf mag niet zwaarder zijn dan die welke in de verzoekende staat is opgelegd (artikel 23). De aangezochte staat belast zich met de volledige toepassing van het aldus aangepaste vonnis als ware het een vonnis door zijn eigen rechter gewezen (artikel 24). Wanneer de aangezochte staat een overeenkomstig de bepalingen van deze titel gedaan verzoek aanvaardt, vervalt daarmee het recht van de verzoekende staat het vonnis ten uitvoer te leggen (artikel 25).

In de meeste gevallen heeft de intrekking van de voorwaardelijke opschorting tot gevolg dat de veroordeelde een gevangenisstraf moet uitzitten in de staat van tenuitvoerlegging. Bijgevolg stellen zich dezelfde vragen als die welke in de punten 3.2.1. aan de orde zijn gesteld.

Het Verdrag van 1964 heeft twee grote nadelen: het vele voorbehoud¹⁰⁵ dat door de meeste lidstaten is gemaakt en de weigeringsgronden¹⁰⁶ die de toepassing ervan ondoeltreffend maakt.

¹⁰⁵ Dit voorbehoud betreft in het bijzonder de uitsluiting van de toepassing van de titels III en IV van dit verdrag.

¹⁰⁶ Op grond van artikel 7 van dit verdrag wordt aan een verzoek om toezicht, tenuitvoerlegging of volledige toepassing geen gevolg gegeven: a) indien de aangezochte staat deze beschouwt als strijdig met zijn soevereiniteit, zijn veiligheid, de fundamentele beginselen van zijn rechtsorde, of andere wezenlijke belangen van die staat; b) indien het vonnis waarop het verzoek betrekking heeft, gebaseerd is op feiten met betrekking waartoe reeds definitief een vonnis is uitgesproken in de aangezochte staat; c) indien de aangezochte staat de feiten waarop het vonnis betrekking heeft, beschouwt hetzij als een

3.2.3. *Erkenning van beslissingen inzake vervallenverklaring van rechten*

De ontzegging van de rijbevoegdheid valt onder de overeenkomst van de Europese Unie betreffende ontzegging van de rijbevoegdheid van 17 juni 1998¹⁰⁷. Deze overeenkomst, die momenteel alleen door Spanje bekrachtigd is, voorziet evenwel slechts in een vrij beperkt erkenningsmechanisme. Zij voorziet niet in de mogelijkheid dat het opgelegde rijverbod rechtstreeks wordt erkend in alle lidstaten van de Unie, maar veronderstelt de tussenkomst van de lidstaat van verblijf. Deze heeft de keuze uit drie manieren om uitvoering te geven aan ontzeggingsbeslissingen: hij kan de ontzeggingsbeslissing rechtstreeks ten uitvoer leggen, hij kan deze onrechtstreeks ten uitvoer leggen door middel van een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke beslissing, of hij kan deze omzetten in een eigen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke beslissing waardoor de beslissing van de staat van de overtreding wordt vervangen door een nieuwe beslissing van de staat van verblijf (zie artikel 4, lid 1, van het verdrag). In de twee laatste gevallen kan de lidstaat van verblijf de duur van de ontzegging verminderen. Deze mogelijkheid lijkt niet in overeenstemming te zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning. Het verdrag voorziet overigens in gronden voor verplichte en mogelijke weigering om uitvoering te geven aan de ontzegging van de rijbevoegdheid. Sommige van deze gronden lijken eveneens niet geheel in overeenstemming te zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning.

3.2.4. *Conclusies*

Met uitzondering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van geïnteresseerde personen van 21 maart 1983 dat door alle lidstaten van de Europese Unie is ondertekend en bekrachtigd, zijn geen van de andere voornoemde verdragen door alle

politiek delict, of een met een dergelijk delict verband houdend ander strafbaar feit, hetzij als een zuiver militair delict; d) indien de straf is verjaard volgens de wet hetzij van de verzoekende staat, hetzij van de aangezochte staat; e) indien de delinquent in de verzoekende staat of in de aangezochte staat amnestie of gratie is verleend. Bovendien kan een verzoek om toezicht, tenuitvoerlegging of volledige toepassing worden geweigerd: a) indien de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat hebben besloten terzake van dezelfde feiten geen vervolging in te stellen of de vervolging die reeds is ingesteld te staken; b) indien terzake van de feiten waarop het vonnis betrekking heeft in de aangezochte staat reeds een vervolging gaande is; c) indien het vonnis waarop het verzoek betrekking heeft bij verstek is uitgesproken; d) naargelang de aangezochte staat van oordeel is dat het uitgesproken vonnis onverenigbaar is met de beginselen die aan de toepassing van zijn strafrecht ten grondslag liggen, in het bijzonder indien degene, die het delict heeft begaan vanwege zijn leeftijd niet kan worden veroordeeld in de staat tot wie het verzoek is gericht.

¹⁰⁷

Memorie van toelichting bij de Overeenkomst betreffende ontzegging van de rijbevoegdheid, PB C 211 van 23.7.1999, blz. 1.

lidstaten van de Europese Unie ondertekend of bekrachtigd. Het kleine aantal lidstaten (van de Europese Unie) dat deze verdragen heeft bekrachtigd, heeft veel verklaringen afgegeven en voorbehoud gemaakt, hetgeen veel afbreuk doet aan de werkzaamheid ervan. Het is niet de bedoeling om hier een opsomming te geven van de verschillende punten van kritiek ten aanzien van de kern van de voorgenomen regelingen die onder de punten 3.2.1. en 3.2.2. worden genoemd en waarop in punt 4.2. nader zal worden ingegaan, maar niettemin kan alleen maar geconstateerd worden dat het arsenaal aan instrumenten dat in de lidstaten van de Europese Unie van toepassing is in verband met de erkenning en tenuitvoerlegging van straffen in een andere lidstaat, eveneens nogal onvolledig is en voor zover voorhanden (in het bijzonder het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnenen personen van 21 maart 1983) vatbaar is voor verbetering.

4. RESTERENDE PROBLEMEN EN BEHOEFTE AAN MAATREGELEN OP HET NIVEAU VAN DE EUROPESE UNIE

4.1. Onderlinge aanpassing van vrijheidsstraffen en alternatieve straffen

Bij het optreden van de Europese Unie op het hier behandelde gebied worden, net zoals op andere gebieden, het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in acht genomen. Overeenkomstig het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel is een optreden van de Gemeenschap gerechtvaardigd als het om transnationale materies gaat, als het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap in strijd zou zijn met de voorschriften van het Verdrag of als een optreden op communautair niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen zou opleveren.

Deze aanpak werd reeds naar voren geschoven in de conclusies van de Raad JBZ van 25 en 26 april 2002¹⁰⁸, waarin de nadruk wordt gelegd op de interne samenhang van de strafstelsels van de lidstaten en op de aanvaarding van het feit dat er tussen de lidstaten verschillen in de sancties bestaan. Er is reeds vastgesteld dat dit het gevolg is van historische, culturele en juridische factoren, die diep zijn verankerd in de rechtssystemen die in de loop van de tijd zijn ontstaan en de wijze weerspiegelen waarop de staten zijn geconfronteerd met en zijn omgegaan met fundamentele kwesties op strafrechtelijk gebied. Het gaat tenslotte om een gebied dat een fundamentele uiting is van de soevereiniteit van de staten.

Aan het optreden van de Unie op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken ligt, zoals uit de conclusies van Tampere blijkt, het beginsel van de wederzijdse erkenning ten grondslag. Men kan zich evenwel afvragen welke de gevolgen zijn van de verschillen in de strafrechtelijke sancties. Er zou in het bijzonder moeten worden onderzocht in hoeverre sommige ervan een belemmering vormen voor de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, die een van de doelstellingen is van de Unie.

De Commissie is van mening dat een optreden van de Unie kan worden overwogen wanneer dat nodig is om de doelmatigheid van een beleid in geharmoniseerde sectoren te garanderen. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of het binnen de hierboven omschreven grenzen “geharmoniseerde” communautaire antwoord op een crimineel fenomeen werkelijk doeltreffend is. Kan, met andere woorden, het nagestreefde resultaat – het bereiken van een hoog niveau van veiligheid – worden verkregen wanneer bepaalde gedragingen niet strafbaar kunnen worden gesteld of in de praktijk niet worden bestraft?

De vraag rijst ook of het risico bestaat dat bepaalde misdadigers hun laakbare activiteit zullen “verplaatsen” naar een lidstaat waar deze niet strafbaar is gesteld of minder zwaar wordt bestraft. Het zou interessant zijn er nader op in te gaan of het hier om een academische vraag dan wel om een realiteit gaat, in het geval bij voorbeeld van financiële criminaliteit, criminaliteit in de bedrijfswereld of criminaliteit waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën.

Voorts zou kunnen worden nagedacht over de vraag of, en in hoeverre, het gebrek aan harmonisatie een belemmering vormt voor het vrije verkeer, alsmede over de vraag of de

¹⁰⁸ Zie punt 2.1.5. hiervoor.

burgers er rekening moeten mee houden dat in hun woonland geoorloofde gedragingen in een andere lidstaat niet zijn toegestaan (bijvoorbeeld gedragingen die verband houden met racisme, pedofilie of drugsgebruik).

Vraag 1: In hoeverre vormen de verschillen tussen de strafrechtelijke sanctiesystemen belemmeringen voor de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met name:

(1) verplaatsing van activiteiten door misdadigers wegens verschillen in de strafbaarstellingen en sancties, of

(2) belemmeringen van het vrije verkeer van personen?

Volgens de Commissie kunnen, op grond van de reeds hiervoor gebruikte indeling, voor de verschillende soorten sancties de volgende mogelijkheden tot optreden worden onderscheiden:

4.1.1. Bepalingen van algemeen strafrecht

4.1.1.1. Legaliteits- of opportuniteitsbeginsel

Bij het maken van een keuze tussen deze beide systemen rijst de vraag of het al dan niet wenselijk is dat een Europees strafbeleid wordt ontwikkeld in het kader waarvan voorrang wordt gegeven aan de vervolging van bepaalde soorten strafbare feiten.

Terloops zij erop gewezen dat de Commissie in het Groenboek inzake de Europese officier van justitie¹⁰⁹ met betrekking tot fraude ten nadele van de communautaire begroting te kennen heeft gegeven dat zij inzake de vervolging een voorkeur heeft voor het legaliteitsbeginsel met de mogelijkheid om uitzonderingen te kunnen maken. Dat impliceert in beginsel een uniforme vervolging in de gehele Europese justitiële ruimte, dus zonder beoordelingsmarge voor het Europees openbaar ministerie. Tijdens een openbare hoorzitting over het groenboek, die in september 2002 werd gehouden, bleken de meeste interveniënten in deze materie de voorkeur te geven aan het legaliteitsbeginsel, met de mogelijkheid om specifieke uitzonderingen te kunnen maken.

Het hoofddoel is een evenwicht te vinden en de doeltreffendheid van de rechtsbedeling te garanderen. In het algemeen staat het aan elke lidstaat om voor dit evenwicht te zorgen, maar er zou, op zijn minst voor de op het niveau van de Unie geharmoniseerde strafbare feiten, voor kunnen worden gezorgd dat er, wat het instellen van de strafvervolging betreft, geen belangrijke verschillen tussen de lidstaten bestaan.

4.1.1.2. De beoordelingsmarge van de strafrechter

Onafhankelijkheid is een van de prerogatieven van de rechter, dat voortvloeit uit het beginsel van de scheiding der machten dat in alle lidstaten wordt erkend. In het algemeen beschikt de strafrechter over een aanzienlijke mate van vrijheid bij het opleggen van sancties. Het is derhalve niet zinvol in dit verband bindende regels vast te stellen. Bovendien mag, bij de huidige stand van het Verdrag, overeenkomstig verklaring nr. 8 bij het Verdrag van

¹⁰⁹ COM(2001) 715 def. van 11.12.2001, punt 6.2.2.1.

Amsterdam, een lidstaat waarvan het rechtssysteem niet in minimumstraffen voorziet, niet verplicht worden deze aan te nemen.

In een studie over de harmonisatie van strafrechtelijke sancties in Europa wordt evenwel overwogen om in “*soft law*”-instrumenten aan te bevelen tussen een minimum en een maximum liggende sancties (*richtsnoeren voor het opleggen van sancties*) of “*in normale gevallen toe te passen marges*” goed te keuren. Een andere mogelijkheid zou een geregelde onderlinge vergelijking van de sancties, tijdens bijeenkomsten of in de vorm van casestudies, zijn om inzicht te krijgen in de manier van strafoplegging van de rechters in de lidstaten. Voorts zou ook kunnen worden overwogen om op Europees niveau een systeem als model te nemen zoals het in Schotland opgezette “High Court Sentencing Information System”, waartoe alle Schotse rechters toegang hebben en waarin alle beslissingen van de “High Courts” worden opgenomen, waardoor het in de praktijk een leidraad voor de rechters vormt.

4.1.1.3. Graad van deelneming - medeplichtigheid.

In de reeds aangenomen en nog aan te nemen kaderbesluiten¹¹⁰ zijn in het algemeen bepalingen opgenomen die ten doel hebben uitlokking en deelneming als medeplichtige aan de in de verschillende instrumenten beoogde strafbare feiten strafbaar te stellen en er sancties voor op te leggen – die ten minste doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn¹¹¹.

Een onderlinge aanpassing van de toepasselijke sancties op grond van de graad van deelneming lijkt niet mogelijk zonder dat de definitie van de verschillende graden van deelneming zelf alsmede de aan de dader op te leggen straf onderling zijn afgestemd, omdat de straf voor de medeplichtige in de lidstaten die in dergelijke gevallen in verschillende sancties voorzien, zeer vaak wordt vastgesteld op grond van de voor de dader vastgestelde straf.

4.1.1.4. Verzwarende en verzachtende omstandigheden

In bepaalde, bij wet voorgeschreven omstandigheden waarin de straf wordt verzwaaard, gebeurt dit op grond van de voor het basisdelict opgelegde straf, die niet algemeen is geharmoniseerd. Een onderlinge aanpassing is derhalve ook hier moeilijk haalbaar.

Ten aanzien van de verzachtende omstandigheden moet er in ieder geval worden op toegezien dat een systeem van proportionele strafvermindering niet strijdig is met verklaring nr. 8 bij het Verdrag van Amsterdam, overeenkomstig welke lidstaten die geen minimumstraffen kennen, niet verplicht mogen worden deze aan te nemen.

Op het niveau van de Unie is bijgevolg vermoedelijk slechts een zeer beperkte actie mogelijk, die dan trouwens op vrij twijfelachtige gronden berust.

¹¹⁰ Zie punt 2.1.5. hiervoor.

¹¹¹ Bijvoorbeeld de artikelen 2 en 3 van het kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel (PB L 203 van 1.8.2002, blz. 1) ; de artikelen 5 en 6 van het kaderbesluit betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1).

4.1.1.5. Recidive

Het “Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen”¹¹² bevat een aantal maatregelen die ten doel hebben ervoor te zorgen dat de rechter van een lidstaat rekening houdt met een veroordeling die is uitgesproken in een andere lidstaat teneinde het strafrechtelijk verleden van de dader te evalueren en er conclusies uit te trekken voor de veroordeling van de betrokkene.

Maatregel 2 met name voorziet in de aanneming van één of verscheidene instrumenten tot vaststelling van het beginsel dat de rechter van een lidstaat bij de beoordeling van het strafrechtelijk verleden van de dader, de vaststelling van recidive, de straftoemeting en de bepaling van de strafmodaliteiten, rekening moet kunnen houden met onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen in andere lidstaten.

De lidstaten nemen verschillende standpunten in ten aanzien van de in maatregel 2 bedoelde inaanmerkingneming van onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen die in andere lidstaten zijn gegeven. In artikel 56 van het Europees Verdrag¹¹³ van 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen is het volgende bepaald: *“De verdragsluitende staten nemen de wettelijke maatregelen die zij nodig achten om hun gerechten in staat te stellen bij het wijzen van een vonnis rekening te houden met een Europees strafvonnis, dat terzake van een ander strafbaar feit tevoren op tegenspraak is geweest, zodat daaraan geheel of gedeeltelijk dezelfde gevolgen worden verbonden als die, welke zijn voorzien in hun wet voor op hun grondgebied gewezen vonnissen. Zij stellen de voorwaarden vast waaronder met een zodanig vonnis rekening wordt gehouden.”* Niettemin hebben slechts vier lidstaten het Verdrag van 1970 bekrachtigd zonder voorbehoud te maken ten aanzien van artikel 56¹¹⁴.

Om rekening te kunnen houden met een buitenlandse beslissing moet de gerechtelijke autoriteit die de sanctie moet uitspreken, uiteraard op de hoogte zijn van die beslissing. Overeenkomstig maatregel 3 dient, om de wederzijdse informatie te vergemakkelijken, uitgaande van het in het kader van de Schengeninstanties opgestelde formulier, een standaardformulier voor verzoeken om gerechtelijke antecedenten te worden ingevoerd, dat in de talen van de Unie wordt vertaald. Bij haar voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel¹¹⁵ heeft de Commissie een standaardformulier voor het verkrijgen van een uittreksel uit het strafregister ingevoerd waarmee zou worden voldaan aan maatregel 3 van het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen.

Maatregel 4 van het programma inzake de wederzijdse erkenning van beslissingen ten slotte voorziet in de uitvoering van een haalbaarheidsstudie die het mogelijk moet maken om te bepalen hoe de bevoegde autoriteiten in de Europese Unie het best kunnen worden geïnformeerd over strafrechtelijke veroordelingen, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de vereisten inzake individuele vrijheden en gegevensbescherming. De Commissie heeft twee studies op dit gebied gefinancierd, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan de haalbaarheidsstudie waarom in het programma inzake wederzijdse erkenning werd verzocht.

¹¹² PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10.

¹¹³ Verdragen van de Raad van Europa, nr. 70. Opengesteld ter ondertekening op 28 mei 1970, in werking getreden op 26 juli 1974, beschikbaar op <http://conventions.coe.int>

¹¹⁴ Oostenrijk, Denemarken, Spanje, Zweden.

¹¹⁵ COM(2003) 688 def. van 14.11.2003.

De kwestie van de informatie over in andere lidstaten uitgesproken sancties en de inaanmerkingneming van deze informatie bij het instellen van nieuwe vervolgingen of nieuwe veroordelingen zullen in een afzonderlijke studie en voorstellen van de Commissie worden behandeld.

De kwestie van de strafrechtelijke recidive kan evenwel aanleiding geven tot bepaalde discussies die verdienen hier te worden gevoerd.

De toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning moet ertoe leiden dat een door een rechter in een andere lidstaat gegeven beslissing op dezelfde wijze in aanmerking wordt genomen als een door een nationale rechter voor een soortgelijk feit gegeven beslissing. Indien een soortgelijke nationale beslissing het eerste deel van de recidive vormt, moet de in de andere lidstaat gegeven beslissing eveneens als zodanig worden behandeld.

De toepassing van dit eenvoudige beginsel kan in de praktijk niettemin bepaalde moeilijkheden opleveren. De eerste moeilijkheid hangt samen met de kwalificatie van het strafbare feit door de rechter die de eerste beslissing heeft gegeven. Het gaat hier om een klassieke kwestie van dubbele strafbaarstelling, die in de Unie reeds uitgebreid aan bod is gekomen. In geval van recidive moet echter rekening worden met een bijzonder aspect, aangezien bepaalde lidstaten voor bepaalde strafbare feiten het beginsel van de speciale recidive toepassen: van recidive is dan slechts sprake wanneer de kwalificatie van het tweede strafbare feit van hetzelfde type is als de kwalificatie van het strafbare feit dat tot de eerste veroordeling heeft geleid (bijvoorbeeld: twee opeenvolgende strafbare feiten op het gebied van de drugshandel). Er zou bijgevolg, a minima, een speciale recidive op het niveau van de Unie kunnen worden overwogen, die ertoe zou leiden dat de in de andere lidstaten uitgesproken strafrechtelijke veroordelingen in alle lidstaten in aanmerking zouden worden genomen voor de recidive.

De tweede moeilijkheid betreft de aard van de beslissing, het soort autoriteit die deze heeft gegeven (rechter, maar in bepaalde gevallen ook de openbare aanklager, wiens beslissing een einde kan maken aan de vervolging, in bepaalde gevallen de bestuurlijke autoriteiten), de aard van de sanctie of van de gegeven beslissing (voorwaardelijke of onvoorwaardelijke gevangenisstraf, alternatieve straf, rechterlijk pardon, bemiddeling,...), en de opgelegde strafmaat. Deze verschillende parameters kunnen, afhankelijk van de nationale wetgeving, in aanmerking worden genomen om te bepalen of de eerste beslissing al dan niet het eerste deel vormt van de recidive. Het zou nodig kunnen zijn om op deze punten in de verschillende nationale wetgevingen over een gemeenschappelijke benadering te kunnen beschikken.

Ten slotte lopen de nationale wetgevingen uiteen wat de termijnen betreft gedurende welke de strafrechtelijke beslissingen in aanmerking worden genomen als het eerste deel van de recidive, alsmede wat de omstandigheden betreft die ertoe kunnen leiden dat de effecten van een eerste beslissing teniet worden gedaan voor de recidive. Ook hier kan onderlinge afstemming nodig zijn.

4.1.1.6. Samenloop van strafbare feiten

Het Griekse voorzitterschap heeft een initiatief¹¹⁶ gepresenteerd betreffende de aanneming van het kaderbesluit van de Raad inzake de toepassing van het "ne bis in idem"-beginsel, inclusief "aanhangigheid". Dit initiatief is in behandeling bij de Raad.

Zolang de resultaten van de onderhandeling over dit instrument niet bekend zijn, lijkt het niet zinvol in dit verband algemene harmonisatiemaatregelen voor te stellen.

4.1.2. *Vrijheidsstraffen*

Het is in het bijzonder wenselijk dat gemeenschappelijke sancties voor de strafbaarstelling van de deelneming aan een criminele organisatie worden overwogen, aangezien in het op 21 december 1998 door de Raad aangenomen gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie geen minimumstrafniveau is vastgesteld.

Hoewel het thans gebruikelijk is in de sectorale instrumenten voor de harmonisatie van het materiële strafrecht een minimumnorm voor de maximumstraf vast te stellen, bestaat er geen **gemeenschappelijke maximumstraf** en zijn de verschillen op dit gebied, zoals reeds is opgemerkt, aanzienlijk. Sommige lidstaten kennen een levenslange gevangenisstraf, andere niet. Men kan zich afvragen of deze straf niet moet worden afgeschaft of aangepast op het niveau van de Unie.

