



Brussel, 5.2.2014
COM(2014) 57 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

betreffende de uitvoering door de lidstaten van de Kaderbesluiten 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ inzake de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen betreffende vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen, inzake proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen en inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis

{SWD(2014) 34 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Achtergrond van de kaderbesluiten: een coherent en complementair wetgevingspakket.....	4
3.	Stand van de uitvoering en gevolgen van niet-omzetting	5
4.	Voorlopige beoordeling van de meegedeelde omzettingswetgeving.....	6
4.1.	Rol van de betrokken persoon in het overbrengingsproces	7
4.2.	Beginsel van wederzijds vertrouwen: in principe geen aanpassing van de sanctie	7
4.3.	Vervolgbeslissingen: verschillen in uitvoering van een sanctie	8
4.4.	Verplichte aanvaarding van overbrenging, tenzij weigeringsgronden van toepassing zijn.....	9
4.5.	Termijnen	10
4.6.	Verband tussen de kaderbesluiten en het Europees aanhoudingsbevel	10
4.7.	Verklaringen met betrekking tot de overgangsbepaling	11
5.	Een nieuw rechtskader ter waarborging van de praktische toepassing van de regels van de derde pijler.....	11
6.	Conclusie.....	12

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de uitvoering door de lidstaten van de Kaderbesluiten 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ inzake de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen betreffende vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen, inzake proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen en inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis

1. INLEIDING

De EU heeft in de op wederzijds vertrouwen gebaseerde gemeenschappelijke Europese rechtsruimte maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat niet-ingezetenen die het voorwerp zijn van een strafprocedure op dezelfde manier worden behandeld als ingezetenen. Dit is bijzonder belangrijk gezien het grote aantal EU-burgers dat in andere lidstaten wordt vastgehouden.

In die geest heeft de EU in 2008 en 2009 drie complementaire kaderbesluiten aangenomen, waarvan de respectieve termijnen voor omzetting zijn verstreken:

- Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad¹ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd (*kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen*) moest voor 5 december 2011 worden omgezet. Enerzijds maakt dit kaderbesluit het mogelijk voor een lidstaat om een gevangenisstraf uit te voeren die door een andere lidstaat is opgelegd aan een persoon die in die eerste lidstaat verblijft. Anderzijds wordt door het kaderbesluit een systeem ingesteld voor het overbrengen van veroordeelde gevangenen naar hun lidstaat van nationaliteit of gewone verblijfplaats (of naar een andere lidstaat waar zij nauwe banden mee hebben), om daar hun straf uit te zitten.
- Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad² inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen (*kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen*) moest voor 6 december 2011 worden omgezet. Het kaderbesluit is van toepassing op een groot aantal alternatieven voor hechtenis en op maatregelen ter bevordering van vervroegde invrijheidstelling (bv. een verbod om bepaalde locaties te betreden, de verplichting om een taakstraf te verrichten of instructies betreffende de woonplaats, opleiding of beroepsuitoefening). De proeftijdbeslissing of andere alternatieve straf kan worden uitgevoerd in een andere lidstaat, als de persoon daarmee instemt.
- Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad³ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (*kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel*) moest voor 1 december 2012 worden omgezet. Het kaderbesluit heeft betrekking op de voorlopige invrijheidstelling in de fase

¹ Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 (PB L 327 van 5.12.2008, blz. 27).

² Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 (PB L 337 van 16.12.2008, blz. 102).

³ Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van 23 oktober 2009 (PB L 294 van 11.11.2009, blz. 20).

vóór het proces en maakt het mogelijk niet tot vrijheidsbeneming strekkend toezicht (bv. de verplichting om op een aangegeven plaats te blijven of de verplichting zich op gezette tijden bij een bepaalde autoriteit te melden) over te dragen van de lidstaat waar de niet-ingezetene wordt verdacht van een strafbaar feit naar de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft. Een verdachte zal de toezichtmaatregel die op hem van toepassing is dan kunnen ondergaan in zijn lidstaat van herkomst vóór de start van het proces in een andere lidstaat, en wordt niet in voorarrest geplaatst.

