



Kaderbesluit Reclassering: een effectief instrument?

Een onderzoek naar belangrijke voorwaarden voor de effectiviteit van Kaderbesluit Reclassering met het oog op de rechtspositie van veroordeelden.

Afstudeerscriptie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Marloes van Belkom

's-Hertogenbosch, 28 mei 2010



Kaderbesluit Reclassering: een effectief instrument?

Een onderzoek naar belangrijke voorwaarden voor de effectiviteit van Kaderbesluit Reclassering met het oog op de rechtspositie van veroordeelden.

Auteur:	Marloes van Belkom
Studentnummer:	2004736
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys, HBO-Rechten
Locatie opleiding:	's-Hertogenbosch
Afstudeeradres:	Universiteit van Tilburg Faculteit Rechtswetenschappen, departement Strafrechtswetenschappen, sectie Vrijheidsbeneming en Vrijheidsbeperking
Afstudeermentor:	mr. M.M. Knapen
1 ^e afstudeerdocent:	mr. C.P. de Jong
2 ^e afstudeerdocent:	mr. A.L. Wolters-De Boer
Afstudeerperiode:	8 februari 2010 – 12 mei 2010
Datum:	28 mei 2010

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie geschreven ter afsluiting van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch. In 2006 ben ik begonnen aan mijn opleiding en hoewel de eerste collegedag niet lang geleden lijkt te zijn geweest, is het alweer vier jaar geleden dat ik aan deze studie begon.

Reeds in de beginfase van mijn studie wist ik dat mijn interesse lag bij zowel het Internationaal- en Europees recht als het Strafrecht. In de laatste fase van mijn opleiding kreeg ik de mogelijkheid mijn eigen vakken te kiezen. Naast de logische keuze voor het vak Strafrecht koos ik daarnaast voor het vak Strafrechtelijk Sanctierecht. Zodoende kwam ik in contact met Marije Knapen en professor Van Kalmthout, die mij middels hun interessante colleges kennis lieten maken met een andere kant van het strafrecht: de positie van de veroordeelde. In het bijzonder hebben de colleges met betrekking tot de rechten en plichten van gedetineerden mij veel stof tot nadenken gegeven. Voornoemde was dan ook voor mij reden om af te studeren bij de sectie Vrijheidsbeneming en Vrijheidsbeperking, departement Strafrechtswetenschappen van de Faculteit Rechtswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg.

In overleg met mijn afstudeermentor heb ik de keuze gemaakt dat het onderwerp van mijn scriptie: het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen zou betreffen. In het bijzonder in hoeverre problemen die worden gesignaleerd bij de implementatie van Kaderbesluit Reclassering in nationaal recht van de EU-lidstaten zodanig kunnen worden teruggedrongen zodat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden.

Na een periode van bijna vier maanden is dit onderzoeksrapport het resultaat van mijn afstudeerperiode bij de sectie Vrijheidsbeneming en Vrijheidsbeperking. Vanwege de recente ontwikkelingen op Europees niveau en implementatiefase waarin Kaderbesluit Reclassering zich nog bevindt, was het onderzoek een grote uitdaging. Vanaf dag één ben ik echter vol enthousiasme begonnen en ondanks enkele hobbeltjes in de weg kan ik zeggen dat ik meer dan trots ben op het eindresultaat.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die mij in belangrijke mate hebben ondersteund tijdens mijn afstudeerperiode en bij de totstandkoming van deze scriptie. Op de eerste plaats wil ik mijn afstudeermentor Marije Knapen bedanken voor haar betrokkenheid, begeleiding en steun. Daarnaast gaat mijn dank uit naar professor Van Kalmthout die mij de mogelijkheid heeft gegeven af te studeren in een leerzame en vooral uitdagende juridische omgeving. Graag wil ik ook alle collega's van de sectie Vrijheidsbeneming en Vrijheidsbeperking bedanken voor de gezellige en leerzame afstudeerperiode.

Verder dank ik de heer De Jong voor zijn begeleiding en waardevolle feedback op mijn stukken. Zeker niet op de laatste plaats wil ik mijn ouders, Linda en Gerard bedanken voor de opbeurende gesprekken en de steun die ik van hen heb gekregen.

's-Hertogenbosch, mei 2010

Marloes van Belkom

Inhoudsopgave

Samenvatting

1.	Inleiding	9
2.	Europees recht	13
2.1	Raamwerk	13
2.1.1	Pijlerstructuur Europese Unie	13
2.1.2	Besluitvorming en instrumenten	14
2.2	Verdrag van Lissabon	15
2.2.1	Grondrechten	16
2.2.2	Instellingen en besluitvorming	16
2.2.3	Rechtshandelingen	18
2.3	Omzetting in nationaal recht	20
2.3.1	Omzetting kaderbesluiten	21
2.3.2	Omzetting richtlijnen	22
2.4	Conclusie	23
3.	Bestaand instrumentarium	24
3.1	Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden	24
3.1.1	Voorwaarden	24
3.1.2	Vormen	25
3.1.3	Procedure	25
3.2	Aantal overdrachten	26
3.3	Voorwaardelijke sancties en alternatieve straffen in Nederland	27
3.3.1	Voorwaardelijke invrijheidstelling	28
3.3.2	Voorwaardelijke veroordeling	29
3.3.3	Alternatieve straffen	29
3.4	Voorwaardelijke sancties en alternatieve straffen in rechtsvergelijkend perspectief	30
3.4.1	Voorwaardelijke invrijheidstelling	30
3.4.2	Voorwaardelijke veroordeling	32
3.5	Conclusie	33
4.	Kaderbesluit	35
4.1	Achtergrond	35
4.2	Wederzijdse erkenning	35
4.3	Kaderbesluit Reclassering	36
4.3.1	Voorwaarden	36
4.3.2	Vormen	37
4.3.3	Procedure	38
4.3.4	Overgangsfase	40
4.4	Wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling	40
4.5	Vergelijking bestaande en nieuwe instrumenten	41
4.6	Conclusie	44
5.	Knelpunten ten aanzien van Kaderbesluit Reclassering	45
5.1	Alternatieve straffen	45
5.1.1	Terminologie	45
5.1.2	Taakstraffen	46
5.1.3	Sanctiedoel	48
5.2	Reclassering in de EU-lidstaten	48
5.2.1	Betrokken instanties	48

5.2.2	Reclasseringssystemen en –taken	49
5.2.3	European Organisation for Probation	50
5.2.4	European Probation Rules	51
5.2.5	Communicatie	52
5.3	De buitenlandse verdachte in de EU-lidstaat	54
5.3.1	De Nederlandse opleggingspraktijk	54
5.3.2	Kaderbesluit Controlemaatregelen	54
5.4	Procedure	55
5.4.1	Verzoek	55
5.4.2	Weigeringsgronden	56
5.4.3	Rechtsmiddelen	56
5.5	Fundamentele rechten	57
5.6	Conclusie	58
6.	Conclusies en aanbevelingen	60

Literatuurlijst

Lijst van afkortingen

Awr	Aanwijzingen voor de regelgeving
CEP	European Organisation for Probation
CPT	Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
COM	Commissiedocument
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGA	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EPR	European Probation Rules
ETS	European Treaty Series
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
EVT	Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden
Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IVA	Instituut voor sociaal wetenschappelijk beleidsonderzoek en Advies
MvJ	Minister van Justitie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
Raad	Raad van de Europese Unie
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
VEG	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WEOS	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafvonnissen
Wet v.i.	Wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen

Samenvatting

Samenwerking tussen de EU-lidstaten wordt steeds belangrijker, zeker met het oog op de Europese eenwordingsgedachte. Een belangrijk beginsel op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking is het beginsel van wederzijdse erkenning. Met het oog op deze wederzijdse erkenning heeft de Raad van de Europese Unie verschillende kaderbesluiten vastgesteld, waaronder het in 2008 aangenomen Kaderbesluit Reclassering. De opgenomen bepalingen in Kaderbesluit Reclassering zijn voornamelijk gericht op het vergroten van de resocialisatiekansen van veroordeelden en bevatten regels die de lidstaten in acht dienen te nemen bij het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen die door een andere EU-lidstaat zijn opgelegd. Met de implementatie van Kaderbesluit Reclassering gaan echter verschillende moeilijkheden gepaard. Indien de geconstateerde knelpunten niet worden opgelost, staat dit een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering in de weg. De doelstelling van deze scriptie is dan ook om inzicht te verschaffen in de problematiek die ontstaat bij de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht van de EU-lidstaten en in het bijzonder wordt geadviseerd op welke wijze Kaderbesluit Reclassering correct geïmplementeerd kan worden met het oog op een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering vanuit het perspectief van de veroordeelde EU-onderdaan die niet beschikt over de nationaliteit van de beslissingsstaat. Om dit doel te bereiken wordt in deze scriptie bekeken in hoeverre problemen die worden signaleerd bij de implementatie van Kaderbesluit Reclassering zodanig kunnen worden teruggedrongen zodat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden.

Teneinde een antwoord te formuleren op de centrale vraagstelling is in de eerste plaats het juridisch raamwerk bestudeerd waarin Kaderbesluit Reclassering tot stand is gekomen. Aandacht is besteed aan de invloed die het Verdrag van Lissabon heeft op de implementatie van Kaderbesluit Reclassering en de veranderingen die optreden binnen de EU als gevolg van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Hierna is het bestaand instrumentarium met betrekking tot het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden bekeken. De nadruk van het onderzoek lag op Kaderbesluit Reclassering. Daarbij is ingegaan op problemen die worden signaleerd bij de omzetting van Kaderbesluit Reclassering en in het bijzonder is aandacht geschonken aan de meest gunstige voorwaarden die belangrijk zijn voor een effectieve tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen. In het onderzoek zijn verschillende belangrijke bevindingen naar voren gekomen, welke hierna uiteen worden gezet.

Het Verdrag van Lissabon heeft geen invloed op de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in nationaal recht. Het EVT is het enige instrument dat ziet op de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden. Het EVT ziet niet op de overdracht van grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van alternatieve straffen. Doordat dit instrument slechts door 12 lidstaten is bekrachtigd en tal van voorbehouden zijn gemaakt, vindt het EVT nagenoeg geen toepassing. Ook het aantal weigeringsgronden dat is opgenomen in het EVT draagt niet bij aan een goede werking van het instrument.

Kaderbesluit Reclassering dient in december 2011 omgezet te zijn in het nationale recht van de lidstaten. Wellicht het belangrijkste verschil met het EVT is de verplichting tot erkenning van het vonnis in tegenstelling tot het op het EVT gebaseerde verzoek van overdracht van het toezicht. Daarnaast behoeft de dubbele strafbaarheid voor verschillende delicten niet langer getoetst te worden. De totale procedure wordt aanzienlijk verkort. Binnen 60 dagen dient de tenuitvoerleggingsstaat een beslissing te nemen over het al dan niet erkennen van het vonnis en het overnemen van het toezicht. Een verzoek op basis van het EVT kon daarentegen maanden in beslag nemen. Hoewel de beslissingstermijn aanzienlijk is verkort, gaat waardevolle tijd verloren tot het moment dat de gevonniste persoon daadwerkelijk is overgebracht naar de tenuitvoerleggingsstaat. Om een goede werking van Kaderbesluit

Reclassering te garanderen en in het bijzonder met het oog op de resocialisatie van de gevonnisse persoon, dient zo spoedig mogelijk duidelijkheid te zijn omtrent het al dan niet overnemen van de proeftijdbeslissing en het toezicht. Anders bestaat de kans dat gedurende de procedure kostbare tijd verloren gaat waarin de persoon niet onder toezicht staat.

Bij de oplegging van sancties dienen verschillende aspecten in acht te worden genomen. De belangrijkste voorwaarde is de beschikbaarheid van informatie omtrent de tenuitvoerlegging van de alternatieve straf in de tenuitvoerleggingsstaat. Ook dient duidelijkheid te zijn over de overdracht van de alternatieve straf voorafgaand aan de daadwerkelijke veroordeling.

Het geven van instemming of toestemming van de gevonnisse persoon met betrekking tot de erkenning van het vonnis en de overdracht van het toezicht zal een belangrijke voorwaarde zijn met het oog op een succesvolle tenuitvoerlegging van de sanctie. Dit vergroot immers de kans op het succesvol ten uitvoer leggen van de opgelegde sanctie. Het is opmerkelijk te noemen dat Kaderbesluit Reclassering geen bepaling bevat omtrent beroepsmogelijkheden van de gevonnisse persoon. Om de rechtswaarborgen van de betrokken personen te garanderen, dienen zij rechtsmiddelen tot hun beschikking te hebben.

De EU-lidstaten passen verschillende regels toe met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling en alternatieve straffen. Tevens wijkt de inhoud van dergelijke sancties onderling af. Het is mogelijk dat in de praktijk de situatie zich voordoet dat de beslissingsstaat het vonnis en het daarbij horende certificaat met het oog op de erkenning en het houden van toezicht niet gemakkelijk zal zenden aan staten die weinig overeenkomsten hebben met het rechtssysteem van de beslissingsstaat. Een andere oorzaak kan wellicht ook liggen in het gebrek aan vertrouwen met betrekking tot de wijze van toezicht houden en het geven van eventueel noodzakelijke vervolgbeslissingen. Meer overeenkomsten tussen zowel op te leggen alternatieve straffen als op te leggen verplichtingen en instructies dragen bij aan een goede werking van het Kaderbesluit.