De afschaffing van de levenslange gevangenisstraf zou gerechtvaardigd zijn vanuit een oogpunt van reëducatie en reïntegratie van de veroordeelde die de straf ondergaat. Het is bekend dat een persoon zijn gedrag tijdens zijn verblijf in de gevangenis kan veranderen, maar dat hij er, wanneer elke hoop ontbreekt om deze op een dag te verlaten, niet toe zal worden gestimuleerd inspanningen met het oog op zijn reïntegratie te leveren. Er zij niettemin op gewezen dat een levenslange gevangenisstraf door bepaalde, bij wet vastgestelde omstandigheden (goed gedrag, studies, beroepsopleiding tijdens de gevangenschap, enz.) in een lidstaat waar deze straf bestaat, aanzienlijk kan worden gereduceerd, terwijl in een andere lidstaat waar deze niet bestaat, een langdurige straf in de praktijk kan neerkomen op levenslange gevangenisstraf.

De levenslange gevangenisstraf zou kunnen worden vervangen door een tijdelijke gevangenisstraf. Er zou kunnen worden overwogen de sanctie voor de ernstigste strafbare feiten, die met bepaalde persoonlijke kenmerken in verband worden gebracht die een duidelijke bedreiging inhouden, te verminderen tot bijvoorbeeld een periode van 20 à 30 jaar en de situatie van de veroordeelde geregeld opnieuw te bekijken, of er zou voor kunnen worden gezorgd dat de zaak van personen die tot een dergelijke straf van onbepaalde duur zijn veroordeeld periodiek opnieuw wordt onderzocht. Ook een combinatie van deze twee mogelijkheden valt te overwegen. Een zekere mate van onderlinge aanpassing zou voorts moeilijkheden voorkomen bij de tenuitvoerlegging van in de beslissingsstaat opgelegde vrijheidsstraffen in een staat die dergelijke straffen niet kent.

Geen enkel instrument van de Unie biedt echter de mogelijkheid **minimumstraffen** vast te stellen. Er zij aan herinnerd dat in verklaring nr. 8 bij het Verdrag van Amsterdam is bepaald

¹¹⁶ PB C 100 van 26.4.2003, blz. 24.

dat een lidstaat die niet in minimumstraffen voorziet, niet mag worden verplicht deze aan te nemen.

Ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen rijst de vraag of het nodig is de wetgeving van de lidstaten (zie **bijlage I**) op het niveau van de Europese Unie te harmoniseren. Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, afgezien van de typische problemen die te maken hebben met de erkenning van straffen die niet in alle lidstaten bestaan of die op verschillende wijze ten uitvoer worden gelegd (zie hoofdstuk 4.2), geen bijzondere problemen doet rijzen. Belangrijke verschillen zouden evenwel tot gevolg kunnen hebben dat alleen ingezetenen voor een flexibelere wijze van tenuitvoerlegging in aanmerking komen.

4.1.3. Geldelijke sancties

Indien onderlinge aanpassing van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van het beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied. Het zou opportuun kunnen zijn aldus te werk te gaan ten aanzien van de geldelijke sancties in geval van niet-naleving van de communautaire bepalingen in het kader van een beleidsmaatregel van de Unie. Het is mogelijk dat deze exercitie niet beperkt kan blijven tot het beginsel, maar ook de berekeningsregels moet omvatten, die van lidstaat tot lidstaat verschillen.

Dat zou nodig kunnen zijn om te garanderen dat de geldelijke of andere soorten sancties die door de lidstaten worden opgelegd in geval van niet-inachtneming van een beleidsmaatregel van de Unie werkelijk doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

4.1.4. Vervallenverklaringen

De benadering die de Unie in het programma inzake wederzijdse erkenning¹¹⁷ voorstaat is die van de erkenning en tenuitvoerlegging van de vervallenverklaringen in de hele Unie. Het lijkt momenteel niet nodig om in dit verband algemene harmonisatiemaatregelen voor te stellen. In voorkomend geval kunnen echter in verband met bepaalde strafbare feiten ontzettingsmaatregelen worden overwogen, zoals reeds is het geval is geweest voor de seksuele uitbuiting van kinderen of corruptie in de privé-sector¹¹⁸.

4.1.5. Confiscatie.

Zoals reeds vermeld, is er ingevolge de aanneming van kaderbesluiten wat confiscatiemaatregelen betreft reeds sprake van een bepaalde mate van onderlinge aanpassing op het niveau van de Unie. Het lijkt derhalve zinvol te wachten tot de aangenomen instrumenten ten uitvoer zijn gelegd vooraleer nieuwe maatregelen inzake confiscatie van opbrengsten van misdrijven worden overwogen. De Commissie bereidt momenteel een verslag voor over de tenuitvoerlegging door de lidstaten van het kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven¹¹⁹.

¹¹⁷ Zie punt 2.2.4

¹¹⁸ Zie punt 2.1.7.

¹¹⁹ Zie punt 2.1.8.

4.1.6. Rechtspersonen.

Er bestaat geen algemeen instrument waarbij gemeenschappelijke, op rechtspersonen toepasselijke sancties zijn vastgesteld. Er dient rekening mee te worden gehouden dat de meeste rechtspersonen activiteiten uitoefenen of over activa beschikken in verscheidene lidstaten. Indien deze maatregelen niet in alle lidstaten bestaan, is er een risico dat deze rechtspersonen hun activiteiten en/of hun activa verplaatsen naar de lidstaat waar het risico om te worden bestraft het kleinst, zo niet onbestaande is.

Zoals voor de geldelijke sancties, kan de onderlinge aanpassing van sancties tegen rechtspersonen worden overwogen indien dit nodig blijkt voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van een beleidsmaatregel van de Unie op een gebied waarop reeds harmonisatiemaatregelen zijn genomen.

Vraag 2: Hoe kunnen, minstens voor de op het niveau van de Unie geharmoniseerde strafbare feiten, aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten worden vermeden op het gebied van het instellen van vervolgingen?

Vraag 3: In hoeverre kunnen, steeds met inachtneming van de beoordelingsmarge van de rechter, "richtsnoeren voor de strafoplegging" op Europees niveau, d.w.z. basisbeginselen voor het uitspreken van straffen, worden uitgewerkt?

Vraag 4: Moeten vooraf casestudies worden verricht over de gerechtelijke praktijk in de lidstaten ten aanzien van de strafoplegging?

Vraag 5: Wordt de invoering van een informatiesysteem inzake de strafoplegging, dat als richtsnoer voor de rechters zou kunnen dienen, zinvol geacht?

Vraag 6: Volstaat het dat een in een andere lidstaat gewezen onherroepelijke beslissing wordt erkend (en/of gelijkgesteld met een nationale beslissing), opdat deze door de nationale rechter in aanmerking zou kunnen worden genomen voor de recidive?

Vraag 7: Zijn bepaalde voorafgaande onderlinge aanpassingen van de wetgevingen wenselijk, met name wat betreft:

- de vaststelling van de strafbare feiten die systematisch in aanmerking moeten worden genomen en het eerste deel van de recidive zouden vormen (invoering van een Europese speciale recidive);***
- de vaststelling van het type onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen die in aanmerking moeten worden genomen voor de recidive (aard van de beslissing, soort autoriteit die deze heeft gegeven, aard van de oplegde straf en strafmaat);***
- de termijn gedurende welke onherroepelijk strafrechtelijke beslissingen in aanmerking moeten worden genomen om het eerste deel van de recidive te kunnen vormen in een andere lidstaat en de omstandigheden die het effect van een veroordeling teniet kunnen doen voor de recidive?***

Vraag 8: In hoeverre moeten de verschillen tussen de nationale regelingen inzake de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen worden gereduceerd, in het bijzonder teneinde te voorkomen dat niet-ingezeten delinquenten bij de toepassing van dergelijke straffen worden gediscrimineerd?

Vraag 9: Zijn er categorieën strafbare feiten die zijn genoemd in de lijst van artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en/of het voorstel voor een kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties waarvoor bij voorrang het niveau van de straffen (en de delictomschrijving) moet worden geharmoniseerd?

Vraag 10: In hoeverre moeten strafrechtelijke boetesystemen onderling worden aangepast (bijvoorbeeld in verband met economische criminaliteit, inclusief door rechtspersonen gepleegde strafbare feiten)?

Vraag 11: In hoeverre moeten de verschillen tussen de nationale stelsels inzake strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen worden gereduceerd, in het bijzonder teneinde verplaatsing van criminele activiteiten op economisch en financieel gebied te voorkomen?

Vraag 12: Is het wenselijk dat de sancties die in verscheidene bestaande kaderbesluiten zijn vastgesteld ook op rechtspersonen kunnen worden toegepast?

4.1.7. Alternatieve straffen

Gezien de voordelen die alternatieve straffen in vergelijking met vrijheidsstraffen bieden, rijst de vraag of op het niveau van de Europese Unie maatregelen moeten worden genomen die ten doel hebben bepaalde alternatieve straffen te bevorderen – of zelfs verplicht in te voeren – en zo ja, voor welke delicten. Als voorbeeld kan artikel 6, lid 4, van het voorstel van de Commissie voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat worden genoemd¹²⁰.

Welke alternatieve straffen moeten worden bevorderd? Welke maatregelen moeten worden genomen om deze straffen te bevorderen? De mate waarin alternatieve straffen door de rechter worden aanvaard, zou kunnen worden verbeterd, bijvoorbeeld door op het niveau van de Europese Unie mechanismen voor de uitwisseling van informatie en ervaringen op te zetten en daarvoor goede methoden te ontwikkelen.

Wat de dienstverlening aan de gemeenschap betreft, rijst de vraag of bepaalde voorwaarden om deze alternatieve straf toe te staan en de wijze van tenuitvoerlegging ervan op het niveau van de Europese Unie onderling moeten worden aangepast om de erkenning en de tenuitvoerlegging ervan in een andere lidstaat te vergemakkelijken. Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn onderlinge aanpassing en wederzijdse erkenning in sterke mate complementair. In dit verband moet de presentatie worden onderzocht in het licht van punt 4.2.

In een dergelijk minimumkader zouden regelingen kunnen worden getroffen voor bepaalde van de volgende aspecten: de voorwaarden waaronder dergelijke straffen kunnen worden toegestaan; de duur ervan, eventueel onder vermelding van een minimum- en/of een maximumduur; de tenuitvoerleggingsvoorwaarden; de aard van de te verrichten werkzaamheden die, zoals de regels voor de dienstverlening aan de gemeenschap, eventueel naar gelang van het gepleegde misdrijf zouden kunnen moeten verschillen (bijvoorbeeld werk in een ziekenhuis voor een delinquent die zwaar lichamelijk letsel heeft toegebracht of werk

¹²⁰ PB C 75 E van 26.3.2002, blz. 269.

in een rusthuis voor een jonge delinquent die bejaarden heeft overvallen); de wijze van toezicht op deze alternatieve straffen, alsmede de sancties in geval van niet-naleving van de voor de uitvoering ervan opgelegde voorwaarden. Wat de bemiddeling in strafzaken betreft, moet worden onderzocht of op het niveau van de Europese Unie, afgezien van de verplichtingen die zijn vastgelegd in artikel 10 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹²¹, een onderlinge aanpassing van bepaalde voorwaarden en de wijze van tenuitvoerlegging van de bemiddeling in strafzaken nodig is teneinde de erkenning van de maatregelen en regelingen die voortvloeien uit de strafbemiddelingsprocedures en de tenuitvoerlegging ervan in een andere lidstaat te vergemakkelijken. Een dergelijk minimumkader zou bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op de betrokken categorieën strafbare feiten, de bemiddelingsprocedure in strafzaken, de status van de bemiddelaar, inclusief zijn mate van onafhankelijkheid van de gerechtelijke instanties. Ten slotte moet de vraag aan de orde worden gesteld of op het niveau van de Europese Unie, voor zover het de bemiddeling in strafzaken betreft, nog andere maatregelen moeten worden vastgesteld dan die welke zijn vastgelegd in het kaderbesluit van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, om bij het opleggen van alternatieve straffen rekening te houden met de belangen van de slachtoffers, inclusief die welke niet wonen in de lidstaat waar het strafbare feit is gepleegd?

Vraag 13: In hoeverre moeten de verschillen tussen de nationale stelsels inzake alternatieve straffen worden gereduceerd, met name om te voorkomen dat zij in de praktijk alleen op ingezetenen van toepassing zijn?

Vraag 14: Welke instrumenten worden haalbaar geacht om de juridische en praktische problemen te beperken die een belemmering zouden kunnen vormen voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van alternatieve straffen in een andere lidstaat?

Vraag 15: In hoeverre is op het niveau van de Europese Unie, afgezien van de verplichtingen die zijn vastgelegd in artikel 10 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, een onderlinge aanpassing van bepaalde voorwaarden en de wijze van tenuitvoerlegging van de bemiddeling in strafzaken nodig, teneinde de erkenning van maatregelen en regelingen die voortvloeien uit de strafbemiddelingsprocedures en de tenuitvoerlegging daarvan in een andere lidstaat te vergemakkelijken? Wat moet in een dergelijk minimumkader worden vastgelegd:

- de betrokken categorieën strafbare feiten?***
- de procedure voor de bemiddeling in strafzaken?***
- de status van de bemiddelaar, inclusief zijn mate van onafhankelijkheid van de gerechtelijke instanties?***

Vraag 16: In hoeverre moeten op het niveau van de Europese Unie maatregelen worden vastgesteld om in het kader van de alternatieve procedures en straffen rekening te houden met de belangen van de slachtoffers, inclusief die welke niet wonen in de lidstaat waar de beslissing is gegeven?

¹²¹ PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1.

4.1.8. Tenuitvoerlegging van sancties

Zoals blijkt uit **bijlage III**, zijn instrumenten zoals opschorting van straf, semi-vrijheid en strafvermindering slechts in een minderheid van de lidstaten bekend. Aangezien deze instrumenten geen bijzondere andere problemen opleveren dan die in verband met de erkenning van sancties die niet in alle lidstaten bestaan of waarvan de voorwaarden om deze toe te staan en ten uitvoer te leggen naar gelang van de lidstaat verschillen (zie hoofdstuk 4.2), acht de Commissie het niet zinvol om op dit ogenblik een debat over een eventuele harmonisatie van deze instrumenten op gang te brengen. Hetzelfde geldt voor de instrumenten amnestie en gratie, aangezien de autoriteiten die bevoegd zijn deze toe te staan in het algemeen over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Het enige instrument waarvoor een dergelijk debat niet a priori uitgesloten lijkt, is de vervroegde invrijheidstelling, die in alle lidstaten bestaat. Zoals reeds is aangegeven, verschillen de voorwaarden om voor deze maatregel in aanmerking te komen en om deze ten uitvoer te leggen aanzienlijk naar gelang van de lidstaat. Bij de tenuitvoerlegging in de praktijk van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 21 maart 1983¹²², hebben de verschillen in de wetgevingen van de lidstaten wat de minimumstraf tijd betreft (ter herinnering zij erop gewezen dat België bijvoorbeeld vervroegde invrijheidstelling toestaat nadat een derde van de straf is uitgezeten, terwijl dat in Spanje driekwart van de straf tijd is¹²³) moeilijkheden opgeleverd en zelfs geleid tot weigeringen gevonnisde personen over te brengen, omdat zij een minder strenge straf of zelfs onmiddellijke vrijlating ten gevolge kunnen hebben. Een onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten inzake deze minimumtermijn lijkt derhalve dienstig om de overbrenging van gevangenen te vergemakkelijken¹²⁴.

De belangrijkste vraag die derhalve in dit verband rijst, is of het nodig is om op het niveau van de Europese Unie een kaderregeling inzake de gemeenschappelijke minimumvoorwaarden vast te stellen, die in het bijzonder de volgende aspecten zou betreffen: a) de minimumstraf tijd die moet worden uitgezeten om vervroegde invrijheidstelling toe te staan, b) de criteria om vervroegde invrijheidstelling toe te staan of te weigeren, c) de procedure voor de invrijheidstelling, d) de voorwaarden inzake het toezicht en de duur van de proeftijd, e) de sancties in geval van niet-naleving van de bij de vervroegde invrijheidstelling opgelegde voorwaarden, f) de procedurele waarborgen van de veroordeelden, en g) de belangen van de slachtoffers.

Wat de belangen van de slachtoffers betreft, rijst de vraag hoe daarmee rekening kan worden gehouden in de fase van de tenuitvoerlegging van de straffen, en of het bijvoorbeeld raadzaam is dat op het niveau van de Europese Unie wordt vastgesteld dat vervroegde invrijheidstelling alleen kan worden toegestaan als het slachtoffer/de slachtoffers is/zijn vergoed of als de veroordeelde ernstige inspanningen heeft geleverd om dat te doen, of dat de vervroegde invrijheidstelling kan worden herroepen wanneer niet aan deze voorwaarde is voldaan.

Vraag 17: In hoeverre moeten op het niveau van de Europese Unie bepaalde voorwaarden om in aanmerking te komen voor vervroegde invrijheidstelling en de wijze van toepassing daarvan onderling worden aangepast om de erkenning van gevangenisstraffen en de tenuitvoerlegging daarvan in een

¹²² Beschikbaar op <http://conventions.coe.int/>

¹²³ Artikel 90 van het Wetboek van strafrecht.

¹²⁴ Zie ook 3.2.1.3 en 4.2.2.2.

andere lidstaat te vergemakkelijken? Wat moet in een dergelijk minimumkader worden vastgelegd:

- wat de levenslange gevangenisstraffen betreft: de mogelijkheid om deze periodiek opnieuw te bekijken met het oog op vervroegde invrijheidstelling?*
- wat de tijdelijke gevangenisstraffen betreft: de minimumstraf tijd die moet worden uitgezeten om vervroegde invrijheidstelling toe te staan? de duur van die termijn? Zijn er, wat de onderlinge aanpassing betreft, perspectieven in die zin dat in geval van tijdelijke gevangenisstraffen, met uitzondering van gevallen van recidive, vervroegde invrijheidstelling mogelijk zou moeten zijn wanneer de helft van de straf tijd, en in geval van recidive tweederde van de straf tijd, is uitgezeten?*
- de criteria om vervroegde invrijheidstelling toe te staan of te weigeren?*
- de procedure voor de invrijheidstelling? Procedurenormen?*
- de voorwaarden inzake het toezicht en de duur van de proeftijd?*
- de sancties in geval van niet-naleving van de bij de vervroegde invrijheidstelling opgelegde voorwaarden?*
- de procedurele waarborgen voor de veroordeelden?*
- de belangen van de slachtoffers? Moet bijvoorbeeld op het niveau van de Europese Unie worden vastgesteld dat vervroegde invrijheidstelling alleen kan worden toegestaan als het slachtoffer/de slachtoffers is/zijn vergoed of als de veroordeelde ernstige inspanningen heeft geleverd om dat te doen, of dat de vervroegde invrijheidstelling kan worden herroepen indien niet aan deze voorwaarde is voldaan?*

4.2. **Erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en alternatieve straffen in een andere lidstaat**

In dit hoofdstuk worden alleen de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen (inclusief de wijze van tenuitvoerlegging ervan) en alternatieve straffen behandeld. Momenteel worden bij de Raad immers initiatieven inzake de erkenning van geldelijke sancties en beslissingen inzake confiscatie besproken. De beslissingen inzake de vervallenverklaring van rechten zullen door de Commissie in een afzonderlijke mededeling worden behandeld. In het reeds eerder genoemde programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen zijn met betrekking tot de vrijheidsstraffen in punt 3.1.1 de volgende doelstelling en maatregel vastgelegd:

"Doelstelling: Evaluatie van de internationale instrumenten met betrekking tot onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf en bestudering of deze instrumenten een sluitend systeem van wederzijdse erkenning mogelijk maken.

Maatregel 14: Evaluatie ervan in hoeverre modernere mechanismen een sluitend systeem van wederzijdse erkenning van onherroepelijke veroordelingen tot een vrijheidsstraf mogelijk kunnen maken".

Maatregel 13¹²⁵ van bovengenoemd programma van maatregelen is gedeeltelijk ten uitvoer gelegd door het kaderbesluit "betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten". Deze maatregel voorzag echter tevens in de aanneming van een instrument dat een nieuw beginsel "uitlevering of tenuitvoerlegging van de veroordeling" zou bevatten. Dit beginsel is ten uitvoer gelegd door artikel 4, punt 6, en artikel 5, punt 3, van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.

In maatregel 13 wordt voorts gepreciseerd dat *"de wijze waarop de veroordeling concreet ten uitvoer wordt gelegd, zoals de voortzetting van de tenuitvoerlegging of de omzetting van de veroordeling"* in dit nieuwe instrument moet worden behandeld. In bovengenoemd programma van maatregelen zijn in verband met de overbrenging van gevonnisde personen - een bijzondere vorm van erkenning van vrijheidsstraffen, aangezien de tenuitvoerlegging van het (in de staat van veroordeling uitgesproken) vonnis de erkenning ervan impliceert – zijn in hoofdstuk "3.1.3 Overbrenging van gevonnisde personen om de reclassering te bevorderen, de volgende doelstelling en maatregel vastgelegd:

"Doelstelling: Degenen die hun verblijfplaats hebben in een lidstaat in de mogelijkheid stellen hun straf aldaar te vervullen. In dit verband dient artikel 2¹²⁶ van de Overeenkomst

¹²⁵ "Doelstelling: Waarborgen van de tenuitvoerlegging van de veroordeling op grond waarvan om uitlevering wordt verzocht op het eigen grondgebied, indien het voor een lidstaat niet mogelijk blijkt op het beginsel van niet-uitlevering van eigen onderdanen terug te komen. Maatregel 13: Aanneming van een instrument ter aanvulling van de Overeenkomst van 27 september 1996 betreffende de uitlevering en van het Europese Verdrag van 13 december 1957 betreffende uitlevering. In artikel 3, onder b), van het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, gedaan te Brussel op 13 november 1991, is niet alleen in de "facultatieve" overdracht van de tenuitvoerlegging voorzien. Het toekomstige instrument kan in de gekozen hypothese het nieuwe beginsel "uitlevering of tenuitvoerlegging van de veroordeling" bevatten."

¹²⁶ « Voor de toepassing van artikel 3, lid 1, onder a), van het Verdrag stelt iedere lidstaat de onderdanen van elke andere lidstaat wier overbrenging gewenst en in het belang van de betrokkenen lijkt, gelet op hun vaste en legale woonplaats op zijn grondgebied, aan zijn eigen onderdanen gelijk. »

*betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 25 mei 1987 voor ogen te worden gehouden*¹²⁷.