Uit de beoordeling van de vele reacties op het Groenboek van de Commissie van juni 2011 over de toepassing van EU-wetgeving op het gebied van detentie⁴ blijkt dat de correcte en tijdige tenuitvoerlegging van de kaderbesluiten absolute prioriteit moeten krijgen.

Het tweeledige doel van dit verslag bestaat erin enerzijds de stand van de uitvoering van de kaderbesluiten te beoordelen, aangezien de Commissie vanaf 1 december 2014 inbreukprocedures zal kunnen inleiden⁵, en anderzijds een voorlopige beoordeling te geven van de nationale omzettingwetgeving die al aan de Commissie is meegedeeld.

2. ACHTERGROND VAN DE KADERBESLUITEN: EEN COHERENT EN COMPLEMENTAIR WETGEVINGSPAKKET

Ieder jaar worden tienduizenden EU-burgers in een andere lidstaat van de Europese Unie vervolgd voor vermoedelijke strafbare feiten of veroordeeld. Het gebeurt zeer vaak dat de strafrechter het bevel geeft een niet-ingezetene in hechtenis te nemen omdat gevreesd wordt dat de betrokkene niet zal komen opdagen voor het proces. In een soortgelijke situatie zou een ingezetene vaak in aanmerking komen voor een minder dwingende toezichtmaatregel, zoals een meldingsplicht of een reisverbod.

De kaderbesluiten moeten gezamenlijk worden beschouwd als een pakket coherente en complementaire wetgeving dat de hechtenis van EU-burgers in andere lidstaten regelt en kan leiden tot een kortere voorlopige hechtenis en een betere resocialisatie van gevangenen in een grensoverschrijdende context. De drie kaderbesluiten houden in operationeel opzicht verband met elkaar, maar ook met het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel⁶.

Als het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel* door alle lidstaten goed wordt uitgevoerd, kunnen verdachten tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd snel terugkeren naar hun land van verblijf, in afwachting van het proces in een andere lidstaat. Zo kan worden vermeden dat een persoon na de uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en vóór het eigenlijke proces gedurende lange tijd in een vreemd land wordt vastgehouden. Bovendien zal de correcte uitvoering van het *kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen* rechters ertoe aanzetten in een andere lidstaat uit te voeren alternatieve straffen op te leggen, in de plaats van een gevangenisstraf. Zij zullen er namelijk op kunnen

⁴ COM(2011) 327 definitief: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ De termijn van de overgangperiode op grond van Protocol 36 bij het Verdrag van Lissabon (zie punt 5).

⁶ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (*kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel*), PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

vertrouwen dat daar op passende wijze toezicht zal worden gehouden op de betrokkene.

Ook het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel* en het *kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen* houden verband met elkaar. Als de verdachte in de fase vóór het proces op grond van het *Europees surveillancebevel* is teruggestuurd en heeft bewezen dat hij voldoet aan de hem opgelegde voorwaarden, zal de rechter sneller geneigd zijn een alternatieve straf (in plaats van een gevangenisstraf) op te leggen, die na het proces in het buitenland kan worden uitgevoerd.

In artikel 25 van het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen* wordt bovendien een verband gelegd met het *kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel*. Dat artikel bepaalt, in samenhang met artikel 4, punt 6, en artikel 5, punt 3, van het *kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel* dat een lidstaat mag weigeren onderdanen, ingezetenen of personen die op haar grondgebied verblijven over te leveren, als die lidstaat zich ertoe verbindt de gevangenisstraf ten uitvoer te leggen overeenkomstig het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen*.

Om de mogelijkheden van dit wetgevingspakket ten volle te benutten, moeten de kaderbesluiten correct worden omgezet in nationale wetgeving.