Bij een goede werking van het nieuwe instrument speelt de reclassering een cruciale rol. De verschillen in reclasseringswerkzaamheden binnen de lidstaten zullen de implementatie van Kaderbesluit Reclassering niet vergemakkelijken. De voorlichtingsrapportage welke wordt opgemaakt door de reclassering, dient een belangrijke plaats te krijgen binnen de reclasseringswerkzaamheden in de lidstaten. Een gevonnisse persoon die zijn vaste verblijfplaats heeft in een andere EU-lidstaat kan immers pas in aanmerking komen voor toepassing van Kaderbesluit Reclassering, indien reeds voorafgaand aan het proces melding wordt gemaakt van het feit dat een onderdaan in een andere EU-lidstaat in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis is genomen. Middels het voorlichtingsrapport kan de rechter worden geadviseerd met betrekking tot de oplegging van een voorwaardelijke sanctie of alternatieve straf. Het is aanbevelingswaardig dat voor alle verdachten in de EU-lidstaten voorlichtingsrapportages worden opgesteld. Hierbij kunnen de European Probation Rules als uitgangspunt dienen. Om de doelstellingen van Kaderbesluit Reclassering te bereiken, is het wenselijk dat er een toezichthoudend orgaan komt. De voorkeur gaat uit naar de CEP.

In de beginfase van het strafproces dient gestart te worden met niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor personen die niet over de nationaliteit beschikken van de staat waar zij verdacht of veroordeeld zijn. Het eerder detineren van deze personen leidt tot discriminatie. Wanneer niet-vrijheidsbenemende alternatieven worden opgelegd, kan Kaderbesluit Reclassering een einde maken aan deze discriminatie. Indien EU-onderdanen eerder in voorlopige hechtenis worden genomen dan eigen onderdanen, zal Kaderbesluit Reclassering nagenoeg geen toepassing vinden.

De gesignaleerde problemen dienen in een korte periode te worden weggewerkt. Het is belangrijk dat reclasseringsinstellingen en -werkzaamheden binnen de EU-lidstaten verder worden ontwikkeld. Kaderbesluit Reclassering zal voor de reclasseringsinstellingen, de rechterlijke macht en het OM veel nieuwe taken met zich meebrengen. Indien knelpunten worden weggenomen is Kaderbesluit Reclassering een goed instrument voor grensoverschrijdende reclassering. Niet-vrijheidsbenemende sancties maken immers een meer humane aanpak van veroordeelden mogelijk.

Hoofdstuk 1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft de strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie (hierna EU) een steeds prominentere rol gekregen. De EU houdt zich in grotere mate bezig met de rechten van burgers, vrijheid, veiligheid en recht. Mede door het verdwijnen van de grenzen en de mogelijkheid voor de EU-burgers zich vrij te bewegen binnen de EU, komen meer en meer EU-burgers in aanraking met justitie in een ander land dan waar zij hun reguliere verblijfplaats hebben. Een belangrijk aspect van de justitiële samenwerking in de EU is de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Het beginsel van wederzijdse erkenning wordt gezien als hoeksteen van de justitiële samenwerking.¹ In het kader van deze wederzijdse erkenning heeft de Raad van de Europese Unie (hierna Raad) onder meer de volgende drie kaderbesluiten aangenomen.

Het eerste kaderbesluit is Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassingen van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie² (hierna Kaderbesluit Vrijheidsbeneming). Het doel van het Kaderbesluit Vrijheidsbeneming is om regels vast te stellen volgens welke een lidstaat, ter bevordering van de reclassering van de gevonnisde persoon, een vonnis erkent en de sanctie ten uitvoer legt.³

Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen⁴ (hierna Kaderbesluit Reclassering) is het tweede kaderbesluit. Volgens art. 1 van Kaderbesluit Reclassering is de doelstelling van het Kaderbesluit mede de resocialisatie van gevonnisde personen te bevorderen en de toepassing van passende proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen te vereenvoudigen in het geval van delinquenten die niet wonen in de staat waar zij zijn veroordeeld. Kaderbesluit Reclassering is een nadere aanvulling op Kaderbesluit Vrijheidsbeneming en ziet op de tenuitvoerlegging van niet-vrijheidsbenemende straffen.

Het derde kaderbesluit dat de Raad heeft aangenomen is Kaderbesluit 2009/829/JBZ van de Raad van 23 oktober 2009 inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis⁵ (hierna Kaderbesluit Controlemaatregelen). Doel van laatstgenoemd kaderbesluit is volgens art. 1 Kaderbesluit Controlemaatregelen zorg te dragen dat een EU-onderdaan in een ander land dan waar hij zijn reguliere verblijfplaats heeft, voorafgaand aan het proces niet onderworpen wordt aan tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen.

Overname van rechterlijke beslissingen door andere EU-lidstaten lijkt in het kader van de EU een goede ontwikkeling te zijn. Beslissingen van nationale rechters zijn dan immers in alle lidstaten voor tenuitvoerlegging vatbaar. Ondanks de humaan geformuleerde doelstellingen van de kaderbesluiten, kunnen verschillende problemen worden geconstateerd bij omzetting van deze kaderbesluiten in het nationale recht. Ten eerste bestaan grote verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot op te leggen voorwaarden en verplichtingen bij bijvoorbeeld een voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidstelling. Een ander probleem dat na bestudering van de kaderbesluiten in het oog springt, betreft de situatie die kan ontstaan op het moment dat de drie kaderbesluiten naast elkaar werken. Op het moment dat bijvoorbeeld een Franse onderdaan wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit in Nederland, kan deze persoon op basis van het Kaderbesluit Controlemaatregelen in afwachting van zijn proces in Nederland worden overgebracht naar het land waar hij zijn

¹ PbEU 2005, C 53/01.

² PbEU 2008, L 327/27.

³ Art. 3 lid 1 Kaderbesluit Vrijheidsbeneming.

⁴ PbEU 2008, L 337/102.

⁵ PbEU 2009, L 294/20.

vaste woon- of verblijfplaats heeft. Vervolgens wordt de Fransman bij aanvang van het proces teruggebracht naar Nederland om zijn proces bij te wonen. Wanneer de rechter in Nederland de Fransman schuldig acht aan het plegen van het strafbare feit en de rechter besluit om aan de Fransman een vrijheidsstraf dan wel een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel op te leggen en/of een proeftijd dan wel een alternatieve straf, dan kan de Fransman op basis van het Kaderbesluit Vrijheidsbeneming of het Kaderbesluit Reclassering wederom worden overgebracht naar Frankrijk. Op het moment dat de Fransman bijvoorbeeld zijn proeftijdvoorwaarden schendt, kan Frankrijk de bevoegdheid tot het alsnog ten uitvoer leggen van de straf overdragen aan Nederland. Dit betekent dus dat de Fransman wederom naar Nederland wordt overgebracht.

Een dergelijk verloop van de procedure lijkt allerm minst bij te dragen aan een meer gelijke behandeling van EU-onderdanen. Daar komt bij dat het moeilijk is voor te stellen dat een dergelijke situatie bij kan dragen aan de resocialisatie van de betrokken persoon. Terwijl resocialisatie van de veroordeelde EU-onderdaan een van de belangrijkste doelstellingen⁶ is van het Kaderbesluit Reclassering.

Kaderbesluit Reclassering ziet aldus op de overdracht van proeftijdbeslissingen tussen lidstaten en voorziet daarnaast in gemeenschappelijke regels voor de overdracht van toezicht op niet-vrijheidsbenemende sancties. Uit de studie *'Foreigners in European Prisons'*⁷ is gebleken dat buitenlanders eerder in voorlopige hechtenis worden genomen dan eigen onderdanen en daardoor meer kans hebben op de oplegging van een gevangenisstraf. Dit betekent volgens de onderzoekers dat buitenlanders ondervertegenwoordigd zijn met betrekking tot gemeenschapsstraffen en maatregelen, maar juist oververtegenwoordigd in gevangnissen.⁸

De vraag die binnen dit onderzoek dan ook centraal staat is:

'In hoeverre kunnen problemen die worden gesignaleerd bij de implementatie van Kaderbesluit Reclassering zodanig worden teruggedrongen zodat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden?'

Door beantwoording van de centrale vraag kan het doel van het onderzoek gerealiseerd worden. Het onderzoeksdoel is het op 28 mei 2010 opleveren van een onderzoeksrapport voor de sectie Vrijheidsbeneming en Vrijheidsbeperking van de Universiteit van Tilburg, met de titel *'Kaderbesluit Reclassering: een effectief instrument? Een onderzoek naar belangrijke voorwaarden voor de effectiviteit van Kaderbesluit Reclassering met het oog op de rechtspositie van veroordeelden.'* Met dit onderzoeksrapport wordt een bijdrage geleverd aan het onderzoek dat de komende jaren op het gebied van het Europees recht en in het bijzonder op het gebied van de grensoverschrijdende reclassering verricht zal worden. In de eerste plaats wordt hieraan een bijdrage geleverd door inzicht te verschaffen in de problematiek die ontstaat bij de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht. In het bijzonder wordt geadviseerd op welke wijze het Kaderbesluit door de wetgever correct geïmplementeerd kan worden met het oog op een optimale werking ervan voor veroordeelde EU-onderdanen.

Het onderzoek naar de gesignaleerde problemen bij de implementatie van het Kaderbesluit Reclassering is een puur juridisch onderzoek. Aan de hand van het onderzoek wordt naar een oplossing gezocht voor de problemen in de beschreven situatie. Op basis van de onderzoeksbevindingen kan vervolgens een voorstel worden gedaan voor de oplossing van het beschreven probleem. Ten behoeve van dit onderzoek is de onderzoeksmethode literatuuronderzoek gebruikt. Om te bepalen in hoeverre problemen worden gesignaleerd bij

⁶ Art. 1 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

⁷ Van Kalmthout e.a. 2007.

⁸ Ibidem, p. 16.

de implementatie van het Kaderbesluit Reclassering, probeer ik te achterhalen wat anderen hebben geschreven over het Europese recht en de omzetting daarvan in nationale wetgeving. Om na afloop van het onderzoek een antwoord te formuleren op mijn centrale vraagstelling zal ik daarnaast teksten analyseren, interpreteren en verwerken. Het laatste gedeelte van het onderzoek betreft een theoretisch onderzoek. Bij theoretisch onderzoek worden leemtes in de situatie opgevuld door de denkkraft van de onderzoeker. De literatuur wordt in deze fase gebruikt om de gegevens te vinden die het mogelijk maken om een oplossing te bedenken.⁹ Doel van dit onderzoek is immers inzicht te geven in de vraag in hoeverre en de wijze waarop gesignaleerde problemen bij de tenuitvoerlegging van de beslissing gebaseerd op Kaderbesluit Reclassering kunnen worden teruggedrongen.

Betrouwbaarheid van het onderzoek is van belang met het oog op de kwaliteit van de scriptie. De betrouwbaarheid wordt gedefinieerd als de mate waarin de onderzoeksresultaten onafhankelijk zijn van toeval. Om de betrouwbaarheid voldoende te kunnen testen moet het onderzoek herhaalbaar zijn. Tevens is het in verband met de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten van belang dat de informatie controleerbaar is. Gewaakt wordt voor het feit dat bevindingen worden gebaseerd op secundaire bronnen. Het gebruik van secundaire bronnen kan namelijk tot gevolg hebben dat meningen of onvolledigheden van anderen voor objectief en juist worden aangenomen.

De onderzoeksresultaten dienen vanzelfsprekend een goed beeld te geven van datgene dat zich in de praktijk afspeelt. Geldigheid van de onderzoeksbevindingen bestaat uit drie vormen. De interne geldigheid hangt samen met de onderzoeksopzet. Gekozen is voor een theoretisch onderzoek, omdat ik in verband met de verschillende vragen die Kaderbesluit Reclassering bij mij oproept de achterliggende gedachte en de inhoud van het besluit beter wil begrijpen. Daarbij wil ik aan de hand van de bestaande literatuur en wet- en regelgeving meer kennis genereren over het onderwerp, waardoor ik mogelijkerwijs oplossingen voor de verschillende belemmeringen kan aandragen. De externe validiteit heeft betrekking op de eventuele generalisatie van de resultaten naar andere vergelijkbare onderzoekseenheden: situatie, locatie, groep of personen. Wil de externe validiteit van toepassing zijn, dan zal het onderzoek betrekking moeten hebben op alle personen die niet wonen in de staat waar zij veroordeeld zijn en dienen de resultaten ook voor andere EU-lidstaten bruikbaar te zijn. Tot slot hangt de geldigheid ook af van de kwaliteit van dataverzameling. Opgemerkt dient te worden dat voor dit onderzoek vooral literatuur en wet- en regelgeving is geanalyseerd. Wetgeving, verdragen en jurisprudentie zijn normstellend.

Het onderzoeksrapport heeft theoretische waarde voor de sectie Vrijheidsbeneming en Vrijheidsbeperking van de Universiteit van Tilburg. De resultaten van het onderzoek worden meegenomen bij aankomend onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van het Europees recht. Het onderzoek draagt aldus bij aan kennis over het onderwerp. Daarbij heeft deze scriptie tevens een praktische waarde. Met de onderzoeksresultaten kan een bijdrage worden geleverd aan het ontwikkelen van kennis met betrekking tot de reclassering op Europees niveau. De EU heeft steeds meer invloed op de individuele lidstaten. Voorgaande jaren zijn een groot aantal besluiten genomen door de instellingen van de EU, welke het nationale recht van de lidstaten raken en beïnvloeden. Voor de lidstaten is het dan ook van praktische waarde dat de problemen die worden gesignaleerd bij de omzetting van (kader)besluiten van de EU in het nationale recht in kaart worden gebracht, zodat de tenuitvoerlegging van de beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden. Hierdoor kan de nationale wetgever de positie van veroordeelde EU-onderdanen beter waarborgen. De resultaten van dit onderzoek kunnen door mevrouw Knapen en de heer Van Kalmthout worden meegenomen bij toekomstige besprekingen inzake de grensoverschrijdende reclassering met andere experts.