Maatregel 16: Aanneming van een instrument ter aanvulling van het Europees Verdrag van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonnisde personen, dat van toepassing is op de onderdanen van de betrokken staten, om het uit te breiden tot personen die er hun verblijfplaats hebben."

Gezien de toegenomen mobiliteit van de burgers van de Unie gebeurt het steeds vaker dat personen die een strafbaar feit hebben gepleegd worden veroordeeld in een anderlidstaat dan die waar zij hun vaste woonplaats hebben. Zoals reeds in punt 9.1 van bovengenoemde mededeling van 26 juli 2000 is onderstreept, moet op het gebied van de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen met de belangen van twee partijen rekening worden gehouden: de belangen van lidstaat waar de beslissing werd gegeven, die wil dat deze beslissing ten uitvoer wordt gelegd, en de belangen van de veroordeelde, die een reële kans op sociale herintegratie moet hebben. In de mededeling wordt daaruit geconcludeerd dat *"vrijheidsstraffen in het algemeen zo dicht mogelijk bij de sociale omgeving waarin de veroordeelde moet herintegreren, ten uitvoer moeten worden gelegd. In de meeste gevallen zal dat de lidstaat van verblijf van de veroordeelde zijn"*.

Voor de veroordeelde zal een straf des te zwaarder wegen wanneer zij moet worden uitgezeten in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft of dan die waar bij zijn vaste woonplaats heeft. Wegens de verschillen in cultuur, taal, gewoonten, godsdienst en sociale omstandigheden is de situatie van buitenlandse gevangenen veel moeilijker dan die van nationale veroordeelden. De taalproblemen op zich kunnen de wijze waarop zij hun rechten kunnen uitoefenen of zelfs kennis van deze rechten kunnen nemen, aanzienlijk beïnvloeden, het dagelijkse leven van de gevangenen (bijvoorbeeld wat de medische behandeling betreft) in grote mate bemoeilijken en aldus, ingevolge de verwijdering van hun familie of vrienden, leiden tot een grotere mate van sociaal isolement van de buitenlandse gevangenen en vaak ook tot hun uitsluiting uit de rehabilitatie- en resocialisatieprogramma's binnen en buiten de muren van de gevangenis.

In het algemeen is de erkenning van een straf en de tenuitvoerlegging ervan in de staat van de vaste woonplaats niet alleen in het belang van de veroordeelde, maar ook in dat van de staat waar het vonnis is uitgesproken en in dat van de staat van tenuitvoerlegging. Voor de staat waar het vonnis is uitgesproken leidt de tenuitvoerlegging van aan buitenlanders opgelegde straffen tot aanzienlijke extra kosten (om bovengenoemde problemen te verhelpen), die deze door de overdracht van de tenuitvoerlegging kan vermijden. Ten slotte dient de reïntegratie van de veroordeelde in de samenleving van de staat van tenuitvoerlegging – d.w.z. de lidstaat waar de veroordeelde zijn vaste woonplaats heeft – ook het belang van die staat.

In eventuele regelgeving op het niveau van de Europese Unie inzake de wederzijdse erkenning door de lidstaten van vrijheidsstraffen, inclusief die waarbij tot uitstel van strafuitvoering of voorwaardelijke invrijheidstelling is beslist, alsmede inzake alternatieve straffen, zouden de volgende aspecten moeten worden behandeld.

¹²⁷

Deze overeenkomst is door 11 lidstaten ondertekend en slechts door 4 lidstaten bekrachtigd.

4.2.1. *Werkings sfeer van mogelijke regelgeving op het niveau van de Europese Unie*

4.2.1.1. Personele werkingssfeer

In de eerste plaats is het nodig de personele werkingssfeer van mogelijke regelgeving af te bakenen, met name wat betreft de erkenning van een strafvonnis dat reeds wordt uitgevoerd (overdracht van tenuitvoerlegging): op welke gevonnisse personen moet de regelgeving van toepassing zijn? Uit de ervaring die met het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 21 maart 1983 is opgedaan, blijkt dat een beperking tot alleen de onderdanen van de staat van tenuitvoerlegging van de mogelijkheid tot overdracht zou leiden tot discriminatie van de personen die hun vaste woonplaats op het grondgebied van de staat van tenuitvoerlegging hebben. Om die reden zou de oplossing die is gegeven in de Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisse personen van 25 mei 1987, moeten worden bevestigd, namelijk dat iedere lidstaat de onderdanen van elke andere lidstaat, gelet op hun vaste en legale verblijfplaats op zijn grondgebied, aan zijn eigen onderdanen gelijkstelt.

Zoals is gepreciseerd in de mededeling van 26 juli 2000 aan de Raad en het Parlement inzake de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken¹²⁸ lopen de voorschriften betreffende de strafrechtelijke behandeling van minderjarigen en verstandelijk gehandicapten per lidstaat sterk uiteen. Gezien deze situatie en aangezien een diepgaande analyse van de juridische situatie in de lidstaten ontbreekt, moet er, althans op dit ogenblik, wellicht de voorkeur aan worden gegeven de beslissingen betreffende deze personen van het toepassingsgebied van eventuele regelgeving inzake de wederzijdse erkenning uit te sluiten.

Vraag 18: Welke categorieën van gevonnisse personen moeten in aanmerking komen voor tenuitvoerlegging in een andere lidstaat: onderdanen van de staat van tenuitvoerlegging, personen die er hun vaste woonplaats hebben, gevonnisse personen die zich op het grondgebied bevinden van de staat van tenuitvoerlegging waar zij een vrijheidsstraf ondergaan of moeten ondergaan? Onder welke specifieke voorwaarden kunnen ook minderjarigen en verstandelijk gehandicapten daarvoor in aanmerking komen?

4.2.1.2. Materiële werkingssfeer

Daarnaast rijst de vraag welke beslissingen voor wederzijdse erkenning tussen de lidstaten in aanmerking moeten komen. De Commissie is van mening dat het om een daadwerkelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, nodig is dat alle strafrechtelijke sancties worden erkend, ook alternatieve straffen en maatregelen en regelingen die voortvloeien uit strafbemiddelings- en transactieprocedures. Het lijkt onaanvaardbaar dat alternatieve straffen in de praktijk alleen voor ingezetenen zouden gelden, maar niet voor personen die in een andere lidstaat wonen.

Ook wat opgeschorte gevangenisstraffen betreft (waaraan toezicht- en reëducatie maatregelen zijn verbonden) is er duidelijk – zie de punten 3.2.2.1 en 3.2.2.2 hiervoor – behoefte aan erkenning, teneinde te voorkomen dat personen die strafbare feiten begaan in een andere lidstaat dan die van hun vaste woonplaats worden gediscrimineerd - want strenger gestraft dan

¹²⁸ COM(2000) 495 def.

ingeval zij deze feiten hadden begaan in de lidstaat van hun vaste woonplaats, omdat opschorting van de gevangenisstraf voor hen niet mogelijk is.

Wanneer maatregelen en regelingen in het kader van strafbemiddelings- en transactieprocedures de pleger van het strafbare feit ertoe verplichten de schade te herstellen of het slachtoffer schadevergoeding te betalen, leiden deze tot civiele schuldvorderingen, met het gevolg dat, wat de erkenning ervan in andere lidstaten betreft, de beschouwingen van het Groenboek van 19 april 2002 betreffende alternatieve wijzen van geschillenbeslechting op het gebied van het burgerlijk recht en het handelsrecht van toepassing zijn¹²⁹. De essentiële vraag in deze context is of schikkingen in het kader van strafbemiddelings- en transactieprocedures uitvoerbaar zijn en of voorschriften van de Europese Unie in dit verband moeten worden vastgesteld.

Wat de wederzijdse erkenning van ontzettingsbeslissingen betreft, zal de Commissie ter voorbereiding van de tenuitvoerlegging van de maatregelen 20 en 22 van het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (zie punt 2.2.4.), in de loop van het tweede halfjaar van 2004 een mededeling betreffende niet-wetgevende maatregelen, zoals bedoeld in het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie¹³⁰ indienen, waarin zal worden nagegaan wat op dit gebied moet worden gedaan en waarin in voorkomend geval oplossingen op het niveau van de Europese Unie zullen worden voorgesteld. Bij deze werkzaamheden moet rekening worden gehouden met hetgeen reeds door de Commissie is vastgesteld in haar mededeling van 26 juli 2000 inzake de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken¹³¹, namelijk dat het effect van een ontzettingsbeslissing grotendeels teniet wordt gedaan, indien de betrokken persoon - die bijgevolg in de staat waar het vonnis is uitgesproken een bepaalde functie of een bepaald beroep niet meer mag uitoefenen – zich gewoon door het overschrijden van de grens aan deze sanctie kan onttrekken om de functie of het beroep waarvoor het verbod geldt in een aangrenzende lidstaat te gaan uitoefenen. Ontwerpen van kaderbesluiten inzake de erkenning van geldelijke sancties en beslissingen inzake confiscatie zijn momenteel bij de Raad in behandeling (zie de punten 2.2.2. en 2.2.3.).

Vraag 19: Moet de doeltreffendheid van schikkingen in het kader van strafbemiddelings- en transactieprocedures in de lidstaten worden verbeterd? Wat is de beste oplossing voor het probleem van de erkenning en tenuitvoerlegging van dergelijke schikkingen in een andere lidstaat van de Europese Unie? Moeten bijvoorbeeld specifieke regels worden goedgekeurd om deze schikkingen uitvoerbaar te maken? Zo ja, welke garanties zijn dan vereist?

4.2.2. Erkenningsvoorwaarden

4.2.2.1. Recht van initiatief voor de erkenningsprocedure.

In tegenstelling tot hetgeen is vastgesteld in de Verdragen van de Raad van Europa van 30 november 1964¹³², van 28 mei 1970¹³³ en van 21 maart 1983¹³⁴, is in het Verdrag tussen de

¹²⁹ COM(2002) 196 def., punt 3.2.2.3.

¹³⁰ COM(2003) 645 def., referentie 2003/JAI/142.

¹³¹ COM(2000) 495 def.

¹³² Verdrag van de Raad van Europa van 30 november 1964 inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden.

lidstaten van de Europese Gemeenschappen van 13 november 1991¹³⁵ bepaald dat de beide betrokken lidstaten, namelijk de staat van veroordeling of de staat van tenuitvoerlegging, om tenuitvoerlegging van het vonnis in de andere lidstaat kunnen verzoeken. Deze oplossing lijkt de voorkeur te verdienen, niet alleen ter wille van de flexibiliteit van de regeling, maar ook omdat de staat van tenuitvoerlegging er een zeker belang bij heeft of zou moeten hebben dat een vonnis dat betrekking heeft op een van zijn onderdanen of op een persoon die zijn vaste woonplaats heeft op zijn grondgebied, op zijn grondgebied ten uitvoer wordt gelegd.

Vraag 20: Moet alleen de staat van veroordeling om overdracht van de tenuitvoerlegging kunnen verzoeken of moet ook de staat van tenuitvoerlegging over die mogelijkheid beschikken?

4.2.2.2. Weigeringsgronden

In dit verband dient te worden onderzocht welke gronden legitiem kunnen worden aangevoerd in geval van een eventuele weigering door de staat van tenuitvoerlegging om een beslissing te erkennen waarbij een sanctie wordt opgelegd. Aangezien het doel echter is het vrije verkeer van strafrechtelijke beslissingen te garanderen, zou het aantal weigeringsgronden in ieder geval zeer beperkt moeten zijn. In het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten¹³⁶ wordt een overzicht gegeven van zogenoemde gronden tot verplichte en facultatieve "weigering van de tenuitvoerlegging". Er dient te worden onderzocht of al deze gronden *mutatis mutandis* kunnen worden toegepast in de context van de erkenning van strafrechtelijke sancties en in het bijzonder van alternatieve straffen, gelet op het feit dat de erkenning en tenuitvoerlegging in de eerste plaats in het voordeel werken van de betrokken persoon; of de status van bepaalde ervan niet moet aangepast; of er andere aan zouden moeten worden toegevoegd, en zo ja, welke en om welke redenen.

De eerste grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging betreft gevallen waarin het strafbaar feit dat aan het Europees aanhoudingsbevel ten grondslag ligt, in de uitvoerende staat onder een amnestie valt en deze staat krachtens zijn strafwetgeving bevoegd was om dat strafbaar feit te vervolgen (artikel 3, punt 1, van het kaderbesluit van 13 juni 2002).

De tweede grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging heeft betrekking op de situatie waarin de uitvoerende lidstaat vaststelt dat de gezochte persoon onherroepelijk door een andere lidstaat is berecht voor dezelfde feiten, op voorwaarde dat, in geval van veroordeling, de sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat (artikel 3, punt 2, van het kaderbesluit, "ne bis in idem"-beginsel).

In zijn arrest van 11 februari 2003¹³⁷ (gevoegde zaken "Gözütok" en "Brügge"), heeft het Hof van Justitie bevestigd dat het in artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord, die op 19 juni 1990 werd ondertekend, verankerde beginsel ne bis in idem

¹³³ Verdrag van de Raad van Europa van 28 mei 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen.

¹³⁴ Verdrag van de Raad van Europa van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonnisde personen.

¹³⁵ Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 13 november 1991.

¹³⁶ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

¹³⁷ HJEG, arrest van 11 februari 2003, *Gözütok en Brügge*, gevoegde zaken 187/01 en 385/01, Jurispr. 2003, blz. I-1345.

mede toepasselijk is op procedures tot beëindiging van strafvervolgung zoals die aan de orde in de hoofdzaken, waarbij het openbaar ministerie van een lidstaat zonder rechterlijke tussenkomst een einde maakt aan een in die lidstaat ingeleide strafprocedure, nadat de verdachte heeft voldaan aan bepaalde voorwaarden en met name een door het openbaar ministerie vastgestelde geldsom heeft betaald ("transactieprocedures").

Deze situatie wordt ook behandeld in artikel 4, lid 3, van bovengenoemd kaderbesluit: de uitvoerende rechterlijke autoriteit kan de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel weigeren ingeval de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat hebben besloten geen vervolging in te stellen wegens het strafbaar feit waarvoor het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, of een ingestelde vervolging te staken. Deze situatie vormt een grond tot facultatieve weigering van de tenuitvoerlegging, die echter naar aanleiding van bovengenoemd arrest verplicht zou moeten worden.

Hoewel het Hof nu heeft verduidelijkt dat het "ne bis in idem"-beginsel ook geldt voor de transactieprocedures, blijft nog de vraag of de strafbemiddelingsprocedures, die zich van eerstgenoemde onderscheiden door het feit dat zij een actieve deelname van het slachtoffer aan een via onderhandeling tot stand gekomen oplossing mogelijk maken, niet eveneens in aanmerking zouden moeten komen voor de regel "ne bis in idem", en of er in dit verband behoefte is aan wetgeving op Europees niveau.

Er zij aan herinnerd dat het "ne bis in idem"-beginsel is behandeld in een initiatief van de Helleense Republiek betreffende de aanneming van het kaderbesluit van de Raad inzake de toepassing van het "ne bis in idem"-beginsel¹³⁸, dat bij de Raad in behandeling is. In dit initiatief zijn voorts bepalingen opgenomen betreffende de aanhangigheid van strafvervolgingen (artikel 1, onder d), en artikel 3) en de criteria om vast te stellen welke lidstaat bevoegd is.

De derde grond tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging, die in het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 (artikel 3, punt 3) is vermeld, luidt dat de rechterlijke autoriteit van de uitvoerende lidstaat de tenuitvoerlegging weigert indien de persoon tegen wie het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat op grond van zijn leeftijd niet strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor de feiten die aan dit bevel ten grondslag liggen.

Deze redenen tot verplichte weigering van de tenuitvoerlegging zouden in de context van de erkenning van strafrechtelijke sancties van toepassing moeten zijn, ongeacht of het strafbare feit al dan niet onder de werkingssfeer van het Europees aanhoudingsbevel valt.

Alle andere gronden tot weigering van de tenuitvoerlegging die zijn genoemd in artikel 4 van het kaderbesluit van 13 juni 2002 zijn gronden tot facultatieve weigering, d.w.z. dat de tenuitvoerlegging kan worden geweigerd:

- in geval van het ontbreken van dubbele strafbaarheid in andere gevallen dan die welke in artikel 2 zijn vermeld;
- wanneer de verdachte in de uitvoerende lidstaat wordt vervolgd wegens hetzelfde feit;

¹³⁸ PB C 100 van 26.4.2003, blz. 24.

- wanneer de strafvervolgning of de straf volgens de wet van de uitvoerende lidstaat is verjaard;
- wanneer de gezochte persoon door een derde land onherroepelijk is berecht voor dezelfde feiten;
- ingeval het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, terwijl de gezochte persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat en deze staat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen;
- indien de lidstaat waar het vonnis is uitgesproken gebruik heeft gemaakt van zijn extraterritoriale bevoegdheid (in bepaalde omstandigheden).

De bij het tweede aandachtsstreepje van bovenstaande lijst genoemde grond ("vervolgning in de uitvoerende lidstaat wegens hetzelfde feit") zal in een toekomstig instrument over litispending worden behandeld. De bij het vijfde aandachtsstreepje vermelde grond is in de onderhavige context uiteraard niet relevant. Aangezien het hoofddoel is de reïntegratie te vergemakkelijken, en de consequentie daarvan derhalve dat alleen de gronden worden gehandhaafd die aan deze doelstelling bijdragen, lijken alleen de bij het derde en vierde aandachtsstreepje vermelde gronden (verjaring, ne bis in idem) in aanmerking te moeten worden genomen.

Andere gronden zouden eventueel kunnen zijn:

Zoals in punt 3.2.1.3.c is vermeld, kunnen in bepaalde lidstaten (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) tegelijk geldelijke sancties en gevangenisstraffen worden opgelegd. In dergelijke gevallen gebeurt het niet zelden dat de staat van veroordeling elk verzoek om overdracht vanwege de veroordeelde blokkeert tot deze de boete heeft betaald. In het vooruitzicht van de aanneming van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties¹³⁹, rijst de vraag of de staat van veroordeling het recht moet hebben de overdracht van de tenuitvoerlegging te weigeren tot de veroordeelde de boete heeft betaald.

Ingevolge de verschillen die tussen de wettelijke bepalingen van de lidstaten inzake de vervroegde invrijheidstelling bestaan (zie **bijlage III**, punt 3), kan het voorkomen dat een veroordeelde onmiddellijk in vrijheid moet worden gesteld na zijn overbrenging naar de aangezochte staat: indien een persoon die in lidstaat A tot negen jaar gevangenisstraf is veroordeeld na vier jaar van zijn straf te hebben uitgezeten, verzoekt om overdracht van de tenuitvoerlegging naar lidstaat B, bestaat de mogelijkheid dat hij onmiddellijk in vrijheid moet worden gesteld omdat, volgens het recht van lidstaat B, vervroegde invrijheidstelling mogelijk is nadat bijvoorbeeld een derde (in casu 3 jaar) van de straf is uitgezeten. De vraag is hier of het risico dat iemand vervroegd in vrijheid wordt gesteld voor de staat van veroordeling A een legitieme reden kan vormen om de overdracht te weigeren.

Dit probleem zou kunnen worden opgelost door op het niveau van de Europese Unie een minimumstraf tijd in te voeren die een veroordeelde in de staat van veroordeling zou moeten

¹³⁹ PB C 278 van 2.10.2001, blz. 1.

uitzitten om te voorkomen dat hij onmiddellijk na zijn overbrenging naar de staat van tenuitvoerlegging wordt vrijgelaten of een veel minder strenge straf moeten ondergaan dan hem door de staat van veroordeling is opgelegd. Welke zou de duur van deze minimumstraf tijd moeten zijn?

Vraag 21: Welke gronden moet de staat van tenuitvoerlegging kunnen aanvoeren om de erkenning en de tenuitvoerlegging op zijn grondgebied van een in een andere lidstaat opgelegde strafrechtelijke sanctie te weigeren?

Vraag 22: Moet de lidstaat van veroordeling, ingeval het overeenkomstig de nationale wetgeving mogelijk is tegelijk geldelijke sancties en gevangenisstraffen op te leggen en rekening houdend met de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties¹⁴⁰, de overdracht van de tenuitvoerlegging kunnen weigeren tot de veroordeelde de boete heeft betaald?

Vraag 23: Gezien de verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten inzake vervroegde invrijheidstelling is het mogelijk dat een veroordeelde onmiddellijk na zijn overbrenging naar de aangezochte lidstaat in vrijheid moet worden gesteld. Moet dit als een legitieme reden worden beschouwd die door de betrokken staten kan worden aangevoerd om de overdracht te weigeren?

Vraag 24: Moet een minimumstraf tijd worden ingevoerd die in de staat van veroordeling moet worden vervuld om te voorkomen dat de veroordeelde na zijn overbrenging naar de staat van tenuitvoerlegging onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld of dat de uiteindelijk ten uitvoer gelegde straf door de staat van tenuitvoerlegging aanzienlijk wordt gereduceerd? Welke zou de duur daarvan moeten zijn? Of zou de invoering van een minimumstraf tijd afbreuk doen aan de flexibiliteit en oplossingen van geval tot geval in de weg staan? Moet de voorkeur worden gegeven aan de vaststelling van een "periode van een zekere duur die verenigbaar is met de justitiële doeleinden", zoals is voorgesteld door het comité van deskundigen voor de werking van de Europese verdragen op strafrechtelijk gebied van de Raad van Europa (zie punt 3.2.1.5.d.)?

4.2.2.3. Bevoegdheid van de staat van tenuitvoerlegging de door de staat van veroordeling opgelegde sanctie (vrijheidsstraf of alternatieve straf) aan te passen

De erkenning en de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat opgelegde straf kan problemen opleveren indien de aard of de duur van deze sanctie onverenigbaar is met de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging. Het probleem van de onverenigbaarheid van de aard van de straf met de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging doet zich in het bijzonder voor in de context van de alternatieve straffen. In die situatie bieden de verdragen van de Raad van Europa van 30 november 1964 en van 21 maart 1983, alsmede het verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van 13 november 1991, de staat van tenuitvoerlegging de keuze¹⁴¹ tussen de **aanpassing** van de te erkennen straf aan de straf die door zijn eigen wet voor een soortgelijk strafbaar feit is voorgeschreven (verdragen van 1964, 1983 en 1991) en de mogelijkheid voor de straf die in de staat van veroordeling is opgelegd, een straf **in de plaats te stellen**, zoals door zijn eigen wet voor hetzelfde strafbare feit is

¹⁴⁰ PB C 278 van 2.10.2001, blz. 1.