3. STAND VAN DE UITVOERING EN GEVOLGEN VAN NIET-OMZETTING

Op het moment dat dit verslag werd opgesteld, hadden respectievelijk 10, 14 en 16 lidstaten de kaderbesluiten meer dan twee en één jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn, nog niet omgezet. Enkel de volgende lidstaten hebben de Commissie in kennis gesteld van hun nationale omzettingswetgeving:

- *Kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen*: **DK, FI, IT, LU en UK** hebben de Commissie in kennis gesteld vóór het verstrijken van de omzettingstermijn en **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI en SK** erna.
- *Kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen*: **DK en FI** hebben de Commissie in kennis gesteld vóór het verstrijken van de omzettingstermijn en **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI en SK** erna.
- *Kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel*: **DK, FI, LV en PL** hebben de Commissie in kennis gesteld vóór het verstrijken van de omzettingstermijn en **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI en SK** erna.

De volgende lidstaten hebben **geen kennisgeving** toegezonden⁷:

- *Kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT en SE**.
- *Kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE en UK**.
- *Kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE en UK**.

⁷

Enkele lidstaten hebben de Commissie ervan op de hoogte gebracht dat zij de desbetreffende wetgeving op nationaal niveau aan het voorbereiden zijn. Geen van deze lidstaten heeft echter vóór december 2013 de wetgeving aangenomen of de Commissie een kennisgeving gezonden.

Het bijgevoegde werkdocument van de diensten van de Commissie bevat een tabel met de stand van de uitvoering van de kaderbesluiten en een tabel met de verklaringen van de lidstaten in dit verband.

Net als elk ander element van het acquis moeten de kaderbesluiten door de lidstaten worden uitgevoerd. Kaderbesluiten zijn naar hun aard verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar de nationale autoriteiten hebben de bevoegdheid de vorm en middelen van de uitvoering te kiezen. Kaderbesluiten hebben geen rechtstreekse werking. Het beginsel van conforme interpretatie is echter bindend ten aanzien van kaderbesluiten die zijn aangenomen in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie⁸.

Dat een aantal lidstaten de kaderbesluiten niet uitvoert, is zeer problematisch, aangezien de lidstaten die dat wel hebben gedaan bij hun betrekkingen met die lidstaten geen gebruik kunnen maken van de samenwerkingsbepalingen. Het beginsel van wederzijdse erkenning, dat de hoeksteen vormt van de rechtsruimte, vereist correcte uitvoering door alle lidstaten. Als daarvan geen sprake is, kan in een situatie waarbij twee lidstaten betrokken zijn, de rechtsruimte niet functioneren. Wanneer lidstaten die de kaderbesluiten wel tijdig hebben uitgevoerd, bij het overbrengen van gevangenen of het overdragen van sancties samenwerken met lidstaten die dat niet hebben gedaan, moeten zij de desbetreffende overeenkomsten van de Raad van Europa blijven toepassen.

4. VOORLOPIGE BEOORDELING VAN DE MEEGEDEELDE OMZETTINGSWETGEVING

Tijdens vergaderingen met deskundigen van de lidstaten is gebleken dat aan een aantal kwesties en wettelijke bepalingen verdere aandacht moet worden besteed. De voorlopige beoordeling van de uitvoeringswetgeving die de lidstaten hebben meegedeeld aan de Commissie, heeft dit ook bevestigd.

Dit verslag spitst zich dan ook toe op een aantal kernartikelen, uitgaande van de doelstellingen van de kaderbesluiten. Aangezien dit verslag de drie kaderbesluiten bestrijkt, zijn de artikelen per onderwerp gegroepeerd.

Deze beoordeling vormt een voorlopige beoordeling en een groot aantal lidstaten heeft ook nog niet voldaan aan de verplichting om de kaderbesluiten om te zetten. Het is daarom op dit moment nog niet mogelijk algemene conclusies te trekken over de kwaliteit van de uitvoering.

De lidstaten hebben bovendien tot nog toe slechts weinig praktische ervaring met de toepassing van de kaderbesluiten. Op het moment dat dit verslag werd opgesteld, hadden drie lidstaten (BE, FI en NL) de Commissie beknopte informatie verstrekt over de praktische toepassing van de kaderbesluiten. Uit die informatie blijkt dat het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen* al wordt gebruikt, maar dat nog geen overbrenging heeft plaatsgevonden op grond van het *kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen* en het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel*.