⁹ IJzermans en Van Schaaijk 2007, p. 21.

Om de centrale vraag te beantwoorden wordt in het volgende hoofdstuk de werking van de EU besproken. Allereerst wordt ingegaan op het juridisch raamwerk met betrekking tot de omzetting van kaderbesluiten in nationale wet- en regelgeving. Het Europees recht wordt nader besproken, waarbij de nadruk zal liggen op de besluitvormingsprocedure en het instrumentarium op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking. Daarbij dient het Verdrag van Lissabon nadere bespreking. De vraag kan immers worden gesteld of het Verdrag van Lissabon op enigerwijze van invloed is op de implementatie van de aangenomen kaderbesluiten. Tevens rijst de vraag of de nieuwe instrumenten die het Verdrag van Lissabon biedt van meer dwingende aard zijn dan de oude instrumenten. Aan het einde van hoofdstuk twee zal duidelijk worden wat er in de toekomst zal veranderen op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking door inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en wat de impact van het Verdrag zal zijn op het nationale recht van de lidstaten.

Om vervolgens in te kunnen gaan op de vraag hoe het bestaande instrumentarium zich verhoudt tot het nieuwe instrumentarium met betrekking tot de overdracht van het toezicht op personen die een andere nationaliteit hebben dan van het land waar zij terecht staan, wordt in hoofdstuk drie gekeken naar het bestaande instrumentarium met betrekking tot het toezicht op deze personen. Daarbij is tevens van belang of het bestaande instrumentarium in de praktijk bleek te werken en daadwerkelijk toepassing vond.

In hoofdstuk vier wordt het nieuwe instrumentarium besproken, te weten het aangenomen Kaderbesluit Reclassering. Na deze verdieping kunnen de karakteristieken van zowel de bestaande als de nieuwe instrumenten worden beschreven, waarna inzicht kan worden verschaft in de verschillen en overeenkomsten van het beschreven instrumentarium.

In hoofdstuk vijf kan aan de hand van voorgaande hoofdstukken een kritische analyse worden gegeven van de problemen die worden gesignaleerd bij de omzetting van het Kaderbesluit Reclassering in de nationale wet- en regelgeving. Op basis van de gesignaleerde problemen kan gericht naar oplossingen worden gezocht. In het bijzonder wordt vervolgens geadviseerd op welke wijze het Kaderbesluit correct geïmplementeerd kan worden met het oog op een optimale werking ervan voor veroordeelde EU-onderdanen. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de voorwaarden die belangrijk zijn voor een effectieve tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen. Daarnaast wordt gekeken of de gesignaleerde problemen al dan niet opgelost kunnen worden.

Dit alles heeft tot doel om de vraag te beantwoorden in hoeverre problemen die worden gesignaleerd bij de implementatie van Kaderbesluit Reclassering zodanig kunnen worden teruggedrongen dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden. Uiteindelijk kan aldus worden geconstateerd wat de mogelijkheden zijn om de gesignaleerde problemen op te lossen en, wellicht net zo belangrijk, welke problemen niet opgelost kunnen worden.

Hoofdstuk 2 Europees recht

Alvorens het Kaderbesluit Reclassering en de daarbij gesignaleerde problemen inhoudelijk te bespreken is het van belang het juridisch raamwerk uiteen te zetten. Enig begrip van de besluitvorming met betrekking tot de strafrechtelijke samenwerking op het niveau van de EU is daarbij van belang. Gekozen is om dieper op deze besluitvorming in te gaan, aangezien met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verschillende veranderingen zijn opgetreden in de besluitvorming op Europees niveau en het daarbij behorende instrumentarium. Daarbij zal aandacht worden geschonken aan de wijze waarop besluiten van de EU in het nationale recht geïmplementeerd dienen te worden en of het Verdrag van Lissabon aldus van invloed is op de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht. In paragraaf 2.1 wordt gesproken over oude artikelen, het betreft in die gevallen de bepalingen voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. In de daarop volgende paragrafen worden de door het Verdrag van Lissabon gewijzigde en vernieuwde artikelen aangehaald.

2.1 Raamwerk

Het Europees recht kan worden aangeduid als het geldende recht voor de 27 lidstaten van de EU. Het Europees recht is zowel supranationaal als intergouvernementeel. Een kenmerk van supranationaal recht is dat staten een gedeelte van hun soevereiniteit overdragen aan de EU. Supranationaal recht bestond voorheen in de eerste pijler van de EU. Intergouvernementeel is echter een wijze van besluitvorming waarbij de regeringen van staten samen een besluit nemen. Deze vorm van besluitvorming bestond zowel in de tweede als in de derde pijler van de EU.

Het Europees recht was voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vervat in een groot aantal verdragen. Barents en Brinkhorst wijzen op de verdragen van 1958 waarbij de Europese Economische Gemeenschap (hierna EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna EGA) zijn opgericht.¹⁰ Met de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna VEU) is het EEG-verdrag veranderd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna VEG). Naast deze verdragen dient ook te worden gewezen op de bij verdrag opgerichte Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (hierna EGKS). De bepalingen in deze verdragen worden aangeduid als gemeenschapsrecht of als communautair recht. De drie genoemde gemeenschappen hadden betrekking op de gemeenschappelijke markt. De EU werd echter pas in 1993 opgericht bij het VEU. De EU is ingevolge art. 1 VEU (oud) gegrond op de bestaande gemeenschappen, aangevuld met afspraken over beleid en samenwerkingsvormen. In het oude VEU waren de afspraken vastgelegd met betrekking tot samenwerking op het terrein van gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en de afspraken op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Laatst genoemde samenwerkingsvorm heeft de drie kaderbesluiten voortgebracht. Tot slot is het hiervoor aangehaalde Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 in werking getreden. Het Verdrag van Lissabon is een hervormingsverdrag en wijzigt de bepalingen van het bestaande VEU en het VEG.¹¹ Het verdrag zal in de toekomst onder andere moeten leiden tot meer democratie, meer efficiënte bestuurlijke kracht en een betere bescherming van de grondrechten.¹²

2.1.1 Pijlerstructuur Europese Unie

Voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kende de EU de zogenaamde pijlerstructuur. De EU werd middels het VEG en het oude VEU opgedeeld in drie gebieden. De eerste pijler werd gevormd door de EG, de EGKS en de EGA. Deze pijler bevatte aldus

¹⁰ Barents en Brinkhorst 2006, p. 21.

¹¹ In paragraaf 2.2 wordt het Verdrag van Lissabon en de hieruit voortkomende belangrijkste wijzigingen besproken.

¹² Kuypers en Simon 2009, p. i.

de EG-onderwerpen op het gebied van de gemeenschappelijke markt. Hiertoe behoorde het economische en monetaire beleid, het kapitaalverkeer, de douane-unie, het landbouw- en vervoerbeleid, de volksgezondheid en de migratie. Deze pijler werd ook wel de communautaire pijler genoemd. Van communautarisering is sprake wanneer de lidstaten een gedeelte van hun soevereiniteit afdragen zodat bepaalde besluitvormingsbevoegdheden aan de EU worden overgedragen.¹³ De tweede pijler betrof volgens art. 11 VEU (oud) het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Het betrof vooral het buitenlandsbeleid van de EU als geheel in relatie met andere landen. De derde pijler omvatte krachtens art. 29 VEU (oud) het totale beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Onder deze pijler viel de bestrijding van de criminaliteit. De tweede en derde pijler van de EU hadden een intergouvernementeel karakter, aldus niet supranationaal. Dit betekent dat de lidstaten hun soevereiniteit niet hadden afgedragen aan de EU, maar dat de verschillende regeringen samenwerkten op de genoemde terreinen. Dit verschilde wezenlijk van de eerste pijler. Bij de onderwerpen van de eerste pijler hadden de lidstaten immers hun bevoegdheden afgedragen aan de EU.

Voor dit onderzoek is de derde pijler van belang, en in het bijzonder de strafrechtelijke samenwerking. Volgens art. 29 VEU (oud) is het doel van een dergelijke samenwerking 'de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en door voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat'. De justitiële samenwerking was uitgewerkt in art. 31 VEU (oud) en omvatte vooral het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit mede door het vergemakkelijken en bespoedigen van de samenwerking met betrekking tot de procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen.

2.1.2 Besluitvorming en instrumenten

Binnen de besluitvorming van de eerste pijler, de gemeenschappen, konden vier belangrijke procedures onderscheiden worden. De meest bekende procedures waren de raadplegingsprocedure, de samenwerkingsprocedure, de medebeslissingsprocedure en de instemmingsprocedure. Welke besluitvormingsprocedure gevolgd diende te worden, was afhankelijk van de rechtsgrondslag waaraan de bevoegdheid werd ontleend.¹⁴ Hierna zal ik kort stilstaan bij de medebeslissingsprocedure omdat deze wijze van besluitvorming de enige procedure is die na het Verdrag van Lissabon blijft bestaan, zij het enigszins gewijzigd.

In de medebeslissingsprocedure¹⁵ voorzag het Europees Parlement de Raad van advies. Indien het Parlement een voorstel goedkeurde of wijzigingen aanbracht die werden overgenomen door de Raad, nam de Raad het besluit. Deed een van deze situaties zich niet voor dan nam de Raad met gekwalificeerde meerderheid¹⁶ een gemeenschappelijk standpunt aan gebaseerd op het oorspronkelijke voorstel en de adviezen van het Parlement. Vervolgens ontstonden drie mogelijkheden.¹⁷ Indien het Parlement het gemeenschappelijke standpunt goedkeurde of zich niet binnen drie maanden uitsprak, gold het gemeenschappelijke standpunt van de Raad als besluit. Indien het Parlement het gemeenschappelijke standpunt verwierp met volstreekte meerderheid¹⁸ dan was de wetgevingsprocedure beëindigd en het voorstel verworpen. Tot slot kon het Parlement het gemeenschappelijke standpunt amenderen en kon de Raad het door het Parlement gewijzigde voorstel aannemen. In dit geval moesten alle amendementen worden overgenomen. Als de Raad afzonderlijke amendementen verwierp of als voor het overnemen ervan de vereiste meerderheid ontbrak, dan moest de voorzitter van de Raad met

¹³ Barents en Brinkhorst 2006, p. 36.

¹⁴ Kooijmans 2008, p. 276.

¹⁵ Art. 251 VEG (oud).

¹⁶ Wanneer 255 stemmen worden verkregen en de meerderheid voor het besluit stemt.

¹⁷ Art. 251 lid 2 sub a t/m c VEG (oud).

¹⁸ Volstreekte meerderheid is de helft van het aantal stemmen plus 1.

goedvinden van de voorzitter van het Parlement binnen zes weken het bemiddelingscomité bijeenroepen, dat uit vijftien gelijkwaardige vertegenwoordigers van de Raad en het Europees Parlement was samengesteld. Het bemiddelingscomité probeerde vervolgens een gemeenschappelijke ontwerptekst te formuleren, waar zowel de Raad als het Europees Parlement mee akkoord kon gaan. Het ontwerpbesluit diende door de Raad met gekwalificeerde meerderheid te worden bekrachtigd. Het Europees Parlement had hiervoor een volstrekte meerderheid van stemmen nodig.

De instellingen van de EU hadden bij de besluitvorming in de eerste pijler verschillende rechtsinstrumenten ter beschikking. Art. 249 VEG (oud) noemde verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen of adviezen.

Vond de besluitvorming binnen de eerste pijler op supranationale wijze plaats, in de tweede en derde pijler van de EU vond besluitvorming plaats op intergouvernementele wijze. De derde pijler van de EU had veel overeenkomsten met de besluitvormingsprocedure van de tweede pijler. Ik volsta dan ook met een bespreking van de derde pijler, aangezien deze van direct belang is voor het onderzoek. Op het gebied van de samenwerking in strafzaken was de Raad bevoegd om besluiten te nemen. In overeenstemming met de tweede pijler had het Europees Parlement in de derde pijler ook een opvallend kleine rol in het besluitvormingsproces. De instelling had ook in deze procedure een adviesfunctie. Kijkende naar deze adviesfunctie, kan worden vastgesteld dat geen sprake was van een medebeslissingsprocedure zoals wel het geval was bij de besluitvorming in de eerste pijler. De Raad diende daarentegen wel het Europees Parlement te raadplegen alvorens een kaderbesluit kon worden aangenomen. Hoewel het Europees Parlement wel werd betrokken bij de procedure, stond zij bij lange na niet op gelijke voet met de Raad. Het Parlement kon aanbevelingen geven aan de Raad met betrekking tot verschillende onderwerpen. Deze aanbevelingen waren echter niet bindend. In het geval dat besluiten, kaderbesluiten of gezamenlijke standpunten genomen dienden te worden, stemde de Raad volgens art. 34 lid 2 VEU (oud) met eenparigheid van stemmen. Bij overeenkomsten was een gekwalificeerde meerderheid afdoende.¹⁹

Uit art. 34 lid 2 VEU (oud) volgde dat de Raad voor politieke en justitiële samenwerking vier instrumenten ter beschikking had. De Raad kon gemeenschappelijke standpunten aannemen waarin de aanpak van de EU ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid werd omschreven. Tevens kon de Raad kaderbesluiten aannemen. Dergelijke besluiten zagen op de harmonisatie van de rechtsstelsels. Het derde instrument dat de Raad tot haar beschikking had waren besluiten. Besluiten konden slechts worden genomen voor andere doelen dan de politieke en justitiële samenwerking. Voor het aannemen van (kader)besluiten diende de Raad volgens art. 39 VEU (oud) eerst advies te vragen aan het Europees Parlement. Deze adviesverplichting bezorgde het Europees Parlement een sterkere positie in de besluitvormingsprocedure dan in de andere pijlers. Tot slot beschikte de Raad over de mogelijkheid om overeenkomsten tussen de lidstaten vast te stellen.