¹⁴¹ Het verdrag van 28 mei 1970 biedt alleen de mogelijkheid tot vervanging van de sanctie.

voorgeschreven (verdragen van 1964 en 1970) of de in de staat van veroordeling opgelegde sanctie **om te zetten** in een sanctie die door zijn eigen wet voor hetzelfde strafbare feit is voorgeschreven (verdragen van 1983 en 1991). In de praktijk geven deze drie mogelijkheden hetzelfde resultaat, namelijk dat de staat van tenuitvoerlegging de te erkennen straf kan wijzigen door deze aan te passen aan de straf die door zijn eigen wet voor een soortgelijk strafbaar feit is voorgeschreven. ***Deze mogelijkheid lijkt echter niet verenigbaar met het beginsel van wederzijdse erkenning.*** In alle verdragen is bepaald dat de in de lidstaat van tenuitvoerlegging opgelegde straf de in de staat van veroordeling opgelegde straf niet mag verzwaken; dat de in de staat van tenuitvoerlegging opgelegde straf naar aard en duur zoveel mogelijk moet overeenstemmen met de in de staat van veroordeling opgelegde straf en dat de staat van tenuitvoerlegging niet is gebonden aan een eventueel minimum waarin door zijn eigen wetgeving wordt voorzien voor het begane strafbare feit of de begane strafbare feiten. In deze context rijst de vraag of terzake regels op het niveau van de Europese Unie moeten worden aangenomen – en zo ja, welke – die door de lidstaten (staten van tenuitvoerlegging) als leidraad kunnen worden gebruikt bij het zoeken naar een gelijkwaardige straf.

In verband met de alternatieve straffen of de controlemodaliteiten die verbonden zijn aan een opschorting, en indien de staat van tenuitvoerlegging volledig onbekend is met de door de staat van veroordeling voorgeschreven toezichtmaatregelen, rijst de vraag hoe de staat van tenuitvoerlegging een passende maatregel kan vinden die, rekening houdend met de functies en de doelstellingen ervan, het best overeenstemt met die welke is voorgeschreven door de staat van veroordeling. Teneinde te voorkomen dat de veroordeelde door deze omzetting wordt benadeeld, stelt het Max Planck-Instituut voor buitenlands en internationaal strafrecht te Freiburg in zijn studie over de erkenning van alternatieve straffen in de Europese Unie van december 2001 – een door de Commissie bestelde studie –, voor dat de rechter van de staat van tenuitvoerlegging een “functionele vergelijking” zou maken tussen de ‘alternatieve) straffen of maatregelen van de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging.

Voor deze functionele vergelijking zou gebruik moeten worden gemaakt van “functionele categorieën” en een bepaalde analyse- en evaluatiemethode die zich volgens de volgende drie niveaus zou ontwikkelen (zie het als **bijlage IV** bijgevoegde schema):

Op het eerste en hoogste niveau ("het procedurele niveau") moet een onderscheid worden gemaakt tussen "binnen het strafproces" en "buiten het strafproces" aangenomen alternatieve straffen, die als niet-bestraftend worden beschouwd en ten doel hebben elke strafprocedure te vermijden. Onder laatstgenoemde categorie vallen de alternatieve straffen die zijn omschreven in het punt betreffende de "strafbemiddeling". Het Max Planck-Instituut stelt voor op het tweede niveau van de functionele vergelijking (het "functionele niveau") bij de "binnen het strafproces" aangenomen alternatieve straffen een onderscheid te maken tussen de categorieën "formele straffen" en "vervangende straffen". Op het derde niveau (het "materiële niveau") wordt in de vergelijking de nadruk gelegd op de inhoud van de alternatieve straf: bij de "vervangende straffen" moet een onderscheid gemaakt worden tussen alternatieve straffen die zijn aangenomen vóór, tijdens of na het vonnis. De categorie van de "formele straffen" moet worden ingedeeld in twee subcategorieën: straffen die een beperking beogen van de vrijheid om zich te verplaatsen (bijvoorbeeld huisarrest, al dan niet onder elektronisch toezicht) en alternatieve straffen die, zonder dat zij een beperking beogen van de vrijheid om zich te verplaatsen, alleen de levensstijl van de veroordeelde beïnvloeden. Laatstgenoemde categorie omvat alle vormen van opgeschorte veroordelingen waaraan toezichtmaatregelen zijn verbonden (inclusief bijvoorbeeld dienstverlening aan de gemeenschap), en opleidingen en behandelingen alsmede alle bijkomende straffen (zoals het verbod bepaalde beroepsactiviteiten uit te oefenen of een voertuig te besturen).

Uitgaande van het bovenomschreven functionele classificatieschema en de voorgestelde "functionele vergelijking", zou de taak van de autoriteiten van de staat van tenuitvoerlegging erin bestaan de door de autoriteiten van de staat van veroordeling opgelegde alternatieve straf "om te zetten" in een zo gelijkwaardig mogelijke alternatieve straf, zonder de functie, de betekenis of het doel ervan te wijzigen. De autoriteiten van de lidstaat van tenuitvoerlegging mogen met andere woorden bij de omzetting van de alternatieve straffen van de staat van veroordeling alleen een beroep doen op alternatieve straffen uit hun eigen wetgeving die tot dezelfde "functionele categorie" behoren. Alleen wanneer in de staat van tenuitvoerlegging geen enkele alternatieve straf bestaat die tot dezelfde "functionele categorie" behoort, moet het mogelijk zijn over te schakelen naar een andere "functionele categorie" die tot hetzelfde niveau behoort. Indien geen enkele alternatieve straf van dit niveau bestaat, zou gebruik mogen worden gemaakt van een alternatieve straf van een hoger niveau. Bij de keuze van de overeenkomstige straf zou zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden met het doel de veroordeelde in de samenleving te reintegreren en zou moeten worden gekozen voor de straf die daartoe het meest geschikt is.

In het kader van de hierboven voorgestelde benadering worden echter alle kwantitatieve criteria op grond waarvan de alternatieve straffen kunnen worden ingedeeld naar gelang van het strenge karakter en de zwaarte ervan, terzijde gelaten. Voor een dergelijke kwantitatieve classificatie – zoals bijvoorbeeld de "Sentencing Guidelines" van de Verenigde Staten – is, zoals het Max Planck-Instituut onderstreept, een zekere mate van homogeniteit van de alternatieve sancties op Europees niveau vereist, die momenteel niet bestaat. Elke kwantitatieve vergelijking moet in afwachting daarvan aan de discretionaire bevoegdheid van de rechters van de staat van tenuitvoerlegging worden overgelaten.

Vraag 25 : Wanneer de aard of de duur van straf die is opgelegd door de staat van veroordeling onverenigbaar is met de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging, moet laatstgenoemde staat dan beschikken over de mogelijkheid om de straf die is opgelegd door de staat van veroordeling aan te passen aan een straf die door de wet van de staat van tenuitvoerlegging voor een soortgelijk strafbaar feit is voorgeschreven?

Vraag 26: Moet op het niveau van de Europese Unie worden voorzien in de mogelijkheid straffen aan te passen, om te zetten of te vervangen of moet de bevoegde autoriteit van de lidstaat van tenuitvoerlegging alle vrijheid van handelen worden gelaten?

Vraag 27: Kan de benadering die is voorgesteld door het Max Planck-Instituut voor buitenlands en internationaal strafrecht van Freiburg, die erin bestaat volgens een bepaalde analyse- en evaluatiemethode een "functionele vergelijking" te maken tussen de (alternatieve) straffen of maatregelen van de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging een oplossing bieden? Welke zijn de zwakke plekken van deze benadering? Hoe kunnen deze worden verholpen?

4.2.2.4. Deelname van de veroordeelde

In artikel 39 van het Verdrag van de Raad van Europa van 1970 is bepaald dat de rechter, alvorens te beslissen op het verzoek om tenuitvoerlegging, de veroordeelde in de gelegenheid stelt zijn gezichtspunten naar voren te brengen. In dit verband rijst de vraag of aan de overdracht van de tenuitvoerlegging niet de voorwaarde moet worden verbonden dat de veroordeelde daarom heeft verzocht of ermee akkoord gaat.

Vraag 28: Moet aan de overdracht van de tenuitvoerlegging van een strafvonnis de

voorwaarde worden verbonden dat de veroordeelde daarom moet hebben verzocht, ermee akkoord gaat of enkel dat hij erover is geraadpleegd? Zou het antwoord op deze vraag anders luiden als de veroordeelde reeds is begonnen zijn straf tijd uit te zitten in een gevangenis van de staat van veroordeling?

4.2.2.5. Deelname van het slachtoffer

Met betrekking tot de deelname van het slachtoffer aan een procedure inzake de erkenning van strafsancities, inclusief de overbrenging van gevangenen, rijst de vraag of op het niveau van de Europese Unie, eventueel als voorwaarde voor de erkenning en de overdracht van de tenuitvoerlegging, moet worden vastgesteld dat het slachtoffer op de hoogte moet worden gebracht (van het verzoek om erkenning en overdracht, alsmede van het resultaat van de procedure), moet worden geraadpleegd of zelfs akkoord moet gaan (zie artikel 13, lid 2, onder d)), van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹⁴²).

Vraag 29: Hoe kunnen de belangen van de slachtoffers in aanmerking worden genomen in het kader van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf? Moet, eventueel als voorwaarde voor de overdracht van de tenuitvoerlegging, worden vastgesteld dat het slachtoffer op de hoogte moet worden gebracht (van het verzoek om erkenning en overdracht, alsmede van het resultaat van de procedure), moet worden geraadpleegd of zelfs akkoord moet gaan?

4.2.3. Procedurekwesties en praktische regelingen voor de tenuitvoerlegging van de erkenning van strafvonnissen en de overbrenging van gevangenen

4.2.3.1. Termijnen

De toepassing van het Verdrag van de Raad van Europa van 21 maart 1983 blijkt een vrij bureaucratische, moeizame en stroeve aangelegenheid¹⁴³. In de meeste gevallen duurt de behandeling van verzoeken tot overbrenging aanzienlijk langer dan de impliciete termijn van zes maanden die wordt genoemd in artikel 3, lid 1, onder c), van dat verdrag (gemiddeld één à anderhalf jaar). Hiervoor zijn er verscheidene redenen: het grote aantal administratieve documenten dat de twee betrokken lidstaten moeten uitwisselen, het feit dat bepaalde staten meer eisen dan in het verdrag is vastgelegd en om nog meer documenten verzoeken, alsmede het feit dat de verzoeken tot overbrenging, vooral wanneer zij rechtstreeks van de gedetineerde uitgaan, niet met de vereiste spoed worden behandeld.

In deze context is de eerste vraag derhalve of op het niveau van de Europese Unie een termijn moet worden vastgesteld voor de behandeling van verzoeken tot erkenning van strafrechtelijke sancties, en in het bijzonder voor de behandeling van de verzoeken tot overbrenging van gedetineerden. Wat de overbrenging van gedetineerden aangaat, hangt deze vraag nauw samen met de vraag of het dienstig is om op het niveau van de Unie een nog door de veroordeelde uit te zitten minimumstraf tijd van x maanden te eisen waaronder deze (vooral wegens de voor een dossier vereiste behandelingstijd) niet om overbrenging kan verzoeken. Voorts worden de diensten die bevoegd zijn de verzoeken tot overbrenging te behandelen, geconfronteerd met interne structuren en procedures die van staat tot staat verschillen. Om die

¹⁴² PB L 82 van 22 maart 2001, blz. 1.

¹⁴³ J. C. FROMENT, "Les avatars de la Convention sur le transfèrement des détenus en Europe", in: *Panorama européen de la prison*, Parijs, 2002, blz. 133.

redenen heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa het Comité van ministers trouwens aanbevolen een termijn vast te stellen voor het beantwoorden van elk verzoek om inlichtingen. Er zij tevens op gewezen dat de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa aanbeveelt de door de lidstaten gevraagde inlichtingen te rationaliseren en te harmoniseren, en opleidingsseminars (over de respectieve overbrengingsprocedures) te organiseren om informatie uit te wisselen en te onderzoeken welke de mogelijkheden zijn om hun methoden te verbeteren en doorzichtiger te maken.

4.2.3.2. Vergoeding van de kosten van de staat van tenuitvoerlegging van de straffen

Een andere kwestie die niet in de bestaande verdragen is behandeld, maar die aan de orde zou kunnen komen bij de overdracht van de tenuitvoerlegging is die van de kosten die aan de gevangenisstraf verbonden zijn. In punt 9.1 van haar mededeling van 26 juli 2000 ging de Commissie uit van het beginsel *"dat degene die er belang bij heeft dat een bepaalde maatregel wordt genomen, ook de financiële lasten daarvan moet dragen. Wanneer een lidstaat een beslissing geeft waarbij iemand tot gevangenisstraf wordt veroordeeld gebeurt dat in het kader van de toepassing van het strafrecht van de betrokken lidstaat. Er kan dus van worden uitgegaan dat deze maatregel wordt getroffen in het belang van die lidstaat. ... Daarom zou als basisregel kunnen gelden dat de lidstaat van veroordeling de kosten van de gevangenisstraf draagt"*. Anderzijds is de reïntegratie van de veroordeelde in de samenleving van de staat van tenuitvoerlegging – de lidstaat waar de veroordeelde zijn vaste woonplaats heeft – ook in het belang van deze staat. Bovendien wordt elke staat van tenuitvoerlegging mettertijd staat van veroordeling en vice versa. Om die redenen en tevens ter wille van de administratieve eenvoud zou geen vergoeding van kosten moeten worden overwogen. Dat is ook de oplossing waarvoor is gekozen in artikel 17 van het initiatief van het koninkrijk Denemarken met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot confiscatie¹⁴⁴.

Vraag 30: Moet op het niveau van de Europese Unie een termijn worden vastgesteld voor de behandeling van verzoeken om erkenning van strafrechtelijke sancties, en met name voor de behandeling van verzoeken tot overbrenging van gedetineerden? Zo ja, welke moet de duur daarvan zijn?

Vraag 31: Moet, gezien de administratieve werkzaamheden die verbonden zijn aan de behandeling van een verzoek tot overbrenging van een gedetineerde, op het niveau van de Europese Unie worden bepaald dat alleen gedetineerden die zijn veroordeeld tot gevangenisstraffen van een bepaalde minimumduur of die nog een straf van een bepaalde minimumduur dienen uit te zitten voor overbrenging in aanmerking komen? Zo ja, welke moet dan de duur van deze minimumstraf zijn?

Vraag 32: Moet op het niveau van de Europese Unie een termijn worden vastgesteld voor het beantwoorden van alle verzoeken om inlichtingen die nodig zijn in het kader van de erkenning van strafrechtelijke sancties, en in het bijzonder van de overbrenging van gedetineerden?

Vraag 33: Welke eenvoudige en efficiënte structuren moeten, gezien de complexiteit van

¹⁴⁴ PB C 184 van 2.8.2002, blz. 8; artikel 17: *"Onverminderd artikel 14 over de verdeling van vermogensbestanddelen vragen de lidstaten van elkaar geen vergoeding van de kosten die voortvloeien uit de toepassing van dit kaderbesluit"*.

de gerechtelijke en administratieve structuren van de lidstaten en de onderlinge verschillen die daartussen bestaan, worden opgezet met het oog op de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties en de overbrenging van gedetineerden?

Vraag 34: Moet op het niveau van de Europese Unie worden gezorgd voor een uniform formulier om de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties en de overbrenging van gedetineerden te vergemakkelijken?

Vraag 35: Moet de lidstaat van tenuitvoerlegging kunnen verzoeken om vergoeding van de kosten die bij de tenuitvoerlegging van de straffen zijn gemaakt?

Vraag 36: Moet een netwerk van contactpunten worden opgezet teneinde de toepassing en de evaluatie van een eventueel wetgevingsinstrument van de Europese Unie inzake de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties en de overbrenging van gedetineerden te vergemakkelijken?

4.2.4. Verdeling van de bevoegdheden tussen de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging

In bovengenoemde Verdragen van de Raad van Europa, alsmede in verschillende besluiten van de Europese Unie inzake erkenning¹⁴⁵ is als algemene regel vastgelegd dat het recht van de aangezochte staat (staat van tenuitvoerlegging) op de tenuitvoerlegging van toepassing is. In deze context wordt in punt 9.1 van bovenvermelde mededeling van de Commissie van 26 juli 2000 inzake de wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken opgemerkt dat: “wederzijds vertrouwen (...) natuurlijk van twee kanten (moet) komen. De lidstaat van tenuitvoerlegging vertrouwt erop dat de lidstaat van veroordeling een correcte beslissing heeft gegeven, en de lidstaat van veroordeling vertrouwt erop dat de lidstaat van tenuitvoerlegging de beslissing correct ten uitvoer legt. Dan ligt het voor de hand dat beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging, die zijn gebaseerd op het gedrag van de gevangene, onder de bevoegdheid moeten vallen van de lidstaat van tenuitvoerlegging. Ook uit praktisch oogpunt lijkt dit de beste oplossing: de autoriteiten van de lidstaat van tenuitvoerlegging staan in direct contact met de gevangene en zijn dus het best in staat om een oordeel te vormen over zijn of haar gedrag.” Dit zal des te meer gerechtvaardigd zijn zodra er mechanismen voorhanden zijn die het gevonnisde personen mogelijk maken hun straf uit te zitten in de staat waar zich hun woonplaats bevindt.

Aangezien de veroordeelde na zijn vrijlating vermoedelijk zal willen wonen in de staat waar zich zijn vaste woonplaats bevindt, d.w.z. de staat van tenuitvoerlegging, moet deze worden voorbereid op zijn integratie in de samenleving van deze staat. Een reden te meer om dit aspect aan de staat van tenuitvoerlegging over te laten. Er moet evenwel niet worden uitgesloten dat de autoriteiten van de lidstaat van veroordeling worden geraadpleegd, of in ieder geval op de hoogte gebracht, voordat een belangrijke maatregel, zoals vervroegde invrijheidstelling, wordt genomen. Een andere mogelijkheid is dat de lidstaat van veroordeling bepaalde beperkingen of voorwaarden kan opleggen op het moment van de overdracht (om bijvoorbeeld het slachtoffer te beschermen of in te lichten).

¹⁴⁵ Bijvoorbeeld artikel 6, lid 2, van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2000 (Europees aanhoudingsbevel).

Ten slotte rijst de vraag welke staat (de staat van veroordeling of de staat van tenuitvoerlegging) de bevoegdheid zou moeten hebben tot intrekking van een vrijheidsstraf die voorwaardelijk is of waarvan de uitvoering is opgeschort, alsmede van alternatieve straffen, indien de veroordeelde niet heeft voldaan aan de hem opgelegde voorwaarden?

Volgens het verdrag van 1970 heeft de verzoekende staat bij uitsluiting het recht te beslissen op een verzoek om herziening van de veroordeling, maar kan elk van beide staten het recht van amnestie of gratie uitoefenen.

Vraag 37: Is er een reden om af te wijken van de regel dat alleen de staat van tenuitvoerlegging de bevoegdheid zou moeten hebben tot intrekking van een vrijheidsstraf die voorwaardelijk is of waarvan de uitvoering is opgeschort of van een alternatieve straf?

Vraag 38: Moet de staat van veroordeling, indien het toezicht op de aan een uitstel van strafuitvoering verbonden voorwaarden wordt uitgeoefend door de staat van tenuitvoerlegging, de mogelijkheid hebben om zich ervan te vergewissen dat de veroordeelde aan deze voorwaarden voldoet? Welk mechanisme is daarvoor nodig?

Vraag 39: Welke van de twee staten (de staat van veroordeling of de staat van tenuitvoerlegging) moet het recht van amnestie of gratie kunnen uitoefenen?

BIJLAGE I

Overzicht en vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake de wijze van uitvoering van bij vonnis opgelegde vrijheidstraffen

1. UITSTEL VAN STRAFUITVOERING.

Uitstel van strafuitvoering wordt traditioneel gezien als een middel om recidive te voorkomen. Uit de ervaring is gebleken dat opsluiting vaak eerder een negatief dan een positief effect heeft, met name wanneer het korte vrijheidstraffen betreft. Bij uitstel van strafuitvoering wordt de veroordeelde ertoe aangezet zich goed te gedragen, anders kan het uitstel worden herroepen en moet de straf toch worden uitgevoerd.

Met het oog op de aanzienlijke verschillen tussen de strafrechtelijke systemen van de lidstaten wat betreft de regels en de voorwaarden die op dit gebied gelden, wordt voorgesteld uitstel van strafuitvoering te omschrijven als een voorlopige ontheffing van de straf. Uitstel van strafuitvoering maakt het dus mogelijk de rechtsgevolgen van het strafvonnis op te schorten.

In de praktijk gelden dergelijke maatregelen over het algemeen niet voor daders van ernstige strafbare feiten. De maximumduur van de vrijheidsstraffen waarbij uitstel kan worden toegestaan, verschilt echter van land tot land, gaande van één jaar in Duitsland¹⁴⁶ en in Nederland, tot twee jaar in Griekenland, in het Verenigd Koninkrijk en in Spanje, en vijf jaar in België en in Frankrijk. Over het algemeen beschikt de rechter over een zekere beoordelingsvrijheid wat betreft de toepassing van de maatregel. In sommige lidstaten (onder meer Italië en België) is de administratie belast met de controle op de maatregel.

Bovendien kan de rechter de periode bepalen gedurende welke de strafuitvoering wordt uitgesteld. Tijdens die proeftijd gelden voor de veroordeelde over het algemeen een aantal probatievoorwaarden inzake toezicht en/of begeleiding. Deze voorwaarden kunnen van verschillende aard zijn: het kan gaan om de verplichting tot herstel van de aan het slachtoffer toegebrachte schade, om het verbod om met bepaalde personen om te gaan of zich op bepaalde plaatsen op te houden, dan wel om de verplichting om zich aan bepaalde controlemaatregelen te onderwerpen, een behandeling te ondergaan, een opleiding te volgen of diensten aan de gemeenschap te verlenen.

De proeftijd bedraagt over het algemeen één tot vijf jaar voor ernstige strafbare feiten en zes maanden tot drie jaar voor minder ernstige feiten. Uitstel kan ook worden uitgesproken voor geldstraffen, dagboetes of alternatieve straffen (bijvoorbeeld in Frankrijk en in Nederland)

Als de veroordeelde zich tijdens de proeftijd goed gedraagt, wordt de veroordeling na afloop van de proeftijd geacht niet te zijn uitgesproken. Komt de veroordeelde de opgelegde verplichtingen niet na, of begaat hij een nieuw strafbaar feit, dan wordt het probatie-uitstel herroepen.¹⁴⁷

¹⁴⁶ In uitzonderlijke gevallen kunnen ook straffen van niet meer dan twee jaar worden opgeschort, artikel 56, lid 2 van het Duitse strafwetboek.