De Commissie waardeert de inspanningen van de lidstaten die de kaderbesluiten tijdig hebben uitgevoerd. De opmerkingen met betrekking tot die lidstaten passen in het kader van de steun die de Commissie wil verlenen bij het uitvoeringsproces.

⁸ Zie arrest van het Hof van Justitie van de EU van 16 juni 2005 in zaak C-105/03, Pupino.

4.1. Rol van de betrokken persoon in het overbrengingsproces

(Artikel 6 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen, artikel 5 van het kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen en artikel 9 van het kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel)

Aangezien resocialisatie een belangrijk beginsel is van de kaderbesluiten, moet de uitvoeringswetgeving van de lidstaten ervoor zorgen dat de betrokkene naar behoren wordt geraadpleegd bij het besluit tot overbrenging.

Artikel 6 van het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen* voorziet echter in de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden een gevonnist persoon over te brengen zonder diens instemming. Dit is nieuw in vergelijking met de overeenkomst van de Raad van Europa van 1983⁹. Het is dan ook belangrijk dat de lidstaten deze bepaling correct omzetten. In de uitvoeringswetgeving moet worden bepaald dat een gevonnist persoon uitsluitend in de drie in artikel 6 bepaalde omstandigheden zonder zijn toestemming kan worden overgebracht. In de uitvoeringswetgeving moet op zijn minst worden bepaald dat rekening moet worden gehouden met de mening van de gevonnisse persoon (wanneer die nog in de beslissingsstaat verblijft), dat informatie moet worden verstrekt aan de gevonnisse persoon, dat bevoegde autoriteiten overleg moeten plegen en dat de autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat een gemotiveerd advies moeten kunnen uitbrengen.

Uit de voorlopige analyse van de uitvoeringswetgeving van de lidstaten blijkt dat niet altijd uitdrukkelijk is bepaald dat de betrokkene moet worden geïnformeerd en dat hij in de gelegenheid moet worden gesteld om zijn mening, waarmee rekening dient te worden gehouden, kenbaar te maken.

Op grond van het *kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen* is de instemming van de gevonnisse persoon altijd vereist, tenzij die is teruggekeerd naar de tenuitvoerleggingsstaat. In dat geval wordt aangenomen dat hij met overbrenging heeft ingestemd. Dit is belangrijk, want het kaderbesluit niet mag worden gebruikt tegen de wil van de betrokken persoon. Het kaderbesluit is immers enkel van toepassing als de persoon al in de beslissingsstaat is vrijgelaten en als een vrij persoon wenst terug te keren naar zijn land van herkomst en bereid is zijn medewerking te verlenen aan de toezichthoudende autoriteiten. Hetzelfde geldt voor het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel*, dat betrekking heeft op de fase vóór het proces, waarin de persoon nog als onschuldig wordt beschouwd.

De Commissie zal nagaan of de uitvoeringswetgeving van de lidstaten op correcte wijze voorziet in een doeltreffende procedure om de rol van de gevonnisse persoon in het overbrengingsproces te waarborgen.

4.2. Beginsel van wederzijds vertrouwen: in principe geen aanpassing van de sanctie

(Artikel 8 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen, artikel 9 van het kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen en artikel 13 van het kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel)

Het is belangrijk een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de eerbiediging van de oorspronkelijk opgelegde sanctie en anderzijds de rechtstradities van de lidstaten, om conflicten te voorkomen die de werking van de kaderbesluiten zouden kunnen

⁹ Het aanvullend protocol van 1997 bij deze overeenkomst voorzag al in de overbrenging van gevangenen zonder hun toestemming in beperkte omstandigheden. Dat protocol werd echter niet door alle lidstaten geratificeerd.

ondermijnen. Aangezien de kaderbesluiten gebaseerd zijn op het vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtsstelsels, moet de beslissing van de rechter in de beslissingsstaat worden geëerbiedigd en wordt die in principe niet herzien of aangepast. De sanctie kan alleen worden aangepast wanneer de duur of de aard ervan onverenigbaar is met het nationale recht van de tenuitvoerleggingsstaat (als daar bijvoorbeeld een maximumstraf geldt). De aangepaste sanctie moet de oorspronkelijke sanctie echter zo dicht mogelijk benaderen en mag naar aard en duur geen verzwaring inhouden van de in de beslissingsstaat opgelegde sanctie.