2.2 Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon wordt gezien als een hervormingsverdrag en draagt officieel de benaming: 'Het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap'. Een belangrijke verandering is de benaming van de verdragen. De verdragsnaam van het VEU is onveranderd, terwijl het VEG nu het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VWEU) heet.²⁰ Art. 1 VEU bepaalt dat de EU gegrond is op het nieuwe VEU en het VWEU. Verder volgt uit dit artikel dat de EU in de plaats is getreden van de Europese Gemeenschap. Hieruit kan geconcludeerd worden dat door de inwerkingtreding van het

¹⁹ Art. 34 lid 2 sub d VEU (oud).

²⁰ Kuypers en Simon 2009, p. 1.

Verdrag van Lissabon zowel de term ‘Gemeenschapsrecht’ als ‘Europese Gemeenschap’ niet langer bestaat. Het VEU bevat nu het constitutionele recht van de EU. In het VEU is tevens de tweede pijler ondergebracht. Het Verdrag van Lissabon heeft aldus een fusie teweeggebracht tussen de eerste en de derde pijler.²¹ In het VWEU zijn de materiële beleidsterreinen van de EU opgenomen, inclusief het strafrecht van de derde pijler. Daarnaast is toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de EU een belangrijke verandering. Wat betekenen de veranderingen die het Verdrag van Lissabon met zich meebrengt voor de bevoegdheden van de instellingen, de besluitvorming op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking en het instrumentarium? Hierna wordt nader ingegaan op deze veranderingen.

2.2.1 Grondrechten

De grondrechtenbescherming binnen de EU wordt door inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op twee manieren gewaarborgd. Op de eerste plaats bepaalt art. 6 lid 1 VEU dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna Handvest) voortaan bindend is voor de staten. Het nieuwe Handvest²² vervangt sinds inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het Handvest (oud). Daarnaast volgt uit art. 6 lid 2 VEU dat de EU is toegetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM). Wat betekent het bindend worden van het Handvest en de toetreding van de EU tot het EVRM voor de EU-burgers?

Het Handvest dat door het Verdrag van Lissabon bindend is geworden, zal in mijn optiek weinig veranderen voor de EU-burgers. Nadere bestudering van het Handvest leert immers dat de bestaande rechten slechts worden bevestigd. Daar komt bij dat verschillende rechten en beginselen terug zijn te vinden in het EVRM.²³ Wel sluit ik mij aan bij de mening van Van Ooik en Wessel die verwachten dat het Hof vaker zal verwijzen naar het Handvest.²⁴ Doordat het Handvest bindend is geworden, kunnen EU-burgers rechtstreeks een beroep doen op het Handvest en aldus rechten aan ontleen.

Het EVRM heeft invloed op het nationale recht van staten, mede door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (hierna EHRM). Het EHRM is opgericht bij het EVRM²⁵ en ziet toe op de naleving van de mensenrechten. Volgens art. 47 VEU bezit de EU rechtspersoonlijkheid en is aldus drager van rechten en plichten. Op basis van deze rechtspersoonlijkheid kon de EU partij worden bij het EVRM. Bij het EHRM konden EU-burgers al een klacht indienen tegen een lidstaat. Een klacht indienen tegen de EU behoorde echter niet tot de mogelijkheden. De EU was immers voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen partij bij het EVRM. EU-burgers hebben door de toetreding van de EU tot het EVRM een extra rechtsinstrument tot hun beschikking gekregen. EU-burgers kunnen namelijk bij een vermeende schending van grondrechten door de tenuitvoerlegging van EU-recht, een klacht indienen bij het EVRM. Doordat het EU-recht meer invloed krijgt in het nationale recht van de lidstaten, is toetreding van de EU tot het EVRM een stap in de goede richting met het oog op de rechtswaarborgen van de EU-burgers.

2.2.2 Instellingen en besluitvorming

Bij de besluitvorming op Europees vlak zijn verschillende instellingen en organen betrokken. De EU bestaat sinds inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon uit zeven formele instellingen. Art. 13 VEU noemt de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad, het Hof van Justitie, de Rekenkamer, de Europese Raad en de Europese Centrale Bank. De twee laatstgenoemde instellingen hadden voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet de status van instelling.²⁶

²¹ Barents 2008, p. 3.

²² PbEU 2010, C 83/389.

²³ Vgl. bijvoorbeeld Titel VI Handvest en art. 6 en 7 EVRM.

²⁴ Van Ooik en Wessel 2009, p. 110.

²⁵ Art. 19 EVRM.

²⁶ Van Ooik en Wessel 2009, p. 11.

De Europese Commissie is het uitvoerende orgaan van de EU. Volgens art. 211 VEG (oud) is de Europese Commissie mede belast met het indienen van wetsvoorstellen voor nieuwe EU-wetgeving en het toezien op de naleving van de Europese verdragen door de lidstaten. De Commissie is op verschillende aspecten veranderd. Vanaf 1 november 2014 zal slechts twee derde van de lidstaten leden leveren voor de Europese Commissie in plaats dat iedere lidstaat één commissaris levert.²⁷ Met de huidige 27 lidstaten zijn 9 lidstaten dan niet vertegenwoordigd in de Europese Commissie. Lid vijf van het betreffende artikel voegt hier aan toe dat de Raad met eenparigheid van stemmen kan besluiten dat dit aantal wordt gewijzigd. De vraag die kan worden gesteld is of de samenstelling van de Europese Commissie in 2014 werkelijk zal veranderen? In mijn optiek lijkt door de aangebrachte nuance op voorhand te worden uitgegaan dat de lidstaten hier niet mee akkoord zullen gaan. Bij mogelijke tegenstand wordt de gelegenheid gegeven de samenstelling van de Europese Commissie onveranderd te laten.

Een andere opvallende verandering is de in art. 11 lid 4 VEU gecreëerde mogelijkheid voor EU-burgers om de Europese Commissie te verzoeken een voorstel te doen inzake een bepaald onderwerp. Burgers hebben deze mogelijkheid als zij minstens één miljoen medestanders hebben, het zogenoemde burgerinitiatief. Het burgerinitiatief wekt de schijn bij te dragen aan het democratische gehalte van de EU. Hier wil ik echter opmerken dat het aantal benodigde medestanders zeer groot is. Daar komt bij dat wordt gesproken over een verzoek. Het is aldus geen wetsvoorstel van de EU-burgers, maar een verzoek van deze burgers aan de Europese Commissie een wetsvoorstel in te dienen. De Europese Commissie is niet gehouden een dergelijk wetsvoorstel te doen. Dit zogenoemde recht van initiatief is in mijn optiek een illusie op het moment dat de Europese Commissie niet verplicht is een voorstel van één miljoen EU-burgers in te dienen.

Het Europees Parlement is de volksvertegenwoordiging van de EU. De taak van het Europees Parlement was voornamelijk controlerend. De Europese Commissie was voor haar beleid verantwoording schuldig aan het Europees Parlement. Uit art. 197 VEG (oud) volgde dat deze controle door het Europees Parlement uitgeoefend kon worden door mondeling dan wel schriftelijk vragen te stellen aan de Europese Commissie. Tevens kon het Europees Parlement de Raad van adviezen voorzien over besluiten die de Raad op voorstel van de Europese Commissie wenste aan te nemen.²⁸ Het Europees Parlement had echter geen controlebevoegdheid ten aanzien van de Raad, zoals zij dat bij de Europese Commissie wel had. Dit is in mijn ogen op zijn minst opvallend te noemen aangezien de Raad het belangrijkste politieke en wetgevende orgaan is van de EU. Enige controle door het Europees Parlement was in mijn optiek een goede bevoegdheid geweest. Een positieve verandering is dan ook de versterking van de positie van het Europees Parlement door het Verdrag van Lissabon. In het bijzonder wijs ik op de verbeterde positie van het Europees Parlement bij de besluitvorming op het gebied van het strafrecht. Uit art. 82 lid 1 VWEU volgt dat de Raad in samenwerking met het Europees Parlement maatregelen dient vast te stellen op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken. Het Verdrag van Lissabon heeft aldus grondslag geboden voor het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement samen met de Raad. Daar komt bij dat ook de nationale parlementen meer bevoegdheden hebben gekregen. Art. 12 VEU biedt namelijk aan de nationale parlementen rechtsgrond de eigen rol in het besluitvormingsproces op Europees niveau te versterken. Voorstellen op Europees niveau kunnen als het ware gecontroleerd worden door de nationale parlementen. De nationale parlementen hebben de mogelijkheid om via een gele kaartprocedure²⁹ en een

²⁷ Art. 17 lid 5 VEU.

²⁸ Verheugt 2005, p. 564.

²⁹ Als een derde van alle mogelijke stemmen vindt dat het onderwerp niet op Europees niveau thuis hoort, dan moet de Europese Commissie haar wetgevingsvoorstel in heroverweging nemen. Bij wetgevingsvoorstellen over de samenwerking op het gebied van justitie en politie is een kwart van alle mogelijke stemmen genoeg. Zie Europa Nu, *De rol van nationale parlementen in Europa*, WWW <http://www.europa-nu.nl/id/vhcogh59fsmg/nationale_parlementen_krijgen_meer>, geraadpleegd 17 maart 2008.

oranje kaartprocedure³⁰ aan te geven dat een bepaald voorstel niet in overeenstemming is met het beginsel van subsidiariteit en dat zij het voorstel blokkeren. Het betreft dan situaties waarin de voorkeur wordt gegeven besluiten op nationaal niveau te nemen en niet op Europees niveau. Nu meer wetgeving tot stand zal komen op Europees niveau is het in mijn optiek een goede ontwikkeling dat nationale parlementen de mogelijkheid wordt geboden vroegtijdig in te grijpen bij het tot stand brengen van wetgeving op Europees niveau. Of deze blokkerende opties daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht, valt in mijn ogen nog maar af te wachten. Bij de oranje kaartprocedure dient namelijk de helft van de nationale parlementen deze kaart in te zetten. Overleg tussen alle betrokken parlementen zal dan ook noodzakelijk zijn. Dat vraagt veel organisatie en ik vraag mij dan ook af of daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van een dergelijke procedure.

Tot slot dient de Raad nadere bespreking. De Raad wordt ook wel de Raad van Ministers genoemd. De Raad wordt volgens art. 16 VEU gevormd door een minister van elke lidstaat en telt op dit moment dus 27 ministers. De Raad van de EU kan in negen samenstellingen bijeenkomen.³¹ De Raad is het belangrijkste politieke en wetgevende orgaan van de EU en vertegenwoordigt de individuele lidstaten. De basis voor de taken van de Raad was gelegen in art. 202 VEG (oud). Voor het nemen van een beslissing kon de Raad advies inwinnen bij het Europees Parlement of de Europese Commissie.

Door het Verdrag van Lissabon is het Europees Parlement, zoals besproken, op meer gelijke voet met de Raad komen te staan. De Raad zal aldus alleen besluiten kunnen nemen in overleg met het Europees Parlement. Wellicht de belangrijkste verandering bij de Raad is de stemming met gekwalificeerde meerderheid. Had een lidstaat eerst een bepaald aantal stemmen, vanaf 2014 dient bij de stemming over een te nemen besluit een gekwalificeerde meerderheid van minstens 55% van de lidstaten die minstens 65% van de totale bevolking van de EU vertegenwoordigen voor te stemmen.³² Tot 2014 blijft dus de gekwalificeerde meerderheid van art. 205 lid 2 VEG (oud) gelden.

2.2.3 *Rechtshandelingen*

Het Verdrag van Lissabon heeft wijzigingen voortgebracht voor zowel de besluitvormingsprocedures binnen de EU als de instrumenten. Voor inwerkingtreding van het Verdrag kende de EU een grote verscheidenheid aan procedures. Voor de besluitvorming binnen de EU bestond geen eenduidige regeling. Daarbij kwam dat de verschillende bepalingen waren verspreid over zowel het oude VEU als het oude VEG. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn de procedures en de instrumenten overzichtelijk opgenomen in één hoofdstuk, te weten in hoofdstuk 2 van Titel I VWEU.

De bevoegdheden van de EU zijn opgenomen in het VWEU en worden opgedeeld in drie categorieën. Van Ooik en Wessel geven aan dat de eerste categorie exclusieve Uniebevoegdheden betreft, de tweede categorie betreft de met de lidstaten gedeelde bevoegdheden en de laatste categorie de lidstaten ondersteunende bevoegdheden van de Unie.³³ Nadere bestudering van het VWEU leert dat gesproken wordt over rechtshandelingen van de EU.³⁴ Hier kan worden opgemerkt dat de EU niet langer de term rechtsinstrumenten hanteert en enkele van deze instrumenten zelfs niet meer bestaan. De rechtshandelingen

³⁰ Als de helft van de nationale parlementen vindt dat het onderwerp niet op Europees niveau thuis hoort, heroverweegt de Europese Commissie het voorstel. Als de Commissie het voorstel niet intrekt, moet zij met redenen omkleeden waarom het gehandhaafd blijft. In dat geval kunnen de Europese Raad van Ministers en het Europees Parlement besluiten het voorstel niet in behandeling te nemen. Om het voorstel te verwerpen is in de Raad een meerderheid van 55 % van de leden nodig. Het Parlement kan het voorstel in die situatie met gewone meerderheid afwijzen. Zie Europa Nu, *De rol van nationale parlementen in Europa*, WWW <http://www.europa-nu.nl/id/vhcogh59fsmg/nationale_parlementen_krijgen_meer>, geraadpleegd 17 maart 2008.