¹⁴⁷ Volgens de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk (artikel 119, lid 1, van de Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act), kan het probatie-uitstel alleen worden herroepen als tijdens de proeftijd een veroordeling tot een gevangenisstraf wordt uitgesproken

Omdat de wetgeving in de lidstaten zo verschillend is, zijn vele rechters in de praktijk niet geneigd om uitstel van strafuitvoering uit te spreken wanneer het personen betreft die hun woonplaats in een andere lidstaat hebben. Als de voorwaarden waaronder uitstel van strafuitvoering kan worden toegestaan en de regels voor de controle op de naleving van de tijdens de proeftijd opgelegde verplichtingen beter op elkaar zouden zijn afgestemd, zou de wederzijdse erkenning en de tenuitvoerlegging van deze maatregelen aanzienlijk worden vergemakkelijkt¹⁴⁸.

2. OPSCHORTING OF VERDAGING VAN DE UITSpraak OVER DE STRAFMAAT

In een klein aantal lidstaten, zoals België en Frankrijk, bestaat de mogelijkheid om de uitspraak over de strafmaat naar een latere zitting te verwijzen en de verdachte in afwachting daarvan aan een probatieregeling te onderwerpen.

In België kan de rechter, op grond van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, met instemming van de betrokkene opschorting gelasten ten voordele van een beklaagde die nog niet is veroordeeld tot een criminele straf of een hoofdgevangenisstraf van meer dan zes maanden, wanneer het feit niet van die aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan vijf jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf, en indien de tenlastelegging bewezen is verklaard (artikel 3 van bovengenoemde wet). De opschorting kan steeds ambtshalve worden gelast, of kan door het openbaar ministerie worden gevorderd of door de verdachte worden gevraagd. In de beslissingen waarmee de opschorting wordt gelast, wordt de duur ervan vastgesteld - die niet minder dan een jaar en niet meer dan vijf jaar mag bedragen te rekenen vanaf de datum van de beslissing - en worden, in voorkomend geval, de opgelegde probatievoorwaarden vermeld¹⁴⁹. Voor zover deze beslissingen niet worden herroepen, maken zij een einde aan de vervolging. De opschorting kan worden herroepen wanneer gedurende de proeftijd een nieuw misdrijf is gepleegd dat veroordeling tot een criminele straf of een hoofdgevangenisstraf van ten minste een maand tot gevolg heeft gehad (artikel 13 van bovengenoemde wet).

In Frankrijk kan de rechter overeenkomstig artikel 132-60 van het strafwetboek de uitspraak over de strafmaat verdagen wanneer blijkt dat het reclasseringsproces van de veroordeelde bijna voltooid is, dat de toegebrachte schade bijna hersteld is en dat de uit het strafbaar feit voortvloeiende verstoringen ophouden te bestaan. In dat geval wordt in de beslissing de datum vastgesteld waarop de uitspraak zal plaatsvinden. Tot verdaging kan alleen worden overgegaan als de beklaagde natuurlijke persoon of de vertegenwoordiger van de beklaagde rechtspersoon op de zitting aanwezig is.

De rechter kan gelasten dat de beklaagde aan een probatieregeling wordt onderworpen ("ajournement avec mise à l'épreuve", artikel 132-63 van het strafwetboek). In dat geval geldt dezelfde regeling als voor uitstel met probatievoorwaarden. In de Franse wetgeving bestaat zelfs de mogelijkheid om de veroordeelde een of meer verplichtingen op te leggen waarin is voorzien in de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen (artikel 132-66 van het strafwetboek).

De uitspraak over de strafmaat moet binnen een jaar na de eerste beslissing tot verdaging plaatsvinden (artikel 132-62 van het strafwetboek). Op die zitting heeft de rechter de

¹⁴⁸ Zie punt 3.2.2.

¹⁴⁹ In dat geval is sprake van "probatie-uitstel".

mogelijkheid om hetzij geen straf uit te spreken (hoewel de beklaagde schuldig bevonden wordt)¹⁵⁰, hetzij de straf op te leggen waarin door de wet is voorzien, hetzij de uitspraak opnieuw verdagen (artikel 132-61 van het strafwetboek).

3. SEMI-VRIJHEID

Het regime van semi-vrijheid maakt het voor de veroordeelde mogelijk de strafinrichting te verlaten om een beroepsbezigheid uit te oefenen, te studeren of een beroepsopleiding te volgen, stage te lopen, tijdelijk te werken ter voorbereiding op zijn reïntegratie in de samenleving, actief deel te nemen aan het gezinsleven of een medische behandeling te ondergaan, zonder dat hij daarbij voortdurend onder toezicht van de strafinrichting hoeft te staan.

Met dit regime wordt getracht een van de belangrijkste negatieve effecten van opsluiting, namelijk de desocialisatie van de veroordeelde, tegen te gaan. Vergeleken bij het uitstel met probatievoorwaarden lijkt de semi-vrijheid een beter middel om een evenwicht tussen de beoogde sociale reïntegratie en de noodzakelijke bescherming van de samenleving te garanderen.

In de enkele landen waar deze maatregel wordt toegepast, wordt het regime van semi-vrijheid in de laatste fase van de strafuitvoering¹⁵¹ gezien als een overgang van het leven in de gevangenis naar de volledige vrijheid¹⁵². Slechts in een paar lidstaten¹⁵³ kan de veroordelende rechter *ab initio* tot toepassing van deze maatregel besluiten.

Deze maatregel kan *ab initio* worden toegepast voor personen die tot een korte gevangenisstraf zijn veroordeeld (drie maanden in Portugal¹⁵⁴ en één jaar in Frankrijk). In Portugal is dat alleen het geval wanneer de desbetreffende gevangenisstraf niet door een geldboete, door een andere sanctie dan vrijheidsbeneming of door weekendarrest kan worden vervangen. Soms is voor de toepassing van het regime van semi-vrijheid de toestemming van de veroordeelde nodig (in Duitsland en in Portugal). In Italië wordt de maatregel toegepast voor gedetineerden die tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden zijn veroordeeld of die, als het een zwaardere straf betreft, de helft van hun straf hebben uitgezeten. In Frankrijk wordt de maatregel aan het einde van de strafuitvoering toegepast, wanneer het resterende strafdeel een jaar of minder bedraagt.

Aan het regime van semi-vrijheid kan een aantal voorwaarden worden verbonden. De veroordeelde is verplicht geregeld naar de strafinrichting terug te keren volgens een tijdschema dat door de bevoegde instantie is vastgesteld, rekening houdend met de tijd die nodig is voor het verrichten van de activiteiten op grond waarvan de maatregel is toegestaan. De dagen waarop hij, om welke reden dan ook, niet aan deze externe verplichtingen moet voldoen, moet hij normaal in de strafinrichting doorbrengen.

¹⁵⁰ Artikelen 132-58 en 132-59 van het strafwetboek. Behoudens ontheffing wordt deze beslissing in het strafregister opgenomen.

¹⁵¹ Bijvoorbeeld in Duitsland, (§11 StVollzG), België, Spanje, Finland (Wet op de tenuitvoerlegging van strafrechterlijke sancties van 19.12.1889/39A, Hoofdstuk 3, Artikel 8 en Hoofdstuk 4, Artikels 4 en 5), Frankrijk (art. 132-25 CP) en Italië (art. 50 van wet nr. 354 van 26/7/1975).

¹⁵² In Frankrijk is dit zelfs een voorwaarde voor de voorlopige invrijheidstelling, art. 723-1 CPP.

¹⁵³ Bijvoorbeeld in Frankrijk (art. 132-25 CPP), Italië (art. 50 van wet nr. 354 van 26/7/1975) en Portugal (art. 46 CP).

¹⁵⁴ Art. 46 van het Portugese strafwetboek.

Veroordeelden voor wie het regime van semi-vrijheid geldt, blijven onderworpen aan de in de strafinrichting geldende tuchtregeling. De maatregel kan worden herroepen wanneer de veroordeelde zijn verplichtingen niet nakomt, wanneer hij zich niet goed gedraagt of wanneer niet meer aan de voorwaarden is voldaan op grond waarvan de maatregel is toegestaan. In dat geval moet het resterende strafdeel in de gevangenis worden doorgebracht. In sommige lidstaten kan een gedetineerde die zich aan de opgelegde controlemaatregelen onttrekt, of die niet tijdig naar de strafinrichting terugkeert, worden veroordeeld wegens ontsnapping uit detentie (Frankrijk).

4. FRACTIONERING VAN DE STRAFUITVOERING ("WEEKENDARREST")

Fractionering van de strafuitvoering biedt de mogelijkheid de strafuitvoering eens of verschillende keren te onderbreken, zonder dat de duur van de straf wordt gewijzigd. Dit systeem wordt vooral voor korte vrijheidsstraffen toegepast en bestaat in slechts enkele lidstaten, namelijk België¹⁵⁵, Spanje¹⁵⁶, Frankrijk¹⁵⁷, Griekenland¹⁵⁸ en Portugal¹⁵⁹. De mogelijkheid voor de strafinrichting om in geval van ernstige ziekte een onderbreking van de strafuitvoering toe te staan¹⁶⁰, staat los van dit systeem.

In **Frankrijk** kan deze maatregel bij vonnis worden uitgesproken of tijdens de strafuitvoering worden toegepast. De voor de strafuitvoering vastgestelde termijn kan met ten hoogste drie jaar worden verlengd. Bij gevangenisstraffen van ten hoogste één jaar kan om ernstige redenen van medische, familiale, professionele of sociale aard tot fractionering van de strafuitvoering worden besloten. De fracties mogen niet minder dan twee dagen bedragen.

De veroordeelde wordt op de geplande datum in vrijheid gesteld, zonder dat enige maatregel inzake begeleiding of toezicht wordt opgelegd. Veroordeelden die aan sociaal-juridisch toezicht zijn onderworpen, moeten de daaraan verbonden verplichtingen tijdens de onderbreking blijven nakomen¹⁶¹, hetgeen door de strafinrichting wordt gecontroleerd.

Na de onderbreking wordt de gedetineerde op het afgesproken tijdstip weer in dezelfde strafinrichting opgesloten. Keert de gedetineerde niet tijdig naar de strafinrichting terug, dan wordt hij door de zowel door rechter als door de strafinrichting gestraft wegens ontsnapping uit detentie¹⁶².

De strafrechter is bevoegd om opschorting of fractionering van de gevangenisstraf toe te kennen, te verdagen, te weigeren, in te trekken of te herroepen. Hij neemt ambtshalve kennis van de zaak, hetzij op verzoek van de veroordeelde, hetzij op vordering van de openbare aanklager. Hij neemt zijn beslissing (die vatbaar is voor hoger beroep) na raadpleging van de vertegenwoordiger van de strafinrichting en na een debat op tegenspraak in de Raadkamer, waarbij de vorderingen van de openbare aanklager en de opmerkingen van de veroordeelde of van diens advocaat worden gehoord.

¹⁵⁵ In België wordt dit regime slechts beperkt toegepast.

¹⁵⁶ Arresto de fin de semana, art. 37 CP.

¹⁵⁷ Art. 132-27 CP.

¹⁵⁸ Art. 63 van het wetboek van strafuitvoering.

¹⁵⁹ Prisão por dias livres, art. 45 CP.

¹⁶⁰ Bijvoorbeeld art. 46 van het Duitse wetboek van strafuitvoering (StVollstrO).

¹⁶¹ Art. 763-7 CCP

¹⁶² Art. 434-29, 3° CP.

In **Spanje** wordt weekendarrest bij vonnis uitgesproken; het heeft een duur van 36 uur, hetgeen overeenkomt met twee dagen vrijheidsbeneming. In beginsel kunnen ten hoogste 24 weekendarresten worden opgelegd, behalve wanneer de maatregel in de plaats komt van een andere vrijheidsstraf. Het weekendarrest wordt in beginsel op vrijdag, zaterdag en zondag uitgevoerd in de strafinrichting die het dichtst bij de woonplaats van de veroordeelde is gelegen.

De rechter die het vonnis heeft uitgesproken kan evenwel gelasten dat de straf op andere dagen van de week of in een andere plaats wordt uitgevoerd. Wanneer de veroordeelde twee keer onrechtmatig afwezig is geweest, kan de rechter gelasten dat de straf ononderbroken wordt uitgevoerd.

In Spanje wordt evenwel een ontwerpwet besproken die gericht is op afschaffing van het weekendarrest; na zeven jaar (negatieve) ervaring is namelijk gebleken dat deze maatregel niet doeltreffend is. Volgens deze ontwerpwet zou weekendarrest, naar gelang van de aard en de ernst van het misdrijf, worden vervangen door gevangenisstraf, door een geldboete, door dienstverlening aan de gemeenschap of door elektronisch toezicht.

In **Portugal** worden gevangenisstraffen van ten hoogste drie maanden die niet door een geldboete of een andere dan een vrijheidsbenemende straf kunnen worden vervangen, in de vorm van weekendarrest uitgevoerd wanneer dat passend en doeltreffend wordt geacht. Ieder weekendarrest duurt ten minste 36 en ten hoogste 48 uur, hetgeen overeenkomt met een ononderbroken vrijheidsstraf van vijf dagen. Er kunnen ten hoogste 18 weekendarresten worden opgelegd. Als een feestdag voorafgaat aan of volgt op een weekend, kan de straf ook op die dag worden uitgevoerd.

5. ELEKTRONISCH TOEZICHT

De veroordeelde of de gedetineerde die onder elektronisch toezicht wordt geplaatst, is verplicht gedurende een bepaalde periode een zender te dragen (meestal een enkelband) waarmee van op afstand kan worden nagegaan of de betrokkene zich al dan niet op de door de bevoegde instantie aangewezen plaats (vaak zijn woning) bevindt. Het is de veroordeelde niet toegestaan deze plaats te verlaten op andere tijdstippen dan die welke door de bevoegde instantie zijn vastgesteld.

Elektronisch toezicht is een vrij recente maatregel die door zes lidstaten wordt toegepast (België, Spanje, Frankrijk, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk). In de Duitse deelstaat Hesse, in Nederland, in Finland en in Portugal wordt deze maatregel bij wijze van proef toegepast; Duitsland en Denemarken overwegen de maatregel op nationaal niveau in te voeren.

De belangrijkste reden waarom de wetgever deze maatregel wenst in te voeren bestaat erin de strafuitvoeringsvormen te diversifiëren en zo de gevangenispopulatie te beperken. Op die manier worden ook de nadelen beperkt die aan strafuitvoering in de gevangenis zijn verbonden (sociale stigmatisering, verlies van werk, daarmee gepaard gaande financiële problemen voor het gezin, afwezigheid in het gezin en verlies aan ouderlijk gezag enz.); bovendien bevordert een strikte begeleiding de (her)integratie van de gedetineerde, zodat de kans op recidive verkleint. Voorts leidt deze maatregel ertoe dat de spanningen ten gevolge

van de overbevolking in de gevangenissen afnemen en dat aanzienlijke kostenbesparingen kunnen worden gedaan.¹⁶³

Elektronisch toezicht kan verschillende functies hebben, naar gelang van de fase van de procedure waarin het wordt toegepast. Het kan als hoofdstraf worden uitgesproken (Italië, Zweden¹⁶⁴) of kan in de plaats komen van de voorlopige hechtenis van personen die onder verdenking staan (Frankrijk, Italië, Portugal)¹⁶⁵. Het kan ook als probatievoorwaarde gelden bij voorlopige invrijheidsstelling (België, Frankrijk¹⁶⁶, Nederland, Zweden), of kan worden toegepast ingeval van open regime of weekendarrest (Spanje). In Zweden loopt sedert 1 oktober 2001 een proefproject van drie jaar, waarbij deze maatregel wordt toegepast in de laatste fase (de laatste drie maanden) van de uitvoering van gevangenisstraffen van ten minste twee jaar.

Deze maatregel is van toepassing voor gedetineerden die zijn veroordeeld tot een straf die een bepaalde drempel niet overschrijdt (Frankrijk: een jaar of meer voor veroordeelden voor wie de resterende duur van hun straf minder dan een jaar bedraagt; Italië: vier jaar; Zweden: drie maanden). In België wordt de maatregel vanaf het begin van de hechtenis toegepast voor gedetineerden die zijn veroordeeld tot een straf van ten hoogste drie jaar; ingeval van een zwaardere straf kan de maatregel pas worden toegepast op het ogenblik dat de gedetineerde voor voorwaardelijke invrijheidsstelling in aanmerking komt.

De maatregel geldt niet voor bepaalde categorieën veroordeelden: in België bijvoorbeeld zijn gedetineerden die zijn veroordeeld voor seksuele misdrijven, mensenhandel of handel in verdovende middelen, uitgesloten van de maatregel.

In alle lidstaten is de toepassing van de maatregel onderworpen aan de uitdrukkelijke instemming van de veroordeelde; soms is daarbij zelfs de aanwezigheid van de advocaat vereist (Frankrijk); in sommige lidstaten wordt ook de instemming gevraagd van de personen die met de veroordeelde samenleven (België).

In verschillende lidstaten gelden voor de toepassing van de maatregel minimumtermijnen (België: één maand) en maximumtermijnen (België: drie maanden; Verenigd Koninkrijk: zes maanden¹⁶⁷; Schotland: twaalf maanden¹⁶⁸).

In verschillende lidstaten (Frankrijk) moet – als de veroordeelde daarom verzoekt – een arts worden geraadpleegd om na te gaan of het elektronisch toezicht de gezondheid van de betrokkene niet zal schaden.

Naar gelang van het geval mag de veroordeelde de door de bevoegde instantie aangewezen plaats niet verlaten buiten de perioden die zijn vastgesteld om bijvoorbeeld een beroepsactiviteit uit te oefenen, een opleiding te volgen, een behandeling te ondergaan of aan het gezinsleven deel te nemen.

¹⁶³ In Frankrijk kost één dag in de gevangenis ongeveer 60 euro; semi-vrijheid kost 20 à 30 euro per dag en elektronisch toezicht 22 euro (Le Monde van 29.4.2003).

¹⁶⁴ Ter vervanging van korte gevangenisstraffen tot drie maanden.

¹⁶⁵ In de Zweedse wetgeving is dit uitdrukkelijk uitgesloten.

¹⁶⁶ In Frankrijk gedurende ten hoogste één jaar.

¹⁶⁷ "Curfew order"; de uitvoering hiervan is gedeeltelijk aan privé-bedrijven toevertrouwd.

¹⁶⁸ "Restriction of liberty orders".

De bevoegde instantie kan de veroordeelde tegelijkertijd een of meer probatievoorwaarden opleggen (België, Frankrijk). De voorwaarden die voor het elektronisch toezicht gelden, kunnen, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de veroordeelde, worden gewijzigd.

De maatregel kan volgens de geldende procedure worden herroepen, wanneer de veroordeelde daarom verzoekt of wanneer een wijziging van de voorwaarden door hem niet wordt aanvaard, wanneer hij een nieuwe veroordeling oploopt (in geval van probatie) of wanneer hij de opgelegde verplichtingen niet nakomt, dan wel zich opzettelijk aan het elektronisch toezicht onttrekt (hetgeen in sommige landen – bijvoorbeeld Frankrijk – als ontsnapping uit detentie wordt beschouwd). Het strafdeel dat nog niet was uitgevoerd op het ogenblik dat de veroordeelde onder elektronisch toezicht is geplaatst, moet dan alsnog worden uitgevoerd; de tijd dat hij onder elektronisch toezicht was geplaatst, wordt daarbij in aanmerking genomen (Frankrijk).

Het niet-nakomen van de verplichtingen, met name wat het tijdsgebruik betreft, geeft aanleiding tot een waarschuwing of een verstrenging van de voorwaarden. In geval van zware inbreuken (herhaalde afwezigheid, opzettelijke vernieling van de enkelband of de controle-instrumenten, nieuwe strafbare feiten enz.) kan de maatregel worden herroepen zodat de veroordeelde zijn straf verder in de gevangenis moet uitzitten.

6. HUISARREST

Met het huisarrest wordt een gunstiger regime beoogd voor bepaalde categorieën personen die zich in een bijzondere situatie bevinden; zij kunnen hun straf thuis of in een verzorgingstehuis of verpleeginrichting doorbrengen. Behalve in het Verenigd Koninkrijk en in Italië, gaat huisarrest altijd met elektronisch toezicht gepaard (zie boven). In Spanje is deze maatregel¹⁶⁹ met de inwerkingtreding van het nieuwe strafwetboek in 1995 afgeschaft.

In het **Verenigd Koninkrijk** kan, overeenkomstig artikel 37 van de Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, voor een bepaalde periode een vorm van huisarrest worden opgelegd. Deze maatregel kan voor alle strafbare feiten worden toegepast, behalve voor moord en voor een aantal andere in de artikelen 109 tot en met 111 van bovengenoemde wet vermelde misdrijven.

In de beslissing waarmee huisarrest wordt gelast ("curfew order"), wordt gepreciseerd op welke plaats of plaatsen het de straf moet worden uitgevoerd en gedurende welke periode de veroordeelde deze plaatsen niet mag verlaten. De duur van het arrest mag niet meer bedragen zes maanden voor personen van ten minste zestien jaar, en drie maanden wanneer de betrokkene jonger is dan zestien jaar. Per dag mag het arrest niet langer zijn dan twaalf uur en niet korter dan twee uur. Het huisarrest kan elektronisch worden gecontroleerd. In de beslissing van de rechter moet de naam zijn vermeld van de persoon die tijdens het huisarrest verantwoordelijk is voor het toezicht op de veroordeelde. Deze maatregel kan worden opgelegd zonder de instemming van de betrokkene.

Wie zich niet aan de voorwaarden van de "curfew order" houdt, riskeert een boete van 1.000 pond. De "curfew order" kan ook worden herroepen; in dat geval kan de betrokkenen tot een

¹⁶⁹ Art. 27 en 30 van het strafwetboek van 1973.

strengere straf worden veroordeeld. Hetzelfde geldt wanneer de veroordeelde tijdens de periode van huisarrest een nieuw strafbaar feit pleegt.