Enkele lidstaten (PL, LV) hebben de mogelijkheden voor een aanpassing verruimd door middel van bijkomende voorwaarden. Daardoor zou de tenuitvoerleggingsstaat kunnen onderzoeken of de in de beslissingsstaat opgelegde sanctie overeenstemt met de sanctie die normaal gezien in de tenuitvoerleggingsstaat voor het strafbare feit zou zijn opgelegd. Dit is duidelijk in strijd met de doelstellingen en de geest van de kaderbesluiten.

Met betrekking tot sancties zonder vrijheidsbeneming bepaalt het *kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen* dat een alternatieve sanctie ook kan worden overgedragen als in de tenuitvoerleggingsstaat voor een soortgelijk strafbaar feit deze soort straf niet zou worden opgelegd. Aangezien de lidstaten ten minste moeten voorzien in de in artikel 4, lid 1, van het bovengenoemde kaderbesluit opgenomen soorten proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, zullen de alternatieven voor hechtenis in de verschillende lidstaten bovendien worden bevorderd en naar elkaar toe groeien. De voorlopige beoordeling van de wetgeving van de lidstaten wijst uit dat die wetgeving in sommige lidstaten (BG, PL) niet op alle verplichte maatregelen van toepassing is.

Hetzelfde geldt voor het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel*, dat bepaalt dat de lidstaten ten minste moeten voorzien in de zes in artikel 8, lid 1, genoemde verplichte maatregelen. Hongarije voorziet slechts in de overdracht van drie toezichtmaatregelen.

4.3. Vervolgbeslissingen: verschillen in uitvoering van een sanctie

(Artikel 17 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen, artikel 14 van het kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen en artikel 18 van het kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel)

Hoeveel tijd de gevonnenste persoon daadwerkelijk in hechtenis doorbrengt, is grotendeels afhankelijk van de bepalingen inzake vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling die de tenuitvoerleggingsstaat toepast. Op dit gebied bestaan er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen. In sommige lidstaten wordt de gevonnenste persoon na de uitvoering van twee derde van zijn sanctie vrijgelaten, terwijl dat in andere lidstaten na een derde is.

Artikel 17 van het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen* bepaalt dat de uitvoering van een sanctie, met inbegrip van de gronden voor vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling, wordt geregeld door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Die lidstaat moet echter op verzoek de lidstaat die de oorspronkelijke sanctie heeft opgelegd in kennis stellen van zijn nationale regels op het gebied van vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling. Als de beslissingsstaat vreest dat de overbrenging zal leiden tot wat in de beslissingsstaat als vervroegde invrijheidstelling wordt beschouwd, kan hij besluiten de betrokken persoon niet over te brengen en het certificaat in te trekken. Daarom is het belangrijk

dat de lidstaten deze verplichting om op verzoek en vóór de overbrenging en uitvoering van de sanctie dergelijke informatie te verstrekken, naar behoren ten uitvoer brengen. Dat is in de uitvoeringswetgeving van enkele lidstaten niet het geval.

In samenwerking met de lidstaten en de belanghebbenden zal de Commissie ervoor proberen te zorgen dat er via databanken meer informatie over vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgewisseld.