³¹ Voor deze scriptie is de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken belangrijk. Het is immers deze samenstelling van ministers van de Raad geweest die Kaderbesluit Reclassering heeft aangenomen.

³² Art. 238 lid 3 sub a VWEU.

³³ Van Ooik en Wessel 2009, p. 7.

³⁴ Zie Titel 1, deel VI, hoofdstuk 2 VWEU.

waarover de verschillende instellingen beschikken zijn: verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen.³⁵ Door het Verdrag van Lissabon verdwijnen aldus kaderbesluiten, overeenkomsten en gemeenschappelijke standpunten uit het instrumentarium van de voorheen derde pijler. Dit betekent dat de rechtsinstrumenten van de voormalige eerste en derde pijler worden vervangen door één nieuw instrumentarium. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de oude rechtsinstrumenten en het nieuwe systeem van rechtshandelingen van de EU.

Voorheen: Rechtsinstrumenten (Art. 249 VEG oud)	Nu: Rechtshandelingen (Art. 288 t/m 292 VWEU)
	<u>Wetgevingshandelingen</u>
▪ EG-richtlijn	▪ EU-richtlijn
▪ EG-verordening	▪ EU-verordening
▪ EG-beschikking	▪ EU-beschikking
	<u>Niet-wetgevingshandelingen</u>
	▪ EU-aanbevelingen en EU-adviezen
	▪ Gedelegeerde handelingen: gedelegeerde richtlijnen/verordeningen/besluiten
	▪ Uitvoeringshandelingen: uitvoeringsrichtlijnen, -verordeningen, -besluiten

Tabel 1

Rechtshandelingen worden volgens art. 290 VWEU verdeeld in twee categorieën: wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen. De wetgevingshandelingen worden bestempeld als zijnde alle besluiten die worden genomen door middel van de gewone of de bijzondere wetgevingsprocedure.³⁶ Ik kan mij vinden in de conclusie van Barents dat de gewone wetgevingsprocedure in principe een voortzetting is van de bekende medebeslissingsprocedure.³⁷ In deze gewone wetgevingsprocedure worden besluiten genomen door de Raad en het Europees Parlement. De bijzondere wetgevingsprocedure lijkt op een samensmelting van de oude instemmingsprocedure en de raadplegingsprocedure. In de bijzondere wetgevingsprocedure kan de Raad immers pas een besluit nemen na de goedkeuring of raadpleging van het Europees Parlement. Barents wijst daarbij in deze terecht op het gegeven dat de samenwerkingsprocedure geheel verdwenen is.³⁸

De wetgevingshandelingen worden onderverdeeld in richtlijnen, verordeningen en besluiten van de EU. De niet-wetgevingshandelingen zijn besluiten die worden genomen via ofwel delegatie ofwel ter uitvoering van wetgevingshandelingen.³⁹ Niet-wetgevingshandelingen worden aangeduid als gedelegeerde richtlijn, gedelegeerde verordening, gedelegeerd besluit, uitvoeringsverordening en zo verder. Art. 290 VWEU bepaalt dat de wetgever, het Europees Parlement en de Raad, via een wetgevingshandeling niet-wetgevingshandelingen kan delegeren aan de Commissie. Een gedelegeerde bevoegdheid kan slechts betrekking hebben op ofwel een aanvulling ofwel een wijziging van een wetgevingshandeling die volgens de wetgever niet essentieel is.⁴⁰ De lidstaten nemen in beginsel alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het beleid.⁴¹ Indien de wetgever echter van oordeel is dat eenduidige voorwaarden noodzakelijk zijn, kan de wetgever de Commissie machtigen om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen.

Van Ooik en Wessel wijzen op het feit dat op het terrein van het strafrecht voortaan gewerkt zal worden met richtlijnen en niet langer met kaderbesluiten.⁴² Uit art. 82 lid 2 VWEU volgt

³⁵ Art. 288 VWEU.

³⁶ Art. 289 lid 3 VWEU.

³⁷ Barents 2008, p. 14.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Art. 290 jo. art. 291 VWEU.

⁴⁰ COM/2009/0673, p. 8.

⁴¹ Art. 291 lid 1 en 2 VWEU.

⁴² Van Ooik en Wessel 2009, p. 44.

dat het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de wederzijdse erkenning en justitiële samenwerking aan de hand van richtlijnen minimumvoorschriften kunnen stellen. In het kader van dit onderzoek is het van belang op te merken dat de gewone wetgevingsprocedure gevolgd moet worden bij de justitiële samenwerking in strafzaken. Dienden de vroegere kaderbesluiten nog met eenparigheid van stemmen tot stand te komen, nu is een gekwalificeerde meerderheid van stemmen bij het nemen van besluiten op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking voldoende. Lidstaten met een groot bevolkingsaantal lijken met deze wijze van stemmen meer macht te hebben verkregen. De lidstaten beschikken daarentegen wel over de mogelijkheid een noodremprocedure in gang te zetten. De zogenoemde noodremprocedure op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken is neergelegd in art. 82 lid 3 en art. 83 lid 3 VWEU. Via deze procedure kan een lidstaat de vaststelling van minimumvoorschriften aan de hand van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op het gebied van straf(proces)recht blokkeren.⁴³ Op het moment dat 'een richtlijn afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van het nationale strafrechtstelsel', kan een lidstaat via deze procedure de gewone wetgevingsprocedure schorsen.⁴⁴ Wanneer de gewone wetgevingsprocedure is geschorst dient de Europese Raad immers met eenparigheid van stemmen te besluiten de ontwerprichtlijn alsnog terug te zenden aan de Raad.⁴⁵ Maar hier wringt dan ook tegelijkertijd de schoen. Nergens is te achterhalen wat onder 'fundamentele aspecten van het nationale strafrechtstelsel' wordt verstaan. Persoonlijk denk ik aan het opportuniteitsbeginsel en het gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs als zijnde de fundamentele aspecten van het Nederlandse strafrechtstelsel. En wat te denken van het beleid ten aanzien abortus en het euthanasiebeleid, zijn dit de fundamentele aspecten die worden bedoeld?

De kaderbesluiten die door de Raad voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn aangenomen dienen te worden omgezet in nationaal recht. De vraag die kan worden gesteld is op welke wijze het Kaderbesluit Reclassering wordt geïmplementeerd in het Nederlandse recht en daarbij dient tevens te worden gekeken of het Verdrag van Lissabon op enigerwijze van invloed is op deze omzetting in het nationale recht.

2.3 Omzetting in nationaal recht

Besluiten die worden genomen op Europees niveau dienen geïmplementeerd te worden. Onder implementatie wordt volgens aanwijzing 328 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna Awr) verstaan: 'de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.' Dit betekent aldus dat besluiten omgezet dienen te worden in nationaal recht. In het geval van het Kaderbesluit Reclassering dient de inhoud van het besluit te worden vertaald in nationale wet- en regelgeving, zodat de burgers hier rechten aan kunnen ontleen. De omzetting van het Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht zal via de oude implementatieweg verlopen. In art. 9 van Protocol 36 horende bij het Verdrag van Lissabon staat immers dat besluiten, aangenomen voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, worden gehandhaafd. De lidstaten dienen volgens art. 25 Kaderbesluit Reclassering uiterlijk 6 december 2011 aan het Kaderbesluit te voldoen. Hoewel het Verdrag van Lissabon niets aan de implementatiewijze van het Kaderbesluit Reclassering zal veranderen, is het wel degelijk interessant om de vraag te beantwoorden op welke wijze de implementatiewijze na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is veranderd en óf het nieuwe instrumentarium op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking dwingender zal zijn dan de hierna te bespreken implementatiewijze van kaderbesluiten.

⁴³ Van Ooik en Wessel 2009, p. 44.

⁴⁴ Vgl. art. 82 lid 3 en art. 83 lid 3 VWEU.

⁴⁵ Ibidem.

2.3.1 Omzetting kaderbesluiten

De justitiële samenwerking binnen de EU werd nader uitgewerkt in art. 31 VEU (oud). De eerder genoemde instrumenten van art. 34 VEU (oud) stonden ter beschikking van de Raad. Kaderbesluiten zijn volgens art. 34 lid 2 sub b VEU (oud) verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar de nationale instanties behouden de bevoegdheid om zowel vorm als middelen te kiezen. Kaderbesluiten zijn gericht op de harmonisatie⁴⁶ van wetgeving van lidstaten. Kaderbesluiten bevatten verplichtingen voor de lidstaten om nationale wetgeving aan te passen. Opmerkelijk is dat het oude VEU geen verdere regels stelde met betrekking tot de omzetting van kaderbesluiten in nationale wetgeving. Dit roept dan ook de vraag op of er wellicht andere normen worden gesteld met betrekking tot de omzetting van dergelijke besluiten in het nationale recht. Allereerst verdient het opmerking dat het kaderbesluit als instrument veel gelijkenis heeft met een instrument uit de voorheen eerste pijler, de richtlijn. Zo blijkt uit art. 249 VEG (oud) dat ook een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar dat ook aan hen de bevoegdheid wordt overgelaten om vorm en middelen te kiezen. Hierbij wil ik benadrukken dat het wezenlijke verschil tussen deze instrumenten de rechtstreekse werking betrof.

Het leerstuk over de verhouding tussen het EG-recht en het nationale recht zal menig lezer kennen. In het arrest *Van Gend en Loos*⁴⁷ werd door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna HvJ EG) het begrip ‘rechtstreekse werking’ met betrekking tot het EG-recht nader geformuleerd. Uit dit arrest volgde dat bepalingen van het oude VEG door de nationale rechter toegepast kunnen worden. Wanneer nationale regels in strijd zijn met deze bepalingen, moeten de nationale regels buiten toepassing worden gelaten.⁴⁸

De regels van voorrang met betrekking tot EG-bepalingen kwamen voort uit het arrest *Costa v. E.N.E.L.*⁴⁹ Hieruit volgde dat EG-recht voorrang heeft op nationaal recht en een hogere status heeft dan het nationale recht van de lidstaten. Corstens en Pradel wijzen terecht op het feit dat het beginsel van voorrang harmonisatie van de nationale strafrechtstelsels zal bewerkstelligen.⁵⁰ Deze harmonisatie is het gevolg van een tweetal aspecten van het voorrangsbeginsel. Het eerste aspect betreft volgens Corstens en Pradel dat het beginsel van voorrang de werking van een nationale regel belemmert wanneer deze regel strijdig is met EG-recht. Daarnaast hebben nationale rechters de verplichting toepassing te geven aan een rechtsregel van de EG boven de strijdige nationale rechtsregel.⁵¹

Het HvJ EG oordeelde in de zaak *Pupino*⁵² dat staten de plicht hebben tot kaderbesluit conforme interpretatie. Een dergelijke interpretatie betekent dat de nationale rechter de betreffende wet- en regelgeving zo veel mogelijk overeenkomstig het Europese recht dient uit te leggen. Het HvJ EG wees op het dwingende karakter van kaderbesluiten op het gebied van strafrechtelijke samenwerking, daar deze formulering bijna identiek was aan die van art. 249 VEG (oud), te weten de richtlijn. De nationale rechter dient aldus het nationale recht uit te leggen naar het doel van het kaderbesluit. Op deze manier kan het resultaat van het kaderbesluit bereikt worden.

Een kaderbesluit heeft zoals hiervoor toegelicht geen rechtstreekse werking. Burgers kunnen om die reden geen beroep doen op een kaderbesluit voor de nationale rechter. Het ontbreken van rechtstreekse werking bij kaderbesluiten doet niet af aan het feit dat het besluit geïmplementeerd dient te worden. Daar komt bij dat kaderbesluiten zijn gericht op de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.⁵³

⁴⁶ Onderlinge aanpassing.

⁴⁷ HvJ EG 5 februari 1963, nr. 26/62, *Jur.* 1963.

⁴⁸ Slot e.a. 2008, p. 54.

⁴⁹ HvJ EG 3 juni 1964, nr. 6/64, *Jur.* 1964.

⁵⁰ Corstens en Pradel 2003, p. 29.

⁵¹ Ibidem.

⁵² HvJ EG 16 juni 2005, nr. C-105/03, *Jur.* 2005.

⁵³ Art. 34 lid 2 sub b VEU (oud).

De omzetting van kaderbesluiten kan volgens Borgers in drie stadia worden onderscheiden.⁵⁴ De eerste fase is de pré-implementatiefase. Deze fase ziet op de vraag of het kaderbesluit een gewenst resultaat oplevert wanneer het wordt omgezet in nationale wetgeving. Gekeken moet worden naar de betekenis van de begrippen in de verschillende lidstaten. Een andere uitleg van een begrip kan immers verstrekkinge gevolgen hebben. Daarbij moet volgens Borgers tevens gekeken worden naar de praktische uitvoerbaarheid. De haalbaarheid van de gestelde termijnen is hierbij belangrijk.