In **Italië** wordt met het regime van het huisarrest getracht zowel te voldoen aan de vereisten van de strafuitvoering en de handhaving van de openbare orde, als aan die van de bescherming van de grondrechten van het individu (zoals het recht op gezondheid, het recht en de plicht om zijn kinderen te onderhouden en op te voeden, en het recht op bescherming van het moederschap)¹⁷⁰. Volgens de Italiaanse wetgeving kan het huisarrest dienen als alternatieve maatregel voor voorlopige hechtenis tijdens de onderzoekfase¹⁷¹ of als alternatieve maatregel voor de uitvoering van een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar; als het een zwaardere straf betreft, kan de maatregel worden toegepast gedurende de laatste vier jaar van de strafuitvoering. In dat geval is de maatregel niet bij vonnis uitgesproken, maar wordt hij tijdens de fase van de strafuitvoering toegepast. Voor deze maatregel komen de volgende categorieën personen in aanmerking: a) zwangere vrouwen en moeders met kinderen jonger dan tien jaar die bij hen inwonen; b) vaders met kinderen jonger dan tien jaar die bij hen inwonen en van wie de moeder overleden is of niet in staat is voor haar kinderen te zorgen; c) personen die ernstig ziek zijn en constant medische hulp nodig hebben; d) personen ouder dan zestig jaar die geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn; e) personen jonger dan 21 jaar met problemen in verband met gezondheid, onderwijs, werk of familiale omstandigheden¹⁷². Voorts bestaan nog specifieke bepalingen voor veroordeelden die door aids zijn getroffen. Onlangs is de mogelijkheid ingevoerd om huisarrest toe te staan voor alle veroordeelden – en niet alleen voor de bovengenoemde categorieën – van wie de straf of het nog resterende strafdeel niet meer dan twee jaar bedraagt, voor zover zij niet voor probatie-uitstel in aanmerking komen en ervan kan worden uitgegaan dat geen nieuwe misdrijven zullen worden gepleegd.¹⁷³

De toezichthoudende rechter stelt vast op welke wijze het huisarrest moet worden uitgevoerd en bepaalt de voorwaarden inzake sociale begeleiding. De veroordeelde krijgt het verbod om zijn woning of een ander particuliere verblijfplaats dan wel een verzorgingstehuis of verpleeginrichting te verlaten. Indien nodig kan de rechter beperkingen opleggen in verband met de omgang van de veroordeelde met andere personen dan die waarmee hij samenleeft of die hem bijstaan. Als de veroordeelde niet op een andere wijze in zijn levensnoodzakelijke behoeften kan voorzien, of als hij in een toestand van absoluut onvermogen verkeert, kan de rechter hem toestaan de plaats van het arrest te verlaten gedurende de tijd die nodig is om in die behoeften te voorzien of om een beroepsactiviteit uit te oefenen. Het openbaar ministerie of de gerechtelijke politie kan te allen tijde controleren of de veroordeelde de opgelegde verplichtingen nakomt.¹⁷⁴

De maatregel wordt herroepen wanneer de betrokkene de voor de strafuitvoering voorgeschreven plaats verlaat (het geen gelijkstaat met ontsnapping uit detentie, artikel 385

¹⁷⁰ Art. 47ter van wet nr. 354/1975.

¹⁷¹ Art. 284 CPP.

¹⁷² Art. 47ter van wet nr. 354/1975.

¹⁷³ Art. 47ter (1bis) van wet nr. 354/1975.

¹⁷⁴ Art. 284 CPP.

van het Strafwetboek), of wanneer hij de wet overtreedt of de opgelegde verplichtingen niet nakomt, zodat de maatregel niet kan worden voortgezet. Voorts wordt de maatregel herroepen wanneer niet meer aan de voor toekenning van de maatregel vereiste voorwaarden is voldaan, of wanneer de strafvordering vervalst.

BIJLAGE II

Overzicht en vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake alternatieve straffen

1. DIENSTVERLENING AAN DE GEMEENSCHAP (TAAKSTRAF)

De taakstraf bestaat erin onbezoldigd diensten te verlenen ten behoeve van een publiekrechtelijk lichaam, een overheidsinstelling of een vereniging zonder winstoogmerk.

Zich bewust van de noodzaak om overbevolking in de gevangenissen tegen te gaan en naar alternatieven voor de gevangenisstraf te zoeken, heeft de Raad van Europa in resolutie nr. (76)10 over bepaalde alternatieve vrijheidstraffen, de lidstaten aangespoord om meer gebruik te maken van dienstverlening aan de gemeenschap als alternatieve straf, omdat die de wederaanpassing van de delinquent ten goede komt (*“pour contribuer activement à la réhabilitation du délinquant par l’acceptation de sa coopération dans un travail volontaire”*).

Sedertdien is de taakstraf in alle lidstaten ingevoerd; in de meeste lidstaten wordt deze maatregel met redelijk succes toegepast.¹⁷⁵

Deze maatregel kan verschillende functies hebben, naar gelang van de fase van de procedure waarin hij wordt toegepast: hij kan bepalend zijn voor het al dan niet instellen van strafvervolgning - vaak in het kader van strafbemiddeling, strafrechtelijke transactie of strafvermindering (zie verder) - zodat een veroordeling kan worden vermeden (België¹⁷⁶, Duitsland¹⁷⁷, Frankrijk¹⁷⁸); voorts kan de maatregel als hoofdstraf (België¹⁷⁹, Frankrijk, Italië¹⁸⁰, Nederland), of als aanvullende straf (Frankrijk) worden uitgesproken of kan hij worden opgelegd in geval van bepaalde zware overtredingen (België, Frankrijk¹⁸¹). De taakstraf kan ook in de plaats komen van vervangende hechtenis¹⁸² (Duitsland¹⁸³, Italië), van een geldboete (Spanje, Italië, Portugal) of van weekendarrest (Spanje). De maatregel kan ook gepaard gaan met gevangenisstraf met uitstel (België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Zweden). In Griekenland kan een gevangenisstraf of een geldboete op verzoek van de veroordeelde gedeeltelijk in een taakstraf worden omgezet.

In sommige lidstaten kan de taakstraf alleen voor bepaalde misdrijven worden opgelegd, naar gelang van de aard van het misdrijf (Denemarken, Italië) of van de straf waarvoor ze in de plaats komt, bijvoorbeeld een politiestraf of een correctionele straf (België) of een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden (Nederland) of een jaar (Portugal).

¹⁷⁵ In bepaalde lidstaten (bijv. Frankrijk) doen zich bij de uitvoering van deze maatregel een aantal problemen voor (vertraging bij de uitvoering, gebrek aan beschikbare arbeidsplaatsen enz.).

¹⁷⁶ Art. 216ter het wetboek van strafvordering.

¹⁷⁷ Art. 153, 153a StPO.

¹⁷⁸ In het kader van de "composition pénale".

¹⁷⁹ Wet van 17 april 2002.

¹⁸⁰ Voor minder ernstige misdrijven die onder de bevoegdheid van de vrederechter vallen.

¹⁸¹ Inbreuken op het verkeersreglement.

¹⁸² Vervangende hechtenis wordt gebruikt als dwangmiddel om tot betaling van een geldboete te dwingen.

¹⁸³ In Duitsland wordt in het kader van de hervorming van de strafsancities een uitbreiding van de toepassing van de taakstraf overwogen: de taakstraf komt in de plaats van de vervangende hechtenis wegens het niet betalen van een geldboete.

In alle lidstaten is de instemming van de betrokkene in een of andere vorm vereist. In artikel 4 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en in artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is namelijk bepaald dat *niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten*.

Het aantal uren dienstverlening dat kan worden opgelegd varieert van 20 tot 300 uur in België¹⁸⁴, van 30 tot 200 uur in Finland, van 30 tot 240 uur in Denemarken, van 40 tot 240 uur in Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk¹⁸⁵ en van 36 tot 380 uur in Portugal. In het geval van een strafrechtelijke transactie (waarmee een veroordeling wordt vermeden) gelden lagere maxima (60 uur in Frankrijk).

Over het algemeen moet de taakstraf binnen een bepaalde termijn zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld binnen 12 maanden in het Verenigd Koninkrijk en binnen 18 maanden in Frankrijk, tenzij het een strafrechtelijke transactie betreft (zes maanden).

De taakstraf omvat hoofdzakelijk onderhouds-, schoonmaak- of reparatiewerkzaamheden ten behoeve van openbare diensten.

Wanneer de taakstraf als hoofdstraf is uitgesproken, kan de veroordeelde die zich aan zijn verplichtingen onttrekt, worden vervolgd wegens werkverzuim (bijvoorbeeld in Frankrijk¹⁸⁶). Is de taakstraf gekoppeld aan probatievoorwaarden, dan kan het probatie-uitstel worden herroepen. In dat geval kan het gedeelte van de taakstraf dat reeds is uitgevoerd, in mindering worden gebracht op de gevangenisstraf (bijvoorbeeld in Portugal).

2. BEMIDDELING IN STRAFZAKEN

Bemiddeling in strafzaken is een gestructureerde procedure waarbij het slachtoffer en de dader, samen met een gekwalificeerde bemiddelaar, naar een oplossing zoeken voor een geschil dat uit een strafbaar feit is voortgevloeid.¹⁸⁷ Het doel van strafbemiddeling is te zorgen voor het herstel van de toegebrachte schade, de uit het strafbaar feit voortvloeiende verstoringen te doen ophouden en bij te dragen aan het reclasseringsproces van de dader. Voorts wordt getracht de partijen ertoe aan te zetten hun gedrag zodanig aan te passen dat dergelijke feiten in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Strafbemiddeling biedt het slachtoffer de mogelijkheid om de dader op vrijwillige basis te ontmoeten; de dader krijgt een beter inzicht in de gevolgen van zijn handelingen en wordt gestimuleerd om de verantwoordelijkheid voor de aangerichte schade op zich te nemen. Het

¹⁸⁴ Een werkstraf van vijfenveertig uur of minder is een politiestraf; een werkstraf van meer dan vijfenveertig uur is een correctionele straf.

¹⁸⁵ In geval van een "community punishment order" bedraagt de taakstraf ten hoogste 240 uur; in geval van een "community punishment and rehabilitation order" mag niet meer dan 100 uur worden opgelegd

¹⁸⁶ In Frankrijk kan dit leiden tot gevangenisstraf, tot het betalen van een geldboete of tot een nieuwe taakstraf.

¹⁸⁷ In artikel 1, onder e), van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure is strafbemiddeling als volgt omschreven: "*vóór of tijdens de strafprocedure, het zoeken naar een via onderhandelingen tot stand gebrachte schikking tussen het slachtoffer en degene die het strafbare feit heeft gepleegd, door bemiddeling van een bevoegde persoon*". In aanbeveling nr. R(99) van het comité van ministers van de Raad van Europa van 15 september 1999 over bemiddeling in strafzaken wordt het begrip als volgt gedefinieerd: "*tout processus permettant à la victime et au délinquant de participer activement, s'ils y consentent librement, à la solution des difficultés résultant du délit, avec l'aide d'un tiers indépendant (médiateur)*."

slachtoffer en de dader krijgen de gelegenheid om samen tot een vergelijk te komen betreffende de vergoeding van de aangerichte schade.

Strafbemiddeling in sensu stricto verschilt van andere vormen van overeenkomsten of regelingen tussen de openbare aanklager en de dader ("transactieprocedures"), die erop gericht zijn de strafvordering eventueel te doen vervallen - bijvoorbeeld de minnelijke schikking (composition pénale) en de strafvermindering (transaction pénale) in Frankrijk -, waarbij het slachtoffer niet actief deelneemt aan de onderhandelingen om tot een oplossing te komen.

Strafbemiddeling moet worden gezien in het ruimere kader van het "herstelrecht", waarbij het materiële en immateriële herstel van de verstoorde verhoudingen tussen het slachtoffer, de gemeenschap en de delinquent, als grondbeginsel geldt. In de Europese Unie wordt het herstelrecht ondersteund door verschillende niet-gouvernementele organisaties, waarvan een aantal subsidies ontvangt in het kader van het GROTIUS- of het AGIS-programma.

In juni 2002 heeft België een initiatief ingediend met het oog op de "oprichting van een Europees netwerk van nationale contactpunten voor het herstelrecht".¹⁸⁸ Dat netwerk moet bijdragen tot de ontwikkeling, de ondersteuning en de bevordering van de diverse aspecten van het herstelrecht, zowel in de lidstaten als op het niveau van de Unie. Dit initiatief is niet in de Raad besproken.

Krachtens artikel 10 van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹⁸⁹, moet elke lidstaat zorgen voor de bevordering van bemiddeling in strafzaken met betrekking tot de strafbare feiten waarvoor hij die maatregel passend acht. Bovendien moet elke lidstaat erop toezien dat elke overeenkomst die in een bemiddeling in strafzaken tussen het slachtoffer en de dader wordt bereikt, in aanmerking kan worden genomen. Deze bepaling treedt echter pas in werking op 22 maart 2006 (artikel 17 van het kaderbesluit).

In Duitsland, Oostenrijk, België, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Zweden en het Verenigd Koninkrijk is een vrij gedetailleerde wetgeving op het gebied van de strafbemiddeling vastgesteld. Denemarken, Spanje, Ierland, Nederland en Portugal hebben proefprojecten inzake strafbemiddeling opgezet.

In verschillende lidstaten bestaan specifieke bepalingen in verband met strafbemiddeling voor jongeren. Vaak waren die bepalingen al van toepassing vóór strafbemiddeling voor volwassenen werd ingevoerd.

Strafbemiddeling kan in verschillende fasen van de procedure optreden: zij kan bepalend zijn voor het al dan niet instellen van strafvervolgning, zodat een veroordeling eventueel kan worden vermeden (Oostenrijk¹⁹⁰, België¹⁹¹, Duitsland¹⁹², Frankrijk¹⁹³); zij kan bij vonnis

¹⁸⁸ PB C 242 van 8 oktober 2002, blz. 20.

¹⁸⁹ PB L 82 van 22 maart 2001, blz. 1.

¹⁹⁰ Art. 90a van het wetboek van strafvordering ("Diversion").

¹⁹¹ Art. 216ter van het wetboek van strafvordering een Koninklijk Besluit van 24 oktober 1994.

¹⁹² Art. 153, 153a van het wetboek van strafvordering (StPO).

¹⁹³ "Composition pénale", art. 41-2 CPP.

worden uitgesproken (Duitsland¹⁹⁴, Verenigd Koninkrijk¹⁹⁵) of kan pas in de fase van de strafuitvoering worden toegepast (België¹⁹⁶).

In 1994 is in **Duitsland**, naast de hoofdstraffen (vrijheidstraf en geldboete) en de alternatieve straffen en maatregelen, het systeem van de strafbemiddeling ingevoerd (artikel 46a van het strafwetboek). De rechter kan een straf verminderen - met inachtneming van de in artikel 49 van het strafwetboek bepaalde strafmaat - of kan, wanneer het een straf van ten hoogste een jaar of een geldboete van ten hoogste 360 dagboete-eenheden betreft, de strafvordering doen vervallen, op voorwaarde dat de dader a) zich aan een bemiddelingsprocedure ("Täter-Opfer-Ausgleich") heeft onderworpen en de schade geheel of grotendeels heeft hersteld of ernstige pogingen daartoe heeft ondernomen, dan wel b) de schade geheel of grotendeels heeft hersteld en daarbij aanzienlijke inspanningen heeft moeten leveren. In beide gevallen moet het herstel van de schade meer inhouden dan een eenvoudige schadeloosstelling en is de actieve medewerking van de dader vereist.

De **Oostenrijkse** wetgeving inzake strafbemiddeling voorziet, naar gelang van de ernst van de strafbare feiten, in twee verschillende regelingen:

a. Feiten die aanleiding geven tot een veroordeling tot een geldboete of een vrijheidstraf van ten hoogste drie jaar, worden niet als strafbaar beschouwd¹⁹⁷ wanneer a) de dader slechts geringe schuld treft, b) de daad geen of nauwelijks negatieve gevolgen heeft gehad of de dader ernstige inspanningen heeft gedaan om de gevolgen ervan te herstellen of te vergoeden, en c) het niet nodig is een straf op te leggen om te voorkomen dat de dader nieuwe strafbare feiten pleegt.¹⁹⁸

b. Wanneer het strafbare feiten betreft die aanleiding geven tot een veroordeling tot een vrijheidstraf van ten hoogste vijf jaar, en indien de dader geen zware schuld treft en de daad geen aanleiding heeft gegeven tot de dood van een persoon, kan de openbare aanklager van vervolging afzien wanneer blijkt dat het niet nodig is een straf op te leggen om te voorkomen dat nieuwe strafbare feiten worden gepleegd en de dader bereid is een alternatieve sanctie te aanvaarden in de vorm van een geldboete, dienstverlening aan de gemeenschap, probatievoorwaarden of strafbemiddeling ("außergerichtlichen Tatausgleich")¹⁹⁹. Volgens artikel 90g van het Oostenrijkse wetboek van strafvordering impliceert strafbemiddeling dat de dader erkent het strafbare feit te hebben begaan, dat hij bereid is naar de oorzaken daarvan te zoeken, dat hij de uit zijn daad voortgevloeide schade herstelt of op een andere wijze vergoedt en dat hij indien nodig verbintenissen aangaat waaruit blijkt dat hij bereid is in de toekomst af te zien van de handelingen die tot het strafbare feit hebben geleid. Het slachtoffer moet bij de procedure worden betrokken; zijn toestemming is vereist, tenzij deze om onrechtmatige redenen wordt geweigerd. Het belangrijkste onderdeel van de procedure is het bemiddelingsgesprek tussen het slachtoffer en de dader, onder leiding van een onafhankelijke bemiddelaar. De resultaten van dat gesprek worden in een schriftelijke overeenkomst vastgelegd, die door de bemiddelaar aan de openbare aanklager wordt voorgelegd. De bemiddelaar ziet toe op de uitvoering van deze overeenkomst: als de dader de daarin

¹⁹⁴ Artikel 46a van het strafwetboek, artikel 155a van het wetboek van strafvordering.

¹⁹⁵ "Compensation order", art. 130 t.e.m. 134 van de "Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act".

¹⁹⁶ Met ondersteuning door een "herstelconsulent" die in iedere gevangenis aanwezig is.

¹⁹⁷ "...so ist die Tat nicht strafbar, wenn ...".

¹⁹⁸ Art. 42 van het Oostenrijkse strafwetboek.

¹⁹⁹ Art. 90a van het Oostenrijkse wetboek van strafvordering ("Diversion").

vastgelegde verplichtingen nakomt, vervalt de strafvervolgung; is dat niet het geval, dan wordt de strafvervolgung voortgezet en wordt een veroordeling uitgesproken.

In **België** kan de procureur des Konings, overeenkomstig artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering de dader van een misdrijf oproepen en hem, voorzover het feit niet van die aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of met een zwaardere straf, verzoeken de door het misdrijf veroorzaakte schade te vergoeden of te herstellen en hem het bewijs hiervan voor te leggen. De dader en het slachtoffer kunnen zich door een advocaat laten bijstaan. De procureur des Konings wordt in de diverse fasen van de bemiddelingsprocedure, en met name wat de concrete uitvoering ervan betreft, bijgestaan door de dienst Justitiehuisen van het ministerie van Justitie. De bemiddelingsadviseurs en de bemiddelingsassistenten van deze dienst werken nauw samen met en staan onder toezicht van de procureur des Konings. De wijze van uitvoering van de procedure is geregeld bij Koninklijk besluit²⁰⁰. Het verloop van de strafbemiddelingsprocedure wordt in een proces-verbaal vastgelegd. Als de dader aan alle door hem aanvaarde voorwaarden heeft voldaan, vervalt de strafvervolgung.

In **Frankrijk** kan de openbare aanklager, alvorens tot strafvervolgung over te gaan, op grond van artikel 41-1, punt 5, van het wetboek van strafvordering, in gevallen van "kleine criminaliteit" (strafbare feiten of overtredingen) met instemming van het slachtoffer en van de dader strafbemiddeling voorstellen als hij meent dat een dergelijke maatregel ervoor kan zorgen dat de toegebrachte schade wordt hersteld, dat de uit het strafbaar feit voortvloeiende verstoringen ophouden te bestaan en dat het reclasseringsproces van de dader wordt bevorderd.

Tot strafbemiddeling kan alleen in opdracht van de openbare aanklager worden overgegaan. De partijen bij het geschil kunnen zich niet rechtstreeks tot de bemiddelaar wenden. Bij strafbemiddeling wordt de verjaringstermijn opgeschort. De openbare aanklager wijst een bemiddelingsdienst of een onafhankelijke bemiddelaar aan.²⁰¹ De procedure voor de aanwijzing en de machtiging van de bemiddelaars is vastgesteld bij artikel R. 15-33-30 van het wetboek van strafvordering. Het staat de betrokken partijen vrij strafbemiddeling al dan niet te aanvaarden. De klager en de verdachte kunnen zich op hun kosten door een advocaat van hun keuze laten bijstaan, zodat hun rechten worden gevrijwaard. Het parket bepaalt welke strafbare feiten voor bemiddeling in aanmerking komen. Het kan gaan om licht geweld, diefstal, lichte feiten van oplichting, het niet betalen van onderhoudsgeld, het niet-naleven van bezoekrechten, opzettelijke vernieling, bedreigingen, beledigingen, vluchtmisdrijf, gebruik van verdovende middelen enz. Strafbemiddeling is kosteloos voor de partijen. De schade kan worden hersteld door middel van een financiële vergoeding of een materiële of symbolische schadeloosstelling.

De bemiddelingsprocedure verloopt over het algemeen als volgt: de door de openbare aanklager aangewezen bemiddelingsdienst of bemiddelaar

- roept de partijen bij het geschil schriftelijk op;

²⁰⁰ Koninklijk Besluit van 24 oktober 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de procedure voor de bemiddeling in strafzaken.

²⁰¹ Sedert de oprichting in 1990 van de "Maisons de Justice et du Droit", vinden bemiddelingsprocedures steeds meer in deze instellingen plaats. Deze instellingen staan onder het gezag van de president van het "Tribunal de grande instance" en van de openbare aanklager.

- ontvangt de betrokken partijen apart of samen, legt hun uit wat het doel van de bemiddeling is en vraagt hun instemming om aan de procedure deel te nemen, voor zover het parket dat nog niet heeft gedaan;
- organiseert een bemiddelingsbijeenkomst waarop wordt getracht met alle partijen tot een vergelijk te komen en een oplossing voor het geschil te vinden;
- legt de voorwaarden voor een eventuele overeenkomst in een geschrift vast;
- stelt de openbare aanklager schriftelijk in kennis van de resultaten van de bemiddeling, nadat hij de zaak gedurende een door de openbare aanklager vastgestelde periode heeft gevolgd.