4.4. Verplichte aanvaarding van overbrenging, tenzij weigeringsgronden van toepassing zijn

(Artikel 9 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen, artikel 11 van het kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen en artikel 15 van het kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel)

Nieuw aan de kaderbesluiten is dat zij in principe de verplichting opleggen een verzoek om overbrenging te aanvaarden. Deze verplichting vloeit voort uit het beginsel van wederzijdse erkenning, waarop de kaderbesluiten zijn gebaseerd, en komt tot uiting in de gemeenschappelijke bepaling van de kaderbesluiten dat de tenuitvoerleggingsstaat het vonnis dat door de beslissingsstaat is toegezonden *moet* erkennen. Overbrenging kan uitsluitend in een beperkt aantal situaties worden geweigerd, met name als de in de kaderbesluiten vermelde weigeringsgronden van toepassing zijn. De beslissingsstaat is daarentegen niet verplicht een vonnis toe te zenden (zie artikel 4, lid 5, van het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen*).

Uit de voorlopige analyse van de uitvoeringswetgeving van de lidstaten blijkt dat er grote verschillen bestaan voor wat de omzetting van de weigeringsgronden betreft. Enkele lidstaten (HU, LU, NL, DK, LV) hebben niet alle in de kaderbesluiten vermelde weigeringsgronden in de nationale wetgeving opgenomen, terwijl andere lidstaten (AT, BE, DK) weigeringsgronden hebben toegevoegd. Een aantal lidstaten (FI, LV, BG) heeft de weigeringsgronden correct facultatief gesteld voor de bevoegde autoriteit, enkele andere lidstaten (AT, IT, MT, SK) hebben de weigeringsgronden verplicht gesteld en een derde groep lidstaten (BE, DK, HU, LU, NL, PL) heeft in de omzettingwetgeving zowel facultatieve als verplichte weigeringsgronden vastgelegd.

Toevoeging van verplichte weigeringsgronden lijkt in strijd te zijn met zowel de letter als de geest van de kaderbesluiten.

Ten aanzien van de vraag of de autoriteiten die moeten beslissen over de erkenning en de uitvoering al dan niet verplicht de weigeringsgronden moeten toepassen, bepalen de kaderbesluiten duidelijk dat de bevoegde autoriteit de erkenning van het vonnis en de uitvoering van de sanctie “kan” weigeren als de gronden daarvoor van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat de bevoegde autoriteit vrij moet zijn om per geval te beslissen of zij een weigeringsgrond toepast en daarbij rekening moet houden met het aspect van resocialisatie dat de basis vormt van de drie kaderbesluiten. De weigeringsgronden moeten in de uitvoeringswetgeving dan ook facultatief zijn voor de bevoegde autoriteit.

Deze aanpak stemt overeen met de geest van de kaderbesluiten, die bepalen dat de overbrenging de resocialisatie moet bevorderen en kan plaatsvinden op het uitdrukkelijke verzoek van de verdachte of de gevonnisde persoon. Als in een dergelijk geval een overbrenging verplicht zou worden geweigerd omdat een van de

weigeringsgronden van toepassing is, zou het belang van de gevonniste persoon worden geschaad.

4.5. Termijnen

(Artikel 12 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen, artikel 12 van het kaderbesluit inzake proeftijd en alternatieve straffen en artikel 12 van het kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel)

Bij de kaderbesluiten wordt een nieuw, eenvoudiger en effectiever systeem ingesteld voor het overdragen van sancties, om de justitiële samenwerking gemakkelijker en sneller te doen verlopen. Zij voorzien daarom in vaste termijnen voor de uitvoering van een overbrenging.

De lidstaten moeten de termijnen op zodanige wijze omzetten dat de definitieve beslissing, ook voor de beroepsprocedure, over het algemeen binnen de gestelde termijn wordt gegeven. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden mag de termijn worden overschreden.

Hoewel het voor zich spreekt dat alle lidstaten ervoor moeten zorgen dat gevonniste personen toegang hebben tot wettelijke rechten en rechtsmiddelen overeenkomstig hun nationale recht, hebben Oostenrijk, Hongarije en Letland in hun uitvoeringswetgeving niet voorzien in een maximumtermijn voor rechtbanken om in hoger beroep een uitspraak te doen over een overbrenging.

De lidstaten moeten zorgen voor een evenwicht tussen de integratie van rechtsmiddelen in hun systemen en het belang van de eerbiediging van de in de kaderbesluiten vermelde termijnen¹⁰.