De eigenlijke implementatiefase betreft de vraag op welke wijze het kaderbesluit wordt omgezet in de nationale wetgeving. Zo dient vastgesteld te worden of de inhoud van het kaderbesluit ondergebracht dient te worden in een wetboek of in een bijzondere wet.⁵⁵ Uit de memorie van toelichting (hierna MvT) van het wetgevingsprogramma⁵⁶ blijkt dat zowel Kaderbesluit Reclassering als Kaderbesluit Vrijheidsbeneming in de in voorbereiding zijnde 'Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafvonnisen' wordt geïmplementeerd. Uit deze kamerstukken blijkt dat de beoogde inwerkingtreding van de wet is gesteld op 1 juli 2011, hetgeen zou betekenen dat Nederland aan de gestelde datum 6 december 2011 zal voldoen. Een niet onbelangrijk aspect van de omzetting van kaderbesluiten in de nationale wetgeving betreft de toegang tot de rechter voor de verdachte. Volgens Borgers bestaat een dilemma bij de wederzijdse erkenning waar het gaat om de realisatie en bewaking van de rechtseenheid.⁵⁷ Borgers noemt twee aspecten. Het eerste aspect ziet op gestelde termijnen in het kaderbesluit. Dit betekent in het geval van Kaderbesluit Reclassering dat het kaderbesluit weinig ruimte overlaat voor de verdachte om in beroep te gaan.⁵⁸ Een kwalijk gevolg van deze krappe termijn lijkt dan ook dat de mogelijkheid van de verdachte rechtsmiddelen aan te wenden aanzienlijk wordt beperkt. Het tweede aspect betreft volgens Borgers de decentralisatie.⁵⁹ Hiermee wordt bedoeld dat doordat samenwerking plaatsvindt tussen justitiële autoriteiten, het risico wordt gelopen dat uitleg en toepassing van instrumenten kan verschillen.

De laatste fase betreft de zogenoemde evaluatie of post-implementatiefase. Een dergelijke evaluatie moet volgens het Haags Programma gericht zijn op de werking van de inhoud van het kaderbesluit in de praktijk en de mogelijke oplossingen die kunnen worden aangedragen voor de ontstane problemen.⁶⁰

2.3.2 Omzetting richtlijnen

Het verdwijnen van het kaderbesluit als rechtsinstrument is een opvallende verandering. Te meer omdat tot op heden juist door middel van kaderbesluiten invloed werd uitgeoefend op het nationale strafrecht. De EU heeft zagezegd de beschikking over richtlijnen om hiermee minimumvoorschriften te stellen ter bevordering van de wederzijdse erkenning van strafvonnis en rechterlijke beslissingen. Volgens art. 82 lid 2 VWEU dient in deze minimumvoorschriften wel rekening te worden gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtssystemen van de lidstaten. Maar wat verandert er nu concreet op het moment dat wordt gekeken naar de strafrechtelijke samenwerking en het instrumentarium? In Verklaring 17 van het Verdrag van Lissabon is opgenomen dat het recht van de EU voorrang heeft boven het nationale recht van de staten. Hierbij wordt in de verklaring verwezen naar de zaak *Costa v. E.N.E.L.* Dit zou betekenen dat besluiten die in de toekomst worden genomen op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking, zowel rechtstreekse werking als voorrang hebben.⁶¹

⁵⁴ Borgers e.a., p. 40.

⁵⁵ Ibidem, p. 42.

⁵⁶ Kamerstukken // 2009/10, 32 123, nr. 2, p. 236.

⁵⁷ Borgers e.a., p. 47.

⁵⁸ Art. 12 Kaderbesluit Reclassering stelt een termijn van 60 dagen waarbinnen de definitieve beslissing over de erkenning van de proeftijdbeslissing en de aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de proeftijdvoorwaarden en de alternatieve straffen, dient te worden genomen.

⁵⁹ Borgers e.a., p. 47.

⁶⁰ PbEU 2005, C 53/1, overweging 3.

⁶¹ Van Ooik en Wessel 2009, p. 176.

2.4 Conclusie

Verschillende aspecten binnen de EU zijn als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon veranderd. Het Verdrag heeft het VEU gewijzigd. Het nieuwe VEU bevat de institutionele bepalingen van de EU. Het VEG is gewijzigd in het VWEU en bevat de materiële bepalingen van de EU. Volgens art. 1 VEU treedt de Unie in de plaats van de Europese Gemeenschap.⁶² Hiermee is de pijlerstructuur van de EU komen te vervallen.

Kaderbesluiten worden sinds het Verdrag van Lissabon niet langer in verband gebracht met de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Door inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan nog maar met één instrument invloed worden uitgeoefend op het nationale strafrecht: de richtlijn. Via de richtlijn kunnen minimumvoorschriften worden vastgesteld. Doordat de rechtsregels van het HvJ EG blijven gelden, hebben de bij richtlijn vastgestelde minimumvoorschriften rechtstreekse werking indien zij strijdig zijn met het nationale recht. Hierbij wil ik opmerken dat, doordat wordt gesproken over minimumvoorschriften, het nationale recht van de ene lidstaat kan afwijken van dat van een andere lidstaat. Het stellen van minimumvoorschriften betekent dat de individuele lidstaten hogere eisen en dus strengere voorschriften kunnen vaststellen.

De lidstaten hadden voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een vetorecht met betrekking tot het aannemen van kaderbesluiten op het gebied van strafrechtelijke samenwerking. Dergelijke besluiten dienden met eenparigheid van stemmen genomen te worden. De richtlijnen met minimumvoorschriften dienen met gekwalificeerde meerderheid genomen te worden. Richtlijnen die het nationale strafrecht raken, kunnen eventueel wel via de noodremprocedure worden tegengehouden. Een dergelijke schorsing van de procedure is echter alleen mogelijk indien door de richtlijn afbreuk zou worden gedaan aan de fundamentele aspecten van het strafrechtstelsel. De noodremprocedure laat in mijn optiek zien dat de individuele lidstaten moeite hebben om het strafrecht te harmoniseren. Wanneer de gewone wetgevingsprocedure is geschorst dient de Europese Raad immers met eenparigheid van stemmen te besluiten de ontwerprichtlijn alsnog terug te zenden aan de Raad.⁶³ Toch kan een lidstaat ondanks het bestaan van deze procedure tegen zijn wil worden gebonden, wanneer bijvoorbeeld door de richtlijn geen afbreuk wordt gedaan aan fundamentele aspecten van het nationale strafrechtstelsel.

Het Verdrag van Lissabon is niet van invloed op de implementatiewijze van Kaderbesluit Reclassering.⁶⁴ Het Kaderbesluit is door de Raad aangenomen, nog voordat het Verdrag van Lissabon van kracht was. De minimumvoorschriften die aan de hand van richtlijnen kunnen worden gesteld op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking, zullen in mijn optiek een meer dwingend karakter hebben voor de lidstaten dan de oude kaderbesluiten. Ontbrak voorheen de rechtstreekse werking bij kaderbesluiten, richtlijnen hebben daarentegen wel rechtstreekse werking. EU-onderdanen kunnen een rechtstreeks beroep doen op de vastgestelde minimumvoorschriften. Het Verdrag van Lissabon zal zodoende invloed hebben op de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU.

Kaderbesluit Reclassering wordt via de oude weg geïmplementeerd in het nationale recht middels de 'Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafvonnissen'. Het vooruitzicht is dat Kaderbesluit Reclassering via deze wet uiterlijk 1 juli 2011 zal werken in Nederland. Uit art. 23 Kaderbesluit Reclassering volgt dat met ingang van 6 december 2011 Kaderbesluit Reclassering de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 1964 inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden zal vervangen. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar het instrumentarium dat door Kaderbesluit Reclassering wordt vervangen.

⁶² Kuypers en Simon 2009, p. 1.

⁶³ Vgl. art. 82 lid 3 en art. 83 lid 3 VWEU.

⁶⁴ Art. 9 van Protocol 36 horende bij het Verdrag van Lissabon.

Hoofdstuk 3 Bestaand instrumentarium

Het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden was lange tijd voorbehouden aan personen die de nationaliteit hadden van het land waar zij terecht stonden. Personen die niet over de nationaliteit beschikten van het land waar zij terecht stonden, kwamen aldus niet in aanmerking voor dergelijke wijze van toezicht. De reden voor deze uitsluiting was dat laatstgenoemde personen na een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling immers de beslissingsstaat konden verlaten en zich op deze manier konden onttrekken aan het toezicht. Deze uitsluiting had tot gevolg dat personen die niet de nationaliteit hadden van het land waar zij terecht stonden eerder een vrijheidbenemende sanctie opgelegd kregen dan personen die wel over de nationaliteit beschikten. Teneinde deze praktijk te veranderen heeft de Raad van Europa op 30 november 1964 in Straatsburg het Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden opgesteld⁶⁵ (hierna EVT). Graag wil ik opmerken dat de Raad van Europa geen instelling is van de EU. Aan de Raad van Europa nemen alle 47 landen van Europa deel, terwijl in de Raad van de Europese Unie de regeringen van de 27 lidstaten van de EU zijn vertegenwoordigd. In het EVT werd de mogelijkheid gecreëerd toezicht te houden op een persoon die in de ene staat was veroordeeld, maar zijn vaste en wettelijke verblijfplaats in een andere staat had. In principe kwam met het EVT een samenwerkingsverband tussen de staat van veroordeling en de staat van verblijf tot stand.⁶⁶ Alvorens in te gaan op Kaderbesluit Reclassering wordt aandacht besteed aan het bestaande instrumentarium met betrekking tot het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden, voorwaardelijk in vrijheid gestelden en alternatieve straffen. Daarbij is het van belang te bekijken hoeveel personen die niet hun wettige woon- en verblijfplaats in Nederland hebben, proeftijdvoorwaarden dan wel een taakstraf opgelegd krijgen bij rechterlijke beslissing. Tot slot wordt ingegaan op de gevolgen van niet-naleving van opgelegde bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling, een voorwaardelijke veroordeling en een alternatieve sanctie. Voornoemde modaliteiten worden ook besproken in rechtsvergelijkend perspectief.

3.1 Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden

De mogelijkheid tot het houden van toezicht, op basis van het EVT, op een persoon die niet over de nationaliteit beschikt van het land waar hij terecht staat, lijkt een prima basis. Zo leek het EVT meer gelijkheid te creëren tussen personen die wel en personen die niet over de nationaliteit beschikten van het land waar zij terecht stonden. Experts gaven in het verklarende rapport van het EVT aan dat het doel van het EVT niet enkel het houden van toezicht op veroordeelden was, maar ook het verlenen van hulp bij de resocialisatie in het land waar de veroordeelden verbleven.⁶⁷ Graag wil ik opmerken dat het EVT slechts door twaalf Europese landen is geratificeerd en staten tal van voorbehouden hebben gemaakt.⁶⁸

3.1.1 Voorwaarden

Voor de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden worden in het EVT drie voorwaarden gesteld.⁶⁹ Ten eerste dient de betrokken persoon een delinquent te zijn in de zin van het EVT. Dit betekent dat de persoon

⁶⁵ ETS, nr. 51.

⁶⁶ Corstens en Pradel 2003, p. 80.

⁶⁷ European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders, *Explanatory Report*, WWW <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/051.htm>>, geraadpleegd 25 februari 2010.

⁶⁸ België, Oostenrijk, Estland, Frankrijk, Italië, Tsjechië, Zweden, Luxemburg, Nederland, Portugal, Slowakije en Slovenië hebben het EVT geratificeerd. Zie Council of Europe, *Chart of signatures and ratifications*, WWW <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=051&CM=2&DF=04/03/2010&CL=ENG>>, geraadpleegd 25 februari 2010.

⁶⁹ Art. 2, 3 en 4 EVT.

schuldig is bevonden bij rechterlijke beslissing met daaraan verbonden een voorwaardelijke opschorting van de tenuitvoerlegging. Ook kan het betekenen dat de betrokken persoon veroordeeld is tot een voorwaardelijke vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf, of waarvan de tenuitvoerlegging geheel of gedeeltelijk, hetzij bij veroordeling zelve, hetzij op een later tijdstip is opgeschort.⁷⁰ Deze voorwaarde heeft tot gevolg dat de overdracht van het toezicht aldus niet plaats kan vinden indien de persoon een vrijheidsbenemende maatregel opgelegd heeft gekregen. De aangezochte staat zal het toezicht op grond van het EVT niet over kunnen nemen. Logisch gevolg hiervan lijkt mij dat de rechter in dergelijke gevallen een vrijheidsbenemende straf oplegt. De tweede voorwaarde voor een dergelijke overdracht is dat het vonnis kracht van gewijsde heeft en voor tenuitvoerlegging vatbaar is. De laatste voorwaarde voor de overdracht is de eis van dubbele strafbaarheid: het gepleegde feit moet zowel in de verzoekende staat als in de aangezochte staat strafbaar zijn.