De parketmagistraat gaat na of aan de voorwaarden voor seponering (herstel, vergoeding) is voldaan en beslist of de zaak wordt geseponneerd dan wel of strafvervolgning voor de bevoegde rechter moet worden ingesteld. Wordt de zaak na de strafbemiddeling geseponneerd, dan wordt de klager daarvan in kennis gesteld.

3. STRAFRECHTELIJKE TRANSACTIE²⁰²

Strafrechtelijke transactie is een procedure waarbij geschillen in strafzaken in onderlinge overeenstemming tussen de openbare aanklager en de persoon die vervolgd wordt kunnen worden opgelost zonder dat een gerechtelijke procedure in strikte zin noodzakelijk is. Bij dit soort schikking wordt evenwel niet onderhandeld over de vaststelling van de strafmaat. Het openbaar ministerie doet, via de persoon die de straf kan vorderen, een aanbod dat te nemen of te laten is. Er wordt niet onderhandeld over een overeenkomst tussen de verdachte en het openbaar ministerie. Het zou een vergissing zijn de strafrechtelijke transactie als contractueel te bestempelen, aangezien een - lichte en aanvaarde - veroordeling wordt uitgesproken, die een straf blijft en de functies van elke straf vervult.

Onder de benaming transactie of andere soortgelijke termen bestaan in vele lidstaten procedures waarin het openbaar ministerie op grond van een wettelijke bevoegdheid, en in een aantal stelsels zonder dat er enige rechterlijke uitspraak aan te pas komt, afziet van de uitoefening van de strafvordering ten aanzien van een persoon, nadat aan de schatkist een geldbedrag is overgemaakt, of aan andere voorwaarden is voldaan.

Deze vorm van strafrechtspleging geldt evenwel niet voor alle strafbare feiten. De procedure is bedoeld voor de bestraffing van een bijzondere categorie van gedragingen, die maatschappelijk gezien minder laakbaar zijn en waarvoor het niet nodig is dat het gehele strafrechtelijke apparaat in beweging komt, en dus ook niet dat de strafprocedure met tussenkomst van een rechter op gang wordt gebracht.

Transactie maakt het voor de verdachte mogelijk om, zonder dat een gerechtelijke procedure wordt ingeleid, zijn fout expliciet of impliciet te erkennen en deze goed te maken door aan de verplichtingen te voldoen die hij, binnen de door de wetgever gestelde grenzen, met de openbare aanklager is overeengekomen, en die in ieder geval minder bezwarend zijn dan het

²⁰²

Behalve wat de gegevens over België en Frankrijk betreft, is de tekst van dit hoofdstuk grotendeels overgenomen van de overwegingen (nr. 61 en volgende) van de conclusies van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 19 september 2002 in de gevoegde zaken C-187/01 en C-385/01.

resultaat van de strafprocedure waaraan hij wordt onderworpen als geen overeenkomst wordt bereikt. In ruil hiervoor ziet de openbare aanklager af van de strafvordering, die aldus vervalt.

Volgens het **Duitse recht**²⁰³ kan de openbare aanklager van strafvervolgning afzien als de dader de verplichtingen die hem zijn opgelegd aanvaardt en nakomt.

Hoewel over het algemeen de instemming van het bevoegde gerecht noodzakelijk is, hoeft dit niet wanneer het een strafbaar feit betreft waarvan de strafmaat het in het strafwetboek bepaalde minimum niet te boven gaat en wanneer slechts geringe schade is berokkend. Als de rechter akkoord gaat, bepaalt de openbare aanklager een termijn voor de uitvoering van de overeengekomen verplichtingen; zodra hieraan is voldaan, vervalt de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de dader definitief en kan het feit niet meer als strafbaar feit worden vervolgd.²⁰⁴

In **Oostenrijk**²⁰⁵ bestaat een procedure ("Diversion") waarbij de openbare aanklager (of de onderzoeksrechter) van vervolgning kan afzien in ruil voor de betaling van een geldboete, dienstverlening aan de gemeenschap, probatievoorwaarden of strafbemiddeling ("aussergerichtlicher Tatausgleich"). Zodra de dader de opgelegde verplichtingen is nagekomen, vervalt de strafvordering definitief.²⁰⁶

In **België** is bij de artikelen 216bis en 216ter van het wetboek van strafvordering in twee verschillende procedures voorzien, die onder de bevoegdheid van het openbaar ministerie vallen: de minnelijke schikking en de bemiddeling (zie boven). In beide gevallen kan de procureur des Konings definitief van strafvervolgning afzien als de beschuldigde aan bepaalde voorwaarden voldoet. Krachtens artikel 216bis kan de procureur des Konings, wanneer het een misdrijf betreft dat hetzij met een geldboete, hetzij met een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar strafbaar is, alleen een geldboete of een geldboete met verbeurdverklaring vorderen. De schade die eventueel aan een ander is toegebracht, moet geheel zijn vergoed vooraleer de schikking kan worden voorgesteld. Toch kan de schikking ook worden voorgesteld als de dader zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor het schadeverwekkende feit schriftelijk heeft erkend en hij het bewijs heeft geleverd dat het niet-betwiste gedeelte van de schade is vergoed en geregeld. Het slachtoffer kan altijd voor de bevoegde rechtbank zijn rechten doen gelden. In dat geval vormt het feit dat de dader de minnelijke schikking heeft aanvaard, een onweerlegbaar vermoeden van fout (artikel 216bis, lid 4).

Volgens de **Franse wetgeving** kan de openbare aanklager, zolang de strafvordering niet op gang is gebracht, een regeling ("composition pénale") voorstellen wanneer het een meerderjarig persoon betreft die erkent een of meer misdrijven te hebben begaan die met een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar worden bestraft; deze regeling kan een of meer van de volgende maatregelen omvatten: 1) het betalen van een geldboete ("amende de composition") van ten hoogste de helft van de opgelopen geldboete, met een maximum van 3.750 euro; 2) afstand doen van de goederen die hebben gediend bij of waren

²⁰³ Art. 153a van het wetboek van strafvordering. Zie ook arrest "Brügge" van 11 februari 2003 in zaak C-385/01.

²⁰⁴ Art. 153a, eerste lid, reeds aangehaald. In het Duitse Strafgesetzbuch wordt onderscheid gemaakt tussen een overtreding (Vergehen) en een misdrijf (Verbrechen). Elk strafbaar feit waarop een vrijheidsstraf van een jaar of meer staat, is een "misdrijf". De andere strafbare feiten zijn "overtredingen" en worden lichter bestraft.

²⁰⁵ Art. 90a t.e.m. 90m van het wetboek van strafvordering.

²⁰⁶ Art. 90c, lid 5, 90d, lid 5, 90f, lid 4, et 90g, lid 1, van het wetboek van strafvordering.

bestemd het plegen van het misdrijf, of het resultaat daarvan zijn; 3) het inleveren bij de Griffie van het "tribunal de grande instance" van het rijbewijs voor een periode van ten hoogste zes maanden, of van de jachtake voor een periode van ten hoogste vier maanden; 4) onbezoldigde dienstverlening aan de gemeenschap gedurende ten hoogste 60 uur, gespreid over een periode van ten hoogste zes maanden; 5) het volgen van een stage of een opleiding bij een verzorgingsinstelling, een sociale dienst of een beroepsorganisatie, gedurende ten hoogste drie maanden, gespreid over een periode van ten hoogste achttien maanden.

Als het slachtoffer bekend is, moet de openbare aanklager de dader voorstellen de toegebrachte schade binnen een termijn van ten hoogste zes maanden te vergoeden, tenzij de dader kan aantonen dat de schade reeds hersteld is. Dit voorstel wordt ter kennis van het slachtoffer gebracht. De "composition pénale" kan in een justitiehuis worden voorgesteld ("maison de justice et du droit"). Degene aan wie de regeling wordt voorgesteld kan zich door een advocaat laten bijstaan alvorens het voorstel van de openbare aanklager te aanvaarden. De instemming van de betrokkene wordt in een proces-verbaal opgenomen, waarvan hij een kopie ontvangt.

Als de dader met de voorgestelde maatregelen instemt, dient de openbare aanklager bij de voorzitter van de rechtbank een verzoek in om de regeling te bekrachtigen. De dader en, in voorkomend geval, het slachtoffer worden daarvan in kennis gesteld. De voorzitter van de rechtbank kan de dader en het slachtoffer horen, eventueel in aanwezigheid van hun advocaat. Als deze magistraat de regeling bij beschikking bekrachtigt, worden de vastgestelde maatregelen ten uitvoer gelegd. Aanvaardt de dader de regeling niet, of voert hij de opgelegde maatregelen niet of niet volledig uit, dan wordt de strafprocedure voortgezet en kan een veroordeling volgen. De verjaringstermijn van de strafvordering wordt opgeschort vanaf het ogenblik waarop de openbare aanklager de "composition pénale" voorstelt, tot de datum waarop de termijn verstrijkt binnen welke aan de voorwaarden moet zijn voldaan. Zodra aan alle voorwaarden is voldaan, vervalt de strafvordering.

In **Denemarken**²⁰⁷ kan het openbaar ministerie de dader van een strafbaar feit dat met een geldboete wordt bestraft, voorstellen van strafvervolgning af te zien, op voorwaarde dat de dader zijn schuld erkent en zich ertoe verbindt binnen een bepaalde termijn een geldboete te betalen. Als het voorstel binnen een termijn van twee maanden niet via de hiërarchische weg is ingetrokken, wordt definitief van strafvervolgning afgezien.

Volgens de **Spaanse wetgeving**²⁰⁸ kan de beschuldigde de door de openbare aanklager gevraagde straf aanvaarden; in dat geval doet de rechter of de rechterlijke instantie uitspraak op grond van de onderling overeengekomen kwalificatie.

In **Finland**²⁰⁹ voorziet de wetgeving niet in transactie als zodanig; er bestaan wel procedures die tot verval van de strafvordering kunnen leiden. Zo is er een vereenvoudigde procedure voor overtredingen, waarbij de openbare aanklager een geldboete kan opleggen zonder dat tussenkomst van de rechter nodig is. Zijn beslissing is definitief en heeft kracht van gewijsde.

²⁰⁷ Art. 924 van het wetboek van strafvordering.

²⁰⁸ Art. 655, 791, lid 3, en 793, lid 3, van de "Ley de Enjuiciamiento Criminal".

²⁰⁹ Laki rangaistusmääräysmenettelystä lagen om strafforderförfarande 26.7.1993/692.

In **Ierland**²¹⁰ kan om diverse redenen van strafvervolgning van een strafbaar feit worden afgezien, bijvoorbeeld door het betalen van een geldboete, waarmee strafprocedure wordt beëindigd.

Hoewel in de **Italiaanse wetgeving** over het algemeen geen sprake is van transactie of strafbemiddeling (behalve voor minderjarigen), bestaat er een bijzondere procedure, die "patteggiamento" wordt genoemd²¹¹. Het is een speciale procedure waarbij tussen de openbare aanklager en de beschuldigde een regeling wordt overeengekomen, die zowel de procedure als de straf betreft en waarvan de duur ten hoogste twee jaar bedraagt. De "patteggiamento" moet in ieder geval door de rechter worden goedgekeurd.

In **Luxemburg** kan de openbare aanklager, op grond van artikel 24, lid 5, dat bij wet van 6 mei 1999 aan het wetboek van strafvordering is toegevoegd, een bemiddelingsprocedure inleiden alvorens tot vervolging over te gaan; deze procedure kan leiden tot de beslissing om de strafvervolgning voort te zetten dan wel de strafvordering te laten vervallen.

Nederland kent eveneens de transactie²¹², die wordt geregeld in de artikelen 74 en volgende van het Wetboek van Strafrecht. De strafvordering vervalt wanneer de verdachte voldoet aan de door het openbaar ministerie gestelde voorwaarden. Het verval van de strafvordering is uitdrukkelijk voorzien bij artikel 74, lid 1.

In **Portugal**²¹³ kan de procedure voorlopig worden opgeschort. Daardoor kan het openbaar ministerie de uitoefening van de strafvordering stilleggen door gedurende een bepaalde periode een aantal verplichtingen op te leggen. De beschuldigde en, in voorkomend geval, de burgerlijke partij moeten met deze beslissing instemmen. Zodra de beschuldigde de overeengekomen verplichtingen is nagekomen, wordt de strafprocedure beëindigd; zij kan niet opnieuw worden ingeleid.

In het **Verenigd Koninkrijk** bestaat een soort transactieprocedure voor overtredingen met betrekking tot het wegverkeer. Een "fixed penalty notice" maakt het mogelijk aan strafvervolgning te ontsnappen, mits een geldboete wordt betaald of "strafpunten" aan het rijbewijs worden toegevoegd. In dat geval vervalt de strafvordering.²¹⁴ In dit verband moet erop worden gewezen dat Lord Justice Auld in zijn rapport ten behoeve van de regering over gewenste veranderingen in de strafrechtspleging²¹⁵, een uitbreiding van het toepassingsgebied van de transactieprocedures heeft aanbevolen, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een witboek van de regering dat in juli 2002 is gepubliceerd. In Schotland²¹⁶ kan de openbare aanklager de beschuldigde een "voorwaardelijk aanbod" ("conditional offer") doen, waardoor hij niet strafrechtelijk wordt vervolgd voor feiten die door de District Courts worden bestraft. Als hij het voorstel aanvaardt, betaalt hij een geldboete, waarna de strafvordering vervalt.²¹⁷

²¹⁰ Road Traffic Acts, 1961-1995, Litter Pollution Act, 1997, blz. 28.

²¹¹ Art. 444 t.e.m. 448 van het wetboek van strafvordering.

²¹² Zie ook het arrest "Brügge" van 11 februari 2003 in zaak C-385/01.

²¹³ Art. 281 en 282 van het wetboek van strafvordering, en de vereenvoudigde procedure ("processo sumaríssimo") overeenkomstig de artikelen 392 t.e.m. 398. Artikel 282, lid 3, van de "Código de Processo Penal".

²¹⁴ Art. 52, lid 1 van de "Road Traffic Offenders Act" van 1988.

²¹⁵ "A Review of the Criminal Courts of England and Wales".

²¹⁶ Art. 302 van de "Criminal Procedure (Scotland) Act" van 1995.

²¹⁷ Art. 302, lid 6 van bovengenoemde wet.

In **Zweden**²¹⁸ ten slotte wordt voor minder ernstige misdrijven, zoals rijden onder invloed en kleine diefstallen, een strafprocedure zonder tussenkomst van de rechter toegepast ("strafföreläggande"). Als de beschuldigde de door de openbare aanklager voorgestelde straf aanvaardt (met instemming van de eventuele slachtoffers), krijgt deze beslissing kracht van gewijsde.

²¹⁸ Hoofdstuk 48, artikel 4, van het strafwetboek van 1942 (Rättegångsbalk).

BIJLAGE III

Overzicht en vergelijkende analyse van de wetgeving van de lidstaten inzake de tenuitvoerlegging van strafsancities

Bij de toepassing en de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen moet er steeds naar worden gestreefd een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vraag van de wetshandhavingsinstanties om de opgelegde straffen ook effectief ten uitvoer te leggen, en het belang van de veroordeelden; hierbij mag het belang van de samenleving evenwel niet uit het oog worden verloren, zodat erop moet worden toegezien dat de straffen worden uitgevoerd in omstandigheden die de beste waarborg bieden voor de sociale reclassering van de veroordeelden.

Maatregelen als **semi-vrijheid, elektronisch toezicht en fractionering van de strafuitvoering ("weekendarrest")** kunnen in een aantal lidstaten niet alleen *ab initio* door de rechter worden opgelegd, maar kunnen ook in een later stadium worden toegepast door de instantie die voor de strafuitvoering bevoegd is. In dit verband wordt derhalve naar **bijlage I** verwezen.

1. OPSCHORTING VAN STRAFUITVOERING

Opschorting van strafuitvoering – niet te verwarren met uitstel van strafuitvoering, dat bij vonnis wordt uitgesproken – kan pas worden toegepast nadat de uitvoering van de straf is begonnen. Deze maatregel is slechts in een klein aantal lidstaten bekend (bijvoorbeeld Frankrijk en Italië).

In artikel 720-1 van het Franse wetboek van strafvordering is bepaald dat, wanneer de resterende duur van de gevangenisstraf een jaar of minder bedraagt, om ernstige redenen van medische, familiale, professionele of sociale aard en gedurende een periode van ten hoogste drie jaar opschorting van straf kan worden toegestaan door de strafrechter of, wanneer de opschorting meer dan drie maanden bedraagt, door de correctionele rechtbank.

Volgens het Italiaanse strafwetboek is opschorting van strafuitvoering in sommige gevallen verplicht (artikel 146) en in andere gevallen facultatief (artikel 147). De toezichthoudende rechter is bevoegd om ter zake te beslissen. De voorwaarden voor opschorting van strafuitvoering hebben te maken met de bescherming van het moederschap, het recht op gezondheid, de waardigheid van door aids getroffen personen en de bescherming van de gezondheid van de gevangenispopulatie. Deze voorwaarden vertonen een sterke gelijkenis met die welke gelden voor het huisarrest; het toepassingsgebied van deze maatregelen is dan ook gelijklopend.

2. SEMI-VRIJHEID

Deze maatregel, die nader is beschreven in punt 3 van bijlage I, kan niet alleen *ab initio* door de veroordelende rechter worden opgelegd, maar kan ook later door de voor de uitvoering van de straf bevoegde instantie worden toegepast²¹⁹.

²¹⁹ Dit is in Frankrijk het geval.

3. VERVROEGDE INVRIJHEIDSTELLING

Vervroegde invrijheidstelling betekent dat de gedetineerde wordt vrijgelaten vóór hij zijn gevangenisstraf volledig heeft uitgezeten en kan derhalve alleen tijdens de strafuitvoering worden toegepast.²²⁰ Deze maatregel komt in de wetgeving van alle lidstaten voor, maar de kenmerken en zelfs de benaming²²¹ ervan verschillen van land tot land. In vele lidstaten is sprake van "voorwaardelijke invrijheidstelling", waarbij telkens de nadruk op het hoofdkenmerk wordt gelegd (namelijk dat vervroegde invrijheidstelling kan worden herroepen als de betrokkene zich tijdens de proefperiode niet goed gedraagt); er bestaat echter ook een vorm van vervroegde invrijheidstelling waaraan geen voorwaarden zijn verbonden (Nederland, Verenigd Koninkrijk).

In alle lidstaten kan vervroegde invrijheidstelling pas worden toegestaan als een "minimaal deel" van de straf is uitgevoerd. Dat "minimaal deel" kan als percentage van de opgelegde straf en/of in absolute cijfers (maanden of jaren) worden uitgedrukt. In geval van veroordeling tot levenslange vrijheidstraf gelden specifieke regels.

Voor tijdelijke vrijheidstraffen varieert de minimale tijd die de gedetineerde in de gevangenis moet doorbrengen alvorens vervroegd in vrijheid te kunnen worden gesteld, van een derde (België) tot drie vierde (Spanje) van de bij vonnis opgelegde straf; de maximale tijd (met name in geval van recidive) varieert van twee derde tot vijf zesde (Portugal)²²². In de meeste lidstaten moet evenwel ten minste de helft of – met name in geval van recidive – twee derde van de straf zijn uitgevoerd.

In absolute cijfers varieert de minimale hechtenis van een maand (Zweden) tot twee maanden (Duitsland), drie maanden (België) en zes maanden (België, Duitsland, Nederland en Portugal).

Voor levenslange vrijheidstraffen varieert de minimale tijd die de gedetineerde in de gevangenis moet doorbrengen alvorens vervroegd in vrijheid te kunnen worden gesteld, van 10 jaar (België) tot 26 jaar (Italië). In de meeste lidstaten geldt 15 jaar evenwel als minimum.

In sommige lidstaten is vervroegde invrijheidstelling afhankelijk van de duur van het nog it te voeren strafdeel: twee jaar of minder in Duitsland²²³ en vier jaar of minder in Frankrijk. In andere landen (bijvoorbeeld Portugal) varieert de bovengenoemde minimale tijd naar gelang van de duur van de opgelegde straf: de helft voor straffen van minder dan vijf jaar en twee derde voor straffen van meer dan vijf jaar.

²²⁰ Hierdoor onderscheidt vervroegde invrijheidstelling zich van uitstel van strafuitvoering, dat alleen bij vonnis kan worden uitgesproken.

²²¹ In Duitsland heet deze maatregel "Aussetzung des Strafrestes" (opschorting van de resterende straf), § 57 StGB. In België wordt een onderscheid gemaakt tussen "voorwaardelijke invrijheidstelling" en "voorlopige invrijheidstelling". De voorlopige invrijheidstelling is niet bij wet geregeld, maar wordt door de minister van Justitie beslist. Hiervoor gelden soepeler voorwaarden dan voor de voorwaardelijke invrijheidstelling: gedetineerden die tot straffen van in het totaal niet meer dan drie jaar zijn veroordeeld, kunnen worden vrijgelaten wanneer twee derde van hun straf is uitgevoerd, zelfs in geval van recidive.

²²² Het betreft hier een speciaal geval waarbij alleen het tijdsverloop in aanmerking wordt genomen (art. 61, lid 5, van het Portugese strafwetboek).

²²³ Dit geldt alleen als de gedetineerde om vervroegde invrijheidstelling verzoekt nadat de helft van de straf is uitgevoerd.

In de wetgeving van de lidstaten is een hele reeks voorwaarden opgenomen waaraan een veroordeelde moet voldoen om voor vervroegde invrijheidstelling in aanmerking te komen. Enkele voorbeelden:

- de veroordeelde moet ermee instemmen (België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Portugal);
- de veroordeelde moet ernstige inspanningen hebben gedaan met het oog op zijn sociale wederaanpassing (Frankrijk);
- de veroordeelde moet vóór zijn vrijlating in een "minder stringent regime" zijn geplaatst (Spanje, Frankrijk), en moet met succes een proeftijd hebben volbracht in semi-vrijheid, externe tewerkstelling, enz.;
- de veroordeelde moet zijn persoonlijke rekening geheel of gedeeltelijk ter beschikking van de strafinrichting hebben gesteld (Frankrijk);
- de veroordeelde moet dienst nemen in het leger of een opleiding van de strijdkrachten volgen (Frankrijk);
- als het een buitenlander betreft, moet hij het nationale grondgebied verlaten (Frankrijk);
- voorwaardelijke invrijheidstelling is uitgesloten tijdens de effectieve strafduur ("période de sûreté");
- de slachtoffers moeten schadeloos zijn gesteld;²²⁴
- gunstiger bepalingen gelden voor veroordeelden die 70 jaar of ouder zijn of die ernstig ziek zijn (Spanje, Griekenland), of voor personen die het ouderlijk gezag uitoefenen over een kind jonger dan tien jaar dat normaal bij hen inwoont (Frankrijk);
- de veroordeelde mag geen gevaar voor de openbare orde vormen (Duitsland), of "er mogen geen contra-indicaties bestaan die een ernstig risico inhouden voor de maatschappij" (België); bij de beoordeling van deze voorwaarde wordt rekening gehouden met de volgende criteria: de mogelijkheid tot reclassering van de veroordeelde (België), de persoonlijkheid van de veroordeelde (België, Duitsland), het gedrag van de veroordeelde tijdens de detentie (België, Spanje, Finland, Griekenland, Italië), het risico op het plegen van nieuwe strafbare feiten (België, Duitsland), de houding van de veroordeelde tegenover de slachtoffers (België), de ernst van het misdrijf (Duitsland).