4.6. Verband tussen de kaderbesluiten en het Europees aanhoudingsbevel

(artikel 25 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen en artikel 21 van het kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel)

Artikel 25 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen, bepaalt, in samenhang met artikel 4, alinea 6, en artikel 5, alinea 3, van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel dat een lidstaat mag weigeren onderdanen, ingezetenen of personen die op haar grondgebied verblijven op grond van een Europees aanhoudingsbevel over te leveren (of aan overlevering de voorwaarde mag stellen dat de persoon moet terug keren naar de lidstaat), als die lidstaat zich ertoe verbindt de gevangenisstraf ten uitvoer te leggen overeenkomstig het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen.

Sommige lidstaten (DK, HU, LU, LV, MT en SK) hebben in hun uitvoeringswetgeving niet bepaald dat de nationale bepalingen tot omzetting van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen van toepassing moeten zijn in de hierboven bedoelde situaties. De Oostenrijkse wetgeving voorziet alleen in deze mogelijkheid wanneer het verzoek om overlevering betrekking heeft op eigen onderdanen. Nederland houdt zich niet aan de verplichting om de door de beslissingsstaat opgelegde sanctie uit te voeren, maar behoudt zich het recht voor te beoordelen of de opgelegde vrijheidsstraf overeenstemt met de sanctie die in Nederland voor het strafbare feit zou zijn opgelegd. Dit strookt niet met de letter en de geest van de kaderbesluiten.

¹⁰

Zie arrest van het Hof van Justitie van de EU van 30 mei 2013 in zaak C-168/13 PPU, *Jeremy F./Premier ministre*.

Artikel 21 van het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel* voorziet in de mogelijkheid een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen om een persoon te doen terugkeren omdat hij voor de rechter moet verschijnen of omdat hij niet voldoet aan de voorwaarden die op grond van het Europees surveillancebevel op hem van toepassing zijn. Een aantal lidstaten (HU, LV en PL) heeft artikel 21 niet ten uitvoer gebracht.

Dat niet alle lidstaten dit artikel hebben uitgevoerd, valt te betreuren, aangezien personen die verdacht worden van relatief lichte strafbare feiten op grond van het Europees surveillancebevel hun proces zouden kunnen afwachten in hun land van herkomst. Daarom neemt artikel 21 van het *kaderbesluit inzake het Europees surveillancebevel* uitdrukkelijk afstand van de normale aan het Europees aanhoudingsbevel verbonden vereiste dat op het strafbare feit waarvoor het bevel wordt uitgevaardigd een vrijheidsstraf van ten minste twaalf maanden¹¹ moet staan.

4.7. Verklaringen met betrekking tot de overgangsbepaling

(Artikel 28 van het kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen)

Artikel 28 van het *kaderbesluit inzake overbrenging van gevangenen* bepaalt dat lidstaten bij de aanneming van het kaderbesluit kunnen verklaren dat zij met betrekking tot onherroepelijke vonnissen die voor een bepaalde datum (die niet later kan zijn dan 5 december 2011) zijn gegeven, de bestaande rechtsinstrumenten inzake de overbrenging van gevonniste personen blijven toepassen. Dit kaderbesluit is aangenomen op 27 november 2008.

Uit de informatie die de Commissie heeft ontvangen, blijkt dat vier lidstaten (IE, MT, NL en PL) dit hebben verklaard. Volgens de meest recente informatie die de Commissie heeft ontvangen, hebben Ierland, Malta en Polen dit echter pas gedaan na de datum waarop het kaderbesluit is aangenomen, i.e. 27 november 2008. De Commissie is van mening dat deze verklaringen niet geldig zijn en dat deze lidstaten de tijdslimiet onmiddellijk uit hun bestaande of voorgestelde omzettingswetgeving moeten schrappen.

5. EEN NIEUW RECHTSKADER TER WAARBORGING VAN DE PRAKTISCHE TOEPASSING VAN DE REGELS VAN DE DERDE PIJLER

De kaderbesluiten, die tot de “derde pijler” behoren, zijn unaniem door de lidstaten overeengekomen. Deze hebben zich er toe verbonden de kaderbesluiten uit te voeren vóór het verstrijken van de uiterste omzettingstermijn.