3.1.2 Vormen

Het EVT onderscheidt drie vormen van overdracht.⁷¹ De eerst vorm betreft het houden van toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden.⁷² Bij schending van de voorwaarden heeft de staat van veroordeling het recht de straf alsnog ten uitvoer te leggen. Paridaens wijst terecht op het feit dat slechts de verzoekende staat gevolgen kan verbinden aan het schenden van de opgelegde voorwaarden door de betrokken persoon.⁷³ De aangezochte staat ziet immers slechts toe op de naleving van de voorwaarden. In mijn optiek ontbreekt enig praktisch nut bij deze variant. De aangezochte staat heeft de mogelijkheid en de bevoegdheid om toezicht te houden, de staat kan echter op geen enkele wijze actie ondernemen tegen de betrokken persoon indien de voorwaarden niet worden nageleefd. Daarnaast kan overdracht inhouden dat de aangezochte staat belast is met het toezicht, maar de verzoekende staat beslist over het alsnog ten uitvoer leggen van de straf waarbij de staat van verblijf de tenuitvoerlegging overneemt.⁷⁴ Uit de Kamerstukken blijkt dat Nederland deze vorm van overdracht niet heeft aanvaard.⁷⁵ Reden hiervoor is volgens de MvT dat dit deel van het EVT de aangezochte staat te allen tijde verplicht de voorwaardelijke vrijheidsstraf alsnog ten uitvoer te leggen. Wanneer de situatie zich voordoet dat de aangezochte staat in een vergelijkbaar geval niet tot tenuitvoerlegging over gaat, ontstaat er een bezwaarlijke situatie. De staat van veroordeling neemt een dergelijke beslissing immers zonder de betrokken persoon de gelegenheid te geven zich tegen de beslissing te verzetten. De derde vorm van overdracht⁷⁶ betreft zowel de overdracht van toezicht als de overdracht van de tenuitvoerlegging. De aangezochte staat beschikt over de mogelijkheid de in het buitenland opgelegde sanctie aan te passen aan de nationale strafwetgeving. Daarbij houdt de aangezochte staat toezicht op de naleving van voorwaarden en kan zij, bij een schending van deze voorwaarden, de opgelegde sanctie alsnog ten uitvoer leggen.⁷⁷ Graag wil ik wijzen op de vreemde motivering van Nederland voor het niet aanvaarden van de tweede vorm van overdracht van toezicht. De motivering an sich is niet als vreemd te bestempelen. Vreemd is het echter wel dat een dergelijke situatie zich ook voor kan doen bij de eerste vorm van overdracht. De staat van veroordeling kan de voorwaardelijke vrijheidsstraf immers herroepen waardoor de veroordeelde die in een andere staat verblijft, geen gelegenheid heeft gekregen zich te verweren.

3.1.3 Procedure

Het Ministerie van Justitie van de verzoekende staat is volgens art. 27 EVT bevoegd het verzoek met betrekking tot het toezicht op een voorwaardelijk veroordeelde of een

⁷⁰ Paridaens 1994, p. 70.

⁷¹ Art. 5 lid 1 sub a t/m c EVT.

⁷² Art. 10-15 EVT.

⁷³ Paridaens 1994, p. 71.

⁷⁴ Art. 16-21 EVT.

⁷⁵ Kamerstukken // 1983/84, 18 128, nr. 6, p. 7.

⁷⁶ Art. 22-25 EVT.

⁷⁷ Paridaens 1994, p. 72.

voorwaardelijk in vrijheid gestelde op te stellen en dit verzoek vervolgens te zenden aan het Ministerie van Justitie van de aangezochte staat.

Zoals aangegeven kent het EVT een verscheidenheid aan weigeringsgronden.⁷⁸ Ten eerste dient onderscheid gemaakt te worden tussen imperatieve en facultatieve weigeringsgronden. Indien sprake is van een imperatieve weigeringsgrond, dient het verzoek geweigerd te worden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer de aangezochte staat het verzoek tot overdracht in strijd acht met haar soevereiniteit of rechtsbeginselen. Facultatieve weigeringsgronden zijn situaties waarin de aangezochte staat het verzoek mag weigeren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien het vonnis bij verstek is gewezen of de gevonnisde persoon volgens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat in verband met zijn leeftijd niet vervolgd kan worden. Volgens art. 7 lid 2 sub c van het EVT is een bij verstek gewezen vonnis een facultatieve weigeringsgrond. Met betrekking tot deze bepaling heeft Nederland de verklaring afgelegd dat een vorm van overname gebaseerd op een dergelijk vonnis altijd geweigerd zal worden.⁷⁹ Nederland heeft deze facultatieve weigeringsgrond van het EVT dus bestempeld als zijnde een imperatieve weigeringsgrond. In de verklaring wordt verwezen naar het eerder gemaakte voorbehoud met betrekking tot de tweede variant van de overdracht van toezicht, te weten het ontbreken van de mogelijkheid voor de betrokken persoon zich te verweren.

De aangezochte staat kan het verzoek op verschillende manieren beantwoorden. Ten eerste kan de aangezochte staat het verzoek accepteren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid het verzoek geheel of gedeeltelijk te weigeren. Volgens art. 9 EVT dient de aangezochte staat in geval van geheel of gedeeltelijke weigering van het verzoek, deze weigering te motiveren. Het Ministerie van Justitie van de aangezochte staat is de autoriteit die het verzoek beantwoordt. Corstens en Pradel stellen zich op het standpunt dat de eis van motivering van de weigeringsgrond niet van dusdanig groot belang is, aangezien geen enkel rechtsmiddel openstaat tegen een dergelijke beslissing.⁸⁰ In dat opzicht sluit ik mij aan bij dit standpunt. Wat is immers het nut van een dergelijke motivering, indien de mogelijkheid tot bezwaar dan wel beroep niet open staat voor de betrokkene? Daarbij wil ik wel gezegd hebben dat aan de andere kant motivering van de weigering in mijn optiek wel van belang is met het oog op de toepassing van het EVT in de praktijk. Anders bestaat immers het gevaar dat verzoeken met betrekking tot het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden direct geweigerd worden, aangezien nadere motivering niet nodig zou zijn.

3.2 Aantal overdrachten

Uit het rapport van het Ministerie van Justitie volgt dat de praktijk van de overdracht van sancties niet ontwikkeld is voor wat betreft de alternatieve en voorwaardelijke sancties.⁸¹ Voordat Kaderbesluit Reclassering werd aangenomen bestond zodoende geen wetgeving voor grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van alternatieve straffen.⁸² Hoewel in sommige grensgebieden dergelijke straffen en maatregelen worden overgedragen, zijn er slechts een paar van deze gevallen per jaar. Opmerkelijk is dat zowel bij het Ministerie van Justitie als bij de reclassering geen cijfers bekend zijn van het aantal overdrachten. In die gevallen dat overdracht wel plaatsvindt, wordt de overdracht geregeld door de plaatselijke justitiële autoriteiten in samenwerking met Reclassering Nederland.

Van Kalmthout⁸³ wees hier enkele jaren geleden al op. Zo wees Van Kalmthout op het feit dat justitiële autoriteiten en de reclasseringsinstellingen in de grensgebieden tussen Nederland, België en Duitsland een aantal initiatieven hebben genomen om het mogelijk te

⁷⁸ Art. 7 EVT.

⁷⁹ Kamerstukken // 1983/84, 18 128, nr. 6, p. 11.

⁸⁰ Corstens en Pradel 2003, p. 88.

⁸¹ WEOS Impact Analysis 2009, p. 11.

⁸² COM/2004/0334, p. 50.

⁸³ Prof. dr. A.M. van Kalmthout is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Tilburg, sectie Vrijheidsbeperking en Vrijheidsbeneming, en is o.a. expert voor de CEP.

maken dat de aan een buitenlander opgelegde alternatieve sanctie ten uitvoer kan worden gelegd in het land waar die persoon zijn vaste verblijfplaats heeft. Volgens Van Kalmthout krijgen dergelijke overdrachten weinig publiciteit doordat zij niet plaatsvinden op basis van een verdrag.⁸⁴ Hieruit concludeer ik dat bijvoorbeeld de overdracht van alternatieve straffen, zoals de taakstraf, in principe niet voorkomt. De oorzaak hiervan is de simpele reden dat een verdrag waar een dergelijke overdracht op gebaseerd kan worden, ontbreekt.

Ondanks het ontbreken van gecontroleerde cijfers met betrekking tot het aantal overdrachten, is een berekening gemaakt van het aantal toekomstige overdrachten op basis van Kaderbesluit Reclassering. Het onafhankelijke advies- en onderzoeksbureau Significant⁸⁵ heeft op basis van verschillende overwegingen een schatting getracht te maken van het aantal overdrachten op jaarbasis vanuit Nederland. Volgens deze schatting zijn er ongeveer 190 zaken waarin EU-burgers een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie opgelegd hebben gekregen. Uit de berekeningen van Significant volgt dat 25% van de 190 veroordelingen in aanmerking zal komen voor een gemeenschapssanctie waarop Kaderbesluit Reclassering van toepassing zal zijn. Dit zou betekenen dat 50 vonnissen vanuit Nederland naar andere EU-lidstaten worden overgedragen.⁸⁶ Volgens de memo van Significant vinden tussen de 10 en 20 overdrachten plaats naar Frankrijk, 5 tot 10 overdrachten naar zowel Duitsland als Polen, 5 overdrachten naar België en 0 tot 5 overdrachten naar Roemenië, Groot-Brittannië, Litouwen en Bulgarije. Het aantal voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden dat in Nederland in aanmerking zal komen voor overdracht is volgens Significant moeilijker in te schatten. De ruwe schattingen wijzen op 10 tot 20 voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden. Tot slot is geschat dat in totaal 5 voorwaardelijke invrijheidstellingen met bijzondere voorwaarden jaarlijks door Nederland worden overgedragen aan andere EU-lidstaten.⁸⁷

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op voornoemde sanctiemodaliteiten. Gekeken wordt naar zowel de mogelijkheden die de rechter in Nederland heeft als naar de mogelijkheden in andere Europese landen. Hierbij is het met het oog op Kaderbesluit Reclassering van belang inzicht te verkrijgen in de situatie die ontstaat bij niet-naleving van de gestelde voorwaarden.

3.3 Voorwaardelijke sancties en alternatieve straffen in Nederland

Het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht maakt onderscheid tussen algemene en bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling. In het geval van een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling zal de Nederlandse rechter te allen tijde de algemene voorwaarde⁸⁸ opleggen dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen aan de betrokken persoon bijzondere voorwaarden worden gesteld. Bijzondere voorwaarden zijn rechtens niet afdwingbaar. In Nederland is het Openbaar Ministerie (hierna OM) belast met het toezicht op de naleving van de door de rechter gestelde algemene en bijzondere voorwaarden in het geval van een voorwaardelijke veroordeling dan wel een voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarbij kan de rechter beslissen dat een reclasseringsinstelling of reclasseringsambtenaar de veroordeelde hulp en steun biedt bij de naleving van de voorwaarden.⁸⁹

Achtereenvolgens worden hierna de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling besproken met de daarbij horende verplichtingen en instructies die kunnen

⁸⁴ Van Kalmthout 2001, p. 258.

⁸⁵ Significant is vanaf april 2009 in opdracht van het Ministerie van Justitie, directie Sanctie- en Preventiebeleid betrokken bij de implementatie van Europese wetgeving in Nederland.

⁸⁶ Significant-Memo Framework Decision 2010, p. 6.

⁸⁷ Ibidem, p. 8.

⁸⁸ Vgl. art. 14c lid 1 Sr en art. 15a lid 1 Sr.

⁸⁹ Vgl. art. 14a-14d Sr en art. 15a-15b Sr.

worden opgelegd als voorwaarden. Daarnaast worden de niet-vrijheidsbenemende sancties die een verplichting of instructie kunnen bevatten verder uitgediept. Aan de niet-vrijheidsbenemende alternatieven voor de veelal korte (resterende) gevangenisstraf kunnen zowel algemene als bijzondere voorwaarden worden verbonden. Daarbij is het voor het onderzoek interessant in te gaan op de vraag wat de gevolgen zijn van niet-naleving van de gestelde voorwaarden voor de rechtspositie van de veroordeelde EU-onderdaan. Ter illustratie wordt afsluitend een vergelijking gemaakt tussen de besproken Nederlandse sanctiemodaliteiten en die van enkele andere Europese landen.

3.3.1 Voorwaardelijke invrijheidstelling

Voorheen stond de voorwaardelijke invrijheidstelling bekend als de vervroegde invrijheidstelling. Sinds 2008 is echter de Wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna Wet v.i.) in werking getreden. Konden veroordeelden onder de oude regeling nog na tweederde van hun straf in aanmerking komen voor vervroegde vrijlating, sinds inwerkingtreding van de Wet v.i. kan een veroordeelde alleen nog onder voorwaarden vervroegd in vrijheid worden gesteld. De voorwaardelijke invrijheidstelling behelst nu de hieraan verbonden voorwaarden en de mogelijkheid tot het houden van toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden.

In verband met de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen naast de algemene voorwaarde tevens bijzondere voorwaarden worden opgelegd aan de veroordeelde betreffende zijn gedrag. Volgens art. 15a lid 5 Sr is het OM belast met het nemen van de beslissing met het oog op het stellen van bijzondere voorwaarden. Daarbij kan het OM geadviseerd worden door zowel de directeur van de penitentiare inrichting als de reclassering. Art. 15a lid 3 Sr noemt als bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling de deelname aan programmatische activiteiten gericht op terugkeer in de samenleving of het ondergaan van andere zorg, zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg. Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid tot het opleggen van bijzondere voorwaarden die beperkingen betreffende het gedrag en de bewegingsvrijheid⁹⁰ van de veroordeelde omvatten. Daarbij dient wel onderscheid gemaakt te worden met de voorwaardelijke veroordeling. De voorwaardelijke invrijheidstelling is in tegenstelling tot de voorwaardelijke veroordeling geen rechterlijke sanctie. Het betreft een sanctie tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf door de administratie van de penitentiare inrichting.