In de meeste lidstaten is de vervroegde invrijheidstelling voorwaardelijk, dit wil zeggen dat de beslissing wordt herroepen als de veroordeelde tijdens de opgelegde proeftijd enig strafbaar feit pleegt. In twee lidstaten (Nederland en het Verenigd Koninkrijk) is aan de vervroegde invrijheidstelling geen proeftijd verbonden.

In de meeste lidstaten wordt de proeftijd bepaald naar gelang van de duur van het strafdeel dat op het ogenblik van de vrijlating nog niet is uitgevoerd (België, Duitsland, Spanje, Finland,

²²⁴ Volgens de Belgische wetgeving kan het slachtoffer, als het daarom verzoekt, worden gehoord in verband met de aan de veroordeelde op te leggen voorwaarden.

Griekenland²²⁵, Zweden). De proeftijd mag echter niet minder bedragen dan één jaar in Zweden, of twee jaar in België (vijf jaar voor straffen van meer dan vijf jaar correctionele gevangenisstraf), en niet meer dan drie jaar in Finland, of tien jaar in België. In Duitsland, Italië en Portugal is voor levenslange vrijheidstraffen een proeftijd van vijf jaar vastgesteld.

Bij vervroegde invrijheidstelling wordt gewoonlijk een aantal verboden en verplichtingen opgelegd, zoals het verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen (Frankrijk, Portugal), zich op bepaalde plaatsen op te houden (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Zweden), in bepaalde plaatsen te gaan wonen (Frankrijk, Griekenland, Portugal), met bepaalde personen om te gaan (Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Portugal), aan verenigingen en bijeenkomsten deel te nemen (Portugal), bepaalde voorwerpen te bezitten (Duitsland, Portugal), bepaalde voertuigen te besturen (Frankrijk), wapens te bezitten of te dragen (Frankrijk), dan wel de verplichting om op een bepaalde plaats te gaan wonen (Frankrijk, Griekenland, Zweden), zich regelmatig bij de autoriteiten aan te melden (Duitsland, Portugal), een opleiding te volgen (Frankrijk, Zweden), een medische behandeling te ondergaan (Griekenland, Zweden) - met instemming van de veroordeelde (Portugal), diensten aan de gemeenschap te verlenen (Griekenland), kosten (Frankrijk, Portugal) of schadevergoeding (Frankrijk, Portugal, Zweden) te betalen, de schade te herstellen (Duitsland), het slachtoffer morele genoegdoening te bieden (Portugal), een geldbedrag te betalen aan een instelling zonder winstoogmerk (Duitsland, Portugal), of aan de staat (Duitsland), een reclasseringsplan (België) of een programma voor sociale reïntegratie (Portugal) voor te leggen, onderhoudsgeld te betalen (Duitsland, Frankrijk, Griekenland) of zich aan maatschappelijk toezicht te onderwerpen (België).

Als niet aan de voorwaarden wordt voldaan, kan de vervroegde invrijheidstelling worden opgeschort (België) of herroepen (België, Duitsland, Frankrijk), of kunnen de voorwaarden worden gewijzigd (België, Duitsland). In verschillende lidstaten kunnen diverse sancties worden toegepast, gaande van een waarschuwing (Zweden) tot een gevangenisstraf van 15 dagen voor iedere overtreding (Zweden).

In de wetgeving van de lidstaten doen zich aanzienlijke verschillen voor in verband met de volgende aspecten: de bevoegdheden van de betrokken instanties (de rechtbank, het ministerie van Justitie, of de regionale of lokale strafinrichting), de beoordelingsvrijheid van de bevoegde instanties (met name wat betreft het verplichte dan wel facultatieve karakter van de invrijheidstelling), de procedure voor vervroegde invrijheidstelling, de beroepsmogelijkheden ingeval vervroegde invrijheidstelling geweigerd wordt, het controlesysteem enz.

4. STRAFVERMINDERING

In een aantal lidstaten kan in de fase van de strafuitvoering strafvermindering worden toegekend (Frankrijk, Griekenland).

In Frankrijk bestaan twee mogelijkheden: gewone strafvermindering, die quasi automatisch voor goed gedrag wordt toegekend (zeven dagen per maand of drie maand per jaar gevangenisstraf), en extra strafvermindering die wordt verleend als de veroordeelde ernstige inspanningen doet met het oog op zijn sociale reïntegratie, met name door te slagen voor een schoolexamen, een universiteitsexamen of een vakexamen (vier dagen per maand of twee

²²⁵ Dit geldt alleen als het resterende strafdeel minder dan drie jaar bedraagt. Anders duurt de proeftijd drie jaar.

maand per jaar gevangenisstraf). Ook in geval van recidive kan extra strafvermindering worden toegekend (twee dagen per maand of één maand per jaar). In Griekenland is een systeem ingevoerd waarbij iedere dag dat de veroordeelde arbeid verricht, naar gelang van de aard van de arbeid overeenstemt met anderhalve dag, een dag en driekwart, twee dagen of twee en een halve dag gevangenisstraf.

In beide lidstaten wordt strafvermindering in aanmerking genomen bij het bepalen van de datum waarop de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan worden gesteld, zodat hij vroeger om voorwaardelijke invrijheidstelling kan verzoeken.

5. AMNESTIE EN GRATIE

Amnestie is een maatregel die erin bestaat dat bepaalde feiten met terugwerkende kracht van hun strafbaar karakter worden ontdaan. Strafitvoering wordt dan juridisch onmogelijk of moet, als er reeds mee begonnen is, onmiddellijk worden stopgezet. Gratie is een gunst waarbij aan een persoon van wie de schuld is vastgesteld en die definitief veroordeeld is, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van straf kan worden verleend. De wetgeving van de lidstaten inzake amnestie en gratie is zeer uiteenlopend en de bevoegde instanties beschikken over een aanzienlijke beoordelingsbevoegdheid inzake de toekenning ervan.

BIJLAGE IV

Overzicht van de vragen

Vraag 1: (zie punt 4.1.): In hoeverre vormen de verschillen tussen de strafrechtelijke sanctiesystemen belemmeringen voor de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met name:

(1) verplaatsing van activiteiten door misdadigers wegens verschillen in de strafbaarstellingen en sancties, of

(2) belemmeringen van het vrije verkeer van personen?

Vraag 2 (zie punt 4.1.1.): Hoe kunnen, minstens voor de op het niveau van de Unie geharmoniseerde strafbare feiten, aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten worden vermeden op het gebied van het instellen van vervolgingen?

Vraag 3 (zie punt 4.1.1.2.): In hoeverre kunnen, steeds met inachtneming van de beoordelingsmarge van de rechter, "richtsnoeren voor de strafoplegging" op Europees niveau, d.w.z. basisbeginselen voor het uitspreken van straffen, worden uitgewerkt?

Vraag 4 (zie punt 4.1.1.2.): Moeten vooraf casestudies worden verricht over de gerechtelijke praktijk in de lidstaten ten aanzien van de strafoplegging?

Vraag 5 (zie punt 4.1.1.2.) Wordt de invoering van een informatiesysteem inzake de strafoplegging, dat als richtsnoer voor de rechters zou kunnen dienen, zinvol geacht?

Vraag 6 (zie punt 4.1.1.5): Volstaat het dat een in een andere lidstaat gewezen onherroepelijke beslissing wordt erkend (en/of gelijkgesteld met een nationale beslissing), opdat deze door de nationale rechter in aanmerking zou kunnen worden genomen voor de recidive?

Vraag 7 (zie punt 4.1.1.5): Zijn bepaalde voorafgaande onderlinge aanpassingen van de wetgevingen wenselijk, met name wat betreft:

- de vaststelling van de strafbare feiten die systematisch in aanmerking moeten worden genomen en het eerste deel van de recidive zouden vormen (invoering van een Europese speciale recidive);
- de vaststelling van het type onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen die in aanmerking moeten worden genomen voor de recidive (aard van de beslissing, soort autoriteit die deze heeft gegeven, aard van de oplegde straf en strafmaat);
- de termijn gedurende welke onherroepelijk strafrechtelijke beslissingen in aanmerking moeten worden genomen om het eerste deel van de recidive te kunnen vormen in een andere lidstaat en de omstandigheden die het effect van een veroordeling teniet kunnen doen voor de recidive?

Vraag 8 (zie punt 4.1.2.): In hoeverre moeten de verschillen tussen de nationale regelingen inzake de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen worden gereduceerd, in het bijzonder

teneinde te voorkomen dat niet-ingezeten delinquenten bij de toepassing van dergelijke straffen worden gediscrimineerd?

Vraag 9 (zie punt 4.1.2.): Zijn er categorieën strafbare feiten die zijn genoemd in de lijst van artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en/of het voorstel voor een kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties waarvoor bij voorrang het niveau van de straffen (en de delictomschrijving) moet worden geharmoniseerd?

Vraag 10 (zie punt 4.1.3.): In hoeverre moeten strafrechtelijke boetesystemen onderling worden aangepast (bijvoorbeeld in verband met economische criminaliteit, inclusief door rechtspersonen gepleegde strafbare feiten)?

Vraag 11 (zie punt 4.1.6.): In hoeverre moeten de verschillen tussen de nationale stelsels inzake strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen worden gereduceerd, in het bijzonder teneinde verplaatsing van criminele activiteiten op economisch en financieel gebied te voorkomen?

Vraag 12 (zie punten 2.1.9. en 4.1.6.): Is het wenselijk dat de sancties die in verscheidene bestaande kaderbesluiten zijn vastgesteld ook op rechtspersonen kunnen worden toegepast?

Vraag 13 (zie punt 4.1.7.): In hoeverre moeten de verschillen tussen de nationale stelsels inzake alternatieve straffen worden gereduceerd, met name om te voorkomen dat zij in de praktijk alleen op ingezetenen van toepassing zijn?

Vraag 14 (zie punt 4.1.7.): Welke instrumenten worden haalbaar geacht om de juridische en praktische problemen te beperken die een belemmering zouden kunnen vormen voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van alternatieve straffen in een andere lidstaat?

Vraag 15 (zie punt 4.1.7.): In hoeverre is op het niveau van de Europese Unie, afgezien van de verplichtingen die zijn vastgelegd in artikel 10 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, een onderlinge aanpassing van bepaalde voorwaarden en de wijze van tenuitvoerlegging van de bemiddeling in strafzaken nodig, teneinde de erkenning van maatregelen en regelingen die voortvloeien uit de strafbemiddelingsprocedures en de tenuitvoerlegging daarvan in een andere lidstaat te vergemakkelijken? Wat moet in een dergelijk minimumkader worden vastgelegd:

- de betrokken categorieën strafbare feiten?*
- procedure voor de bemiddeling in strafzaken?*
- de status van de bemiddelaar, inclusief zijn mate van onafhankelijkheid van de gerechtelijke instanties?*
- de opleiding en de voorwaarden om als bemiddelaar op te treden?*

Vraag 16 (zie punt 4.1.7.): In hoeverre moeten op het niveau van de Europese Unie maatregelen worden vastgesteld om in het kader van de alternatieve procedures en straffen rekening te houden met de belangen van de slachtoffers, inclusief die welke niet wonen in de lidstaat waar de beslissing is gegeven?

Vraag 17 (zie punt 4.1.8.): In hoeverre moeten op het niveau van de Europese Unie bepaalde voorwaarden om in aanmerking te komen voor vervroegde invrijheidstelling en de wijze van toepassing daarvan onderling worden aangepast om de erkenning van gevangenisstraffen en de tenuitvoerlegging daarvan in een andere lidstaat te vergemakkelijken? Wat moet in een dergelijk minimumkader worden vastgelegd:

- *wat de levenslange gevangenisstraffen betreft: de mogelijkheid om deze periodiek opnieuw te bekijken met het oog op vervroegde invrijheidstelling?*
- *wat de tijdelijke gevangenisstraffen betreft: de minimumstraf tijd die moet worden uitgezet om vervroegde invrijheidstelling toe te staan? de duur van die termijn? Zijn er, wat de onderlinge aanpassing betreft, perspectieven in die zin dat in geval van tijdelijke gevangenisstraffen, met uitzondering van gevallen van recidive, vervroegde invrijheidstelling mogelijk zou moeten zijn wanneer de helft van de straf tijd, en in geval van recidive tweederde van de straf tijd, is uitgezet?*
- *de mogelijkheid om deze periodiek opnieuw te bekijken met het oog op vervroegde invrijheidstelling?*
- *de procedure voor de invrijheidstelling? Procedurenormen?*
- *les de voorwaarden inzake het toezicht en de duur van de proeftijd?*
- *de sancties in geval van niet-naleving van de bij de vervroegde invrijheidstelling opgelegde voorwaarden?*
- *de procedurele waarborgen voor de veroordeelden?*
- *de belangen van de slachtoffers? Moet bijvoorbeeld op het niveau van de Europese Unie worden vastgesteld dat vervroegde invrijheidstelling alleen kan worden toegestaan als het slachtoffer/de slachtoffers is/zijn vergoed of als de veroordeelde ernstige inspanningen heeft geleverd om dat te doen, of dat de vervroegde invrijheidstelling kan worden herroepen indien niet aan deze voorwaarde is voldaan?*

Vraag 18 (zie punt 4.2.1.1.): Welke categorieën van gevonnisse personen moeten in aanmerking komen voor tenuitvoerlegging in een andere lidstaat: onderdanen van de staat van tenuitvoerlegging, personen die er hun vaste woonplaats hebben, gevonnisse personen die zich op het grondgebied bevinden van de staat van tenuitvoerlegging waar zij een vrijheidsstraf ondergaan of moeten ondergaan? Onder welke specifieke voorwaarden kunnen ook minderjarigen en verstandelijk gehandicapten daarvoor in aanmerking komen?

Vraag 19 (zie punt 4.2.1.2.): Moet de doeltreffendheid van schikkingen in het kader van strafbemiddelings- en transactieprocedures in de lidstaten worden verbeterd? Wat is de beste oplossing voor het probleem van de erkenning en tenuitvoerlegging van dergelijke schikkingen in een andere lidstaat van de Europese Unie? Moeten bijvoorbeeld specifieke regels worden goedgekeurd om deze schikkingen uitvoerbaar te maken? Zo ja, welke garanties zijn dan vereist?

Vraag 20 (zie punt 4.2.2.1.): Moet alleen de staat van veroordeling om overdracht van de tenuitvoerlegging kunnen verzoeken of moet ook de staat van tenuitvoerlegging over die mogelijkheid beschikken?

Vraag 21 (zie punt 4.2.2.2.): Welke gronden moet de staat van tenuitvoerlegging kunnen aanvoeren om de erkenning en de tenuitvoerlegging op zijn grondgebied van een in een andere lidstaat opgelegde strafrechtelijke sanctie te weigeren?

Vraag 22 (zie punt 4.2.2.2.): Moet de lidstaat van veroordeling, ingeval het overeenkomstig de nationale wetgeving mogelijk is tegelijk geldelijke sancties en gevangenisstraffen op te leggen en rekening houdend met de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, de overdracht van de tenuitvoerlegging kunnen weigeren tot de veroordeelde de boete heeft betaald?

Vraag 23 (zie punt 4.2.2.2.): Gezien de verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten inzake vervroegde invrijheidstelling is het mogelijk dat een veroordeelde onmiddellijk na zijn overbrenging naar de aangezochte lidstaat in vrijheid moet worden gesteld. Moet dit als een legitieme reden worden beschouwd die door de betrokken staten kan worden aangevoerd om de overdracht te weigeren?

Vraag 24 (zie punt 4.2.2.2.): Moet een minimumstrafijd worden ingevoerd die in de staat van veroordeling moet worden vervuld om te voorkomen dat de veroordeelde na zijn overbrenging naar de staat van tenuitvoerlegging onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld of dat de uiteindelijk ten uitvoer gelegde straf door de staat van tenuitvoerlegging aanzienlijk wordt gereduceerd? Welke zou de duur daarvan moeten zijn? Of zou de invoering van een minimumstrafijd afbreuk doen aan de flexibiliteit en oplossingen van geval tot geval in de weg staan? Moet de voorkeur worden gegeven aan de vaststelling van een "periode van een zekere duur die verenigbaar is met de justitiële doeleinden", zoals is voorgesteld door het comité van deskundigen voor de werking van de Europese verdragen op strafrechtelijk gebied van de Raad van Europa (zie punt 3.2.1.5.d.)?

Vraag 25 (zie punt 4.2.2.3.): Wanneer de aard of de duur van straf die is opgelegd door de staat van veroordeling onverenigbaar is met de wetgeving van de staat van tenuitvoerlegging, moet laatstgenoemde staat dan beschikken over de mogelijkheid om de straf die is opgelegd door de staat van veroordeling aan te passen aan een straf die door de wet van de staat van tenuitvoerlegging voor een soortgelijk strafbaar feit is voorgeschreven?

Vraag 26 (zie punt 4.2.2.3.): Moet op het niveau van de Europese Unie worden voorzien in de mogelijkheid straffen aan te passen, om te zetten of te vervangen of moet de bevoegde autoriteit van de lidstaat van tenuitvoerlegging alle vrijheid van handelen worden gelaten?

Vraag 27 (zie punt 4.2.2.3.): Kan de benadering die is voorgesteld door het Max Planck-Instituut voor buitenlands en internationaal strafrecht van Freiburg, die erin bestaat volgens een bepaalde analyse- en evaluatiemethode een "functionele vergelijking" te maken tussen de (alternatieve) straffen of maatregelen van de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging een oplossing bieden? Welke zijn de zwakke plekken van deze benadering? Hoe kunnen deze worden verholpen?

Vraag 28 (zie punt 4.2.2.4.): Moet aan de overdracht van de tenuitvoerlegging van een strafvonnis de voorwaarde worden verbonden dat de veroordeelde daarom moet hebben

verzocht, ermee akkoord gaat of enkel dat hij erover is geraadpleegd? Zou het antwoord op deze vraag anders luiden als de veroordeelde reeds is begonnen zijn straf tijd uit te zitten in een gevangenis van de staat van veroordeling?

Vraag 29 (zie punt 4.2.2.5.): Hoe kunnen de belangen van de slachtoffers in aanmerking worden genomen in het kader van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf? Moet, eventueel als voorwaarde voor de overdracht van de tenuitvoerlegging, worden vastgesteld dat het slachtoffer op de hoogte moet worden gebracht (van het verzoek om erkenning en overdracht, alsmede van het resultaat van de procedure), moet worden geraadpleegd of zelfs akkoord moet gaan?

Vraag 30 (zie punt 4.2.3.2.): Moet op het niveau van de Europese Unie een termijn worden vastgesteld voor de behandeling van verzoeken om erkenning van strafrechtelijke sancties, en met name voor de behandeling van verzoeken tot overbrenging van gedetineerden? Zo ja, welke moet de duur daarvan zijn?

Vraag 31 (zie punt 4.2.3.2.): Moet, gezien de administratieve werkzaamheden die verbonden zijn aan de behandeling van een verzoek tot overbrenging van een gedetineerde, op het niveau van de Europese Unie worden bepaald dat alleen gedetineerden die zijn veroordeeld tot gevangenisstraffen van een bepaalde minimumduur of die nog een straf van een bepaalde minimumduur dienen uit te zitten voor overbrenging in aanmerking komen? Zo ja, welke moet dan de duur van deze minimumstraf tijd zijn?

Vraag 32 (zie punt 4.2.3.2.): Moet op het niveau van de Europese Unie een termijn worden vastgesteld voor het beantwoorden van alle verzoeken om inlichtingen die nodig zijn in het kader van de erkenning van strafrechtelijke sancties, en in het bijzonder van de overbrenging van gedetineerden?

Vraag 33 (zie punt 4.2.3.2.): Welke eenvoudige en efficiënte structuren moeten, gezien de complexiteit van de gerechtelijke en administratieve structuren van de lidstaten en de onderlinge verschillen die daartussen bestaan, worden opgezet met het oog op de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties en de overbrenging van gedetineerden?

Vraag 34 (zie punt 4.2.3.2.): Moet op het niveau van de Europese Unie worden gezorgd voor een uniform formulier om de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties en de overbrenging van gedetineerden te vergemakkelijken?

Vraag 35 (zie punt 4.2.3.2.): Moet de lidstaat van tenuitvoerlegging kunnen verzoeken om vergoeding van de kosten die bij de tenuitvoerlegging van de straffen zijn gemaakt?

Vraag 36 (zie punt 3.2.3.2.): Moet een netwerk van contactpunten worden opgezet teneinde de toepassing en de evaluatie van een eventueel wetgevingsinstrument van de Europese Unie inzake de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties en de overbrenging van gedetineerden te vergemakkelijken?

Vraag 37 (zie punt 4.2.4.): Is er een reden om af te wijken van de regel dat alleen de staat van tenuitvoerlegging de bevoegdheid zou moeten hebben tot intrekking van een vrijheidsstraf die voorwaardelijk is of waarvan de uitvoering is opgeschort of van een alternatieve straf?

Vraag 38 (zie punt 4.2.4.): *Moet de staat van veroordeling, indien het toezicht op de aan een uitstel van strafuitvoering verbonden voorwaarden wordt uitgeoefend door de staat van tenuitvoerlegging, de mogelijkheid hebben om zich ervan te vergewissen dat de veroordeelde aan deze voorwaarden voldoet? Welk mechanisme is daarvoor nodig?*

Vraag 39 (zie punt 4.2.4.): *Welke van de twee staten (de staat van veroordeling of de staat van tenuitvoerlegging) moet het recht van amnestie of gratie kunnen uitoefenen?*