De lidstaten hebben daarmee een bindende rechtsorde gecreëerd, zoals ook op andere gebieden van het EU-recht, hoewel er tot het verstrijken van de overgangperiode op grond van Protocol 36 bij het Verdrag van Lissabon geen handhavingsmechanisme kan worden toegepast.

Het is duidelijk dat van effectieve justitiële samenwerking geen sprake kan zijn wanneer de werking van het EU-recht, waartoe de in het kader van de derde pijler aangenomen maatregelen behoren, per lidstaat verschilt als gevolg van verschillen in de omzetting in het nationale recht.

Vanaf 1 december 2014 zal het Hof van Justitie van de Europese Unie volledige rechtsbevoegdheid hebben op het gebied van politieke samenwerking en justitiële

¹¹ Zie artikel 2, lid 1, van het *kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel*.

samenwerking in strafzaken. Het zal dan ook prejudiciële uitspraken kunnen doen over de interpretatie van de wetgeving. Zowel de Commissie als de lidstaten zullen inbreukprocedures kunnen inleiden tegen de lidstaten die de EU-wetgeving niet of niet correct hebben uitgevoerd.

Dit biedt vooral nieuwe mogelijkheden met betrekking tot de belangrijkste strafwetgeving van voor het Verdrag van Lissabon, waarvan de drie kaderbesluiten volgens de Commissie deel uitmaken.

6. CONCLUSIE

Hoewel enkele lidstaten tot nu toe serieuze inspanningen hebben geleverd, is de mate waarin deze drie belangrijke kaderbesluiten zijn omgezet verre van bevredigend.

De doelstelling om voor alle EU-burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, zoals vastgelegd in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, kan niet worden bereikt als de lidstaten de instrumenten die zij zijn overeengekomen niet naar behoren uitvoeren.

De gedeeltelijke en onvolledige omzetting van de kaderbesluiten belemmert de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op het gebied van het strafrecht. Bovendien worden de legitieme verwachtingen van de EU-burgers niet waargemaakt: wanneer zij in een andere lidstaat worden verdacht of beschuldigd, kunnen zij immers geen gebruikmaken van deze waardevolle instrumenten waarmee zij de impact op hun leven kunnen beperken. Dit is in het bijzonder nadelig voor de burgers tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd in de fase vóór het proces. De kaderbesluiten moeten ervoor zorgen dat het recht zijn loop heeft en tegelijkertijd de resocialisatie van de verdachte of de beklaagde bevorderen, maar deze doelstelling kan zo niet worden verwezenlijkt.

De laattijdige omzetting van de kaderbesluiten is tot slot ook een spijtige zaak omdat de kaderbesluiten ertoe kunnen leiden dat rechters minder gevangenisstraffen opleggen aan niet-ingezetenen. Dit zou niet alleen tot minder overbevolking en betere omstandigheden in de gevangenissen kunnen leiden, maar ook tot aanzienlijke bezuinigen op het gevangenisbudget van de lidstaten.

Aangezien de Commissie vanaf 1 december 2014 inbreukprocedures zal kunnen inleiden, is het erg belangrijk dat alle lidstaten kennis nemen van dit verslag en de Commissie alle verdere relevante informatie doen toekomen, zodat zij aan hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag kunnen voldoen. Daarnaast moedigt de Commissie de lidstaten die gemeld hebben dat zij wetgeving ter zake aan het voorbereiden zijn, aan om die wetgeving goed te keuren en de nationale maatregelen zo spoedig mogelijk mee te delen. De Commissie dringt er bij alle lidstaten die dat nog niet hebben gedaan op aan om snel maatregelen te nemen om de kaderbesluiten volledig om te zetten. Voorts verzoekt zij de lidstaten die de kaderbesluiten niet correct hebben omgezet om hun uitvoeringswetgeving te herzien en in overeenstemming te brengen met de bepalingen van de kaderbesluiten.