Indien de veroordeelde de gestelde voorwaarden niet naleeft kunnen, afhankelijk van de ernst van de overtreding, drie reacties volgen. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan ex art. 15g Sr geheel of gedeeltelijk worden herroepen. Bij gedeeltelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt de veroordeelde, na het ondergaan van het alsnog ten uitvoer te leggen deel van de vrijheidsstraf, wederom in vrijheid gesteld. Op de tweede plaats kunnen de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling worden gewijzigd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing aan de betrokken persoon.⁹¹

Volgens art. 15i Sr verzoekt de Minister van Justitie (hierna MvJ) het OM, op het moment dat de veroordeelde een voorwaarde niet naleeft en gehele of gedeeltelijke herroeping geboden is, een vordering tot gehele dan wel gedeeltelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in te dienen. Het OM heeft de plicht om de veroordeelde en de betrokken reclasseringsinstelling op te roepen voor de zitting onder betekening van de vordering ex art. 15i lid 6 Sr. Indien de rechtbank de vordering tot herroeping toewijst, beveelt zij dat het gedeelte van de vrijheidsstraf dat als gevolg van de toepassing van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet ten uitvoer is gelegd, alsnog geheel of gedeeltelijk wordt ondergaan ex art. 15j Sr. Tegen de uitspraak van de rechtbank inzake de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling staat, volgens art. 15j lid 4 Sr, geen

⁹⁰ Zoals elektronisch toezicht.

⁹¹ Cleiren en Nijboer 2008, p. 102.

rechtsmiddel open. Indien de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling onderdeel is van een uitspraak met betrekking tot het plegen van een strafbaar feit, staat wel een rechtsmiddel open.

3.3.2 Voorwaardelijk veroordeling

Een voorwaardelijke veroordeling betekent niets anders dan het onder voorwaarden niet ten uitvoer leggen van de door de rechter opgelegde straf of maatregel. Indien de gevonnisde persoon aldus aan de aan hem opgelegde voorwaarden voldoet, wordt de straf of maatregel niet ten uitvoer gelegd. Graag wil ik opmerken dat oplegging van een geheel voorwaardelijke straf volgens art. 14a lid 1 Sr beperkt blijft tot gevangenisstraffen van maximaal twee jaar.

Naast de proeftijd kan de rechter in het geval van een voorwaardelijke veroordeling tevens bijzondere voorwaarden opleggen. Art 14c lid 2 Sr noemt de schadevergoeding, de opnemings in een inrichting ter verpleging, de storting van een waarborgsom, de storting van een geldsom in het schadefonds geweldsmisdrijven of andere instelling en andere bijzondere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen en waaraan de veroordeelde heeft te voldoen. Zowel voor de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van zijn proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit als voor de bijzondere voorwaarde van storting van een waarborgsom door de veroordeelde of de storting van geld in een schadefonds geweldsmisdrijven, kan de proeftijd ex art. 14b lid 2 Sr ten hoogste twee jaar bedragen. In de overige gevallen bedraagt de proeftijd hoogstens drie jaar. In Nederland kan de proeftijd ten hoogste tien jaar bedragen indien ernstig rekening moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit zal begaan.

Indien de voorwaarden niet worden nageleefd door de veroordeelde kan de rechter, ex art. 14g Sr, op vordering van het OM bevelen dat de straf alsnog geëxecuteerd zal worden of dat een gedeelte van de niet ten uitvoer gelegde straf alsnog wordt geëxecuteerd al dan niet met instandhouding of wijziging van de voorwaarden. Volgens art. 14h lid 3 Sr roept het OM de veroordeelde en de betreffende reclasseringsambtenaar op ter zitting te verschijnen en betekent zij de vordering aan de veroordeelde. Aan de veroordeelde en de reclasseringsambtenaar wordt de gelegenheid geboden bij het onderzoek ter terechtzitting aanwezig te zijn en te worden gehoord. De veroordeelde heeft recht op bijstand. Uit art. 14j Sr volgt dat de veroordeelde geen rechtsmiddel ter beschikking heeft tegen de uitspraak op de vordering van het OM met betrekking tot het alsnog ten uitvoer leggen van de voorwaardelijke straf.

3.3.3 Alternatieve straffen

Het meest duidelijke voorbeeld van een alternatieve straf is in Nederland zonder twijfel de taakstraf. De taakstraf is een vrijheidsbeperkende straf. In Nederland behoort de taakstraf tot de categorie hoofdstraffen.⁹² De taakstraf kan aldus worden opgelegd als zelfstandige straf, maar kan daarnaast ook met het oog op cumulatie van straffen worden opgelegd. Art. 9 Sr biedt immers de mogelijkheid de taakstraf in combinatie met een geldboete of vrijheidsbenemende straf op te leggen. In het vonnis wordt opgenomen of de taakstraf bestaat uit een leerstraf, een werkstraf of een combinatie van beide. Ook is in het vonnis ruimte de inhoud van de taakstraf te specificeren. De taakstraf kan volgens art. 22c lid 2 Sr ten hoogste 480 uur bedragen, waarvan niet meer dan 240 uur werkstraf. De taakstraf kan ook in voorwaardelijke modaliteit worden opgelegd.⁹³

Volgens art. 27 Sr dient de tijd die de betrokken persoon heeft doorgebracht in in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis te worden afgetrokken van de totale duur van de taakstraf. Cleiren en Nijboer merken op dat aftrek van tijd vanwege de vrijheidsbeneming

⁹² Art. 9 lid 1 sub a onder 3 Sr.

⁹³ Art. 14a lid 1 Sr.

van symbolische aard is.⁹⁴ Deze mening deel ik, aangezien Cleiren en Nijboer in mijn optiek terecht wijzen op het gegeven dat het in de praktijk voor de rechter makkelijker is te kiezen voor de oplegging van een korte gevangenisstraf met aftrek van tijd wegens de ondergane vrijheidsbeneming en een taakstraf.

Op het moment dat de gevonnisse persoon niet aan het vonnis voldoet, worden sancties verbonden aan de niet-naleving. De vraag die kan worden gesteld is wat deze niet-naleving betekent voor de rechtspositie van de betrokken persoon? Uit art. 22d Sr volgt dat in het vonnis tevens wordt bepaald dat indien de gevonnisse persoon de taakstraf niet naar behoren verricht, vervangende hechtenis wordt toegepast.⁹⁵ De vervangende hechtenis is een stok achter de deur voor het OM op het moment dat de gevonnisse persoon de taakstraf niet of niet naar behoren verricht. Vervangende hechtenis behelst minimaal één dag en maximaal acht maanden. Voor twee uur taakstraf wordt in beginsel één dag vervangende hechtenis opgelegd. Op het moment dat de gevonnisse persoon de taakstraf niet of niet naar behoren verricht, kan het OM aldus overgaan tot executie van de vervangende hechtenis. In de praktijk zal het echter zo zijn dat het OM de medewerking inroept van een reclasseringsinstelling.⁹⁶ De reclassering houdt toezicht op de executie van het vonnis en geeft in die gevallen de informatie aan het OM. Op het moment dat het OM de executie van de vervangende hechtenis beveelt, dient de kennisgeving tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis volgens art. 22g lid 2 Sr aan de gevonnisse persoon betekent te worden. De gevonnisse persoon kan in bezwaar gaan tegen de beslissing van het OM door indiening van een bezwaarschrift bij de rechter die de straf heeft opgelegd.

3.4 Voorwaardelijke sancties en alternatieve straffen in rechtsvergelijkend perspectief

Met het oog op de overdracht en overname van proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen is het van belang meer kennis te hebben over de betreffende sanctiemodaliteiten in andere EU-lidstaten. Het Instituut voor sociaal wetenschappelijk beleidsonderzoek en Advies (hierna IVA) is door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie gevraagd onderzoek te doen naar onder andere de toepassing en verruiming van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. In het IVA beleidsonderzoek en advies 'Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen'⁹⁷ is een rechtsvergelijking gemaakt van de toepassing van de voorwaardelijke modaliteiten en de bijzondere voorwaarden in vijf Europese landen.⁹⁸ In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan de, voor dit onderzoek, belangrijkste bevindingen die zijn voortgekomen uit het beleidsonderzoek. Hiermee wordt getracht inzicht te verkrijgen in belangrijke overeenkomsten of verschillen in deze landen met betrekking tot de voorwaardelijke modaliteiten en de hieraan te verbinden voorwaarden. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de vraag wat niet-naleving van gestelde voorwaarden voor consequenties heeft voor veroordeelden. Gekozen is in te gaan op de sanctiemodaliteiten van Duitsland, Zweden en Frankrijk. Reden hiervoor is dat deze landen tevens in het IVA-onderzoek zijn meegenomen. Daar komt bij dat een volledige bespreking van de Europese landen te complex is voor dit onderzoek en niet de doelstelling van het onderzoek dient.

3.4.1 Voorwaardelijke invrijheidstelling

Uit het IVA-onderzoek is gebleken dat in Duitsland de voorwaardelijke invrijheidstelling zowel bij tijdelijke als levenslange vrijheidsbenemende straffen kan worden verleend.⁹⁹ Ik ben

⁹⁴ Cleiren en Nijboer 2008, p. 115.

⁹⁵ Art. 22d Sr.

⁹⁶ Art. 22e Sr jo. art. 147 Sv.

⁹⁷ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006.

⁹⁸ Het IVA heeft de toepassing van de voorwaardelijke vrijheidsstraf en de bijzondere voorwaarden in België, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Zweden onderzocht.

⁹⁹ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006, p. 23.

echter van mening dat deze voorwaardelijke invrijheidstelling meer overeenkomsten heeft met de, voorheen in Nederland bekende, vervroegde invrijheidstelling. In Duitsland is de rechter immers verplicht bij de tijdelijke gevangenisstraf de veroordeelde in vrijheid te stellen, wanneer tweederde van de gevangenisstraf volbracht is. De enige voorwaarde die aan de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt gesteld door de Duitse strafwet is dat de invrijheidstelling gezien de veiligheidsrisico's verantwoord is. Daarnaast is een voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk na het uitzitten van de helft van de opgelegde straf, indien bijvoorbeeld de gedragsverandering of ontwikkeling bij de veroordeelde daartoe aanleiding geeft. Laatstgenoemde mogelijkheid is echter slechts een optie in het geval van veroordelingen tot twee jaar, waarvan tenminste zes maanden detentie zijn ondergaan.¹⁰⁰

Vereist voor de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling is de gegeven toestemming van de veroordeelde. De algemene voorwaarde verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling, de proeftijd, mag in geen geval korter zijn dan het strafrestant. De duur van deze proeftijd komt overeen met de duur hiervan in Nederland. De proeftijd van de algemene voorwaarde in Nederland is immers volgens art. 15c lid 2 Sr gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Tot slot komen gedetineerden in Duitsland na invrijheidstelling in beginsel altijd onder toezicht te staan van de reclassering.

Uit het IVA-onderzoek is gebleken dat in Zweden de mogelijkheid bestaat in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, wanneer de veroordeelde tweederde van zijn straf en minstens een maand heeft uitgezeten.¹⁰¹ De proeftijd verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling is gelijk aan de resterende strafduur en bedraagt in ieder geval één jaar. Daarnaast kan aan de voorwaardelijk in vrijheid gestelde intensief toezicht worden opgelegd. Opmerkelijk is dat in Nederland het OM de bijzondere voorwaarden vaststelt. In Zweden wordt de beslissing tot oplegging van bijzondere voorwaarden genomen door de lokale gevangenis- en reclasseringsadministratie.

Bij niet-naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden kan de Raad van Toezicht de betrokken persoon een waarschuwing geven. Indien de Raad van mening is dat vrijheidsbeneming de enige mogelijkheid is de voorwaardelijk in vrijheid gestelde te corrigeren, kan de Raad de voorwaardelijke invrijheidstelling herroepen voor de duur van ten hoogste 15 dagen. Daarbij wijst het IVA-onderzoek uit dat de Raad tevens de mogelijkheid heeft de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel of gedeeltelijk te herroepen, indien de persoon een strafbaar feit heeft gepleegd.¹⁰² Het is opvallend dat een beslissing tot het geheel of gedeeltelijk herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt genomen door een niet-rechterlijke instantie. In Nederland is immers de rechter belast met het geheel of gedeeltelijk herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daar komt bij dat in Nederland de resterende straf alsnog ten uitvoer wordt gelegd, terwijl in Zweden herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt gezien als een nieuwe sanctie.

Het Franse strafrecht kent de gedeeltelijke en gehele voorwaardelijke invrijheidstelling. De gedeeltelijke voorwaardelijke invrijheidstelling lijkt in verschillende opzichten op het Nederlandse penitentiaire programma, waarbij de veroordeelde overdag de penitentiaire inrichting mag verlaten.¹⁰³ Om in aanmerking te komen voor een gehele voorwaardelijke invrijheidstelling dient de veroordeelde aan te tonen dat hij daadwerkelijk inspanningen heeft verricht ten behoeve van zijn resocialisatie. Het Franse strafrecht maakt, zoals is gebleken uit het IVA-onderzoek, onderscheid tussen twee categorieën veroordeelden voor het in aanmerking komen van voorwaardelijke invrijheidstelling. Op de eerste plaats kan een veroordeelde in aanmerking komen voor een voorwaardelijke invrijheidstelling wanneer hij de helft van zijn vrijheidsstraf heeft ondergaan. Op de tweede plaats is voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk voor recidivisten van ernstige misdrijven wanneer tweederde van

¹⁰⁰ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006, p. 24.

¹⁰¹ Ibidem, p. 29.

¹⁰² Ibidem, p. 30.

¹⁰³ Ibidem, p. 36.

de vrijheidsstraf ten uitvoer is gelegd. Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden altijd voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden zijn onder te verdelen in twee categorieën. Als bijzondere voorwaarden kunnen maatregelen van hulp en controle worden opgelegd aan de persoon. Hulpmaatregelen zien op ondersteuning van de veroordeelde. Met het toezicht op de naleving van deze maatregelen is de Franse reclassering belast. De controlemaatregelen kunnen de verplichting omvatten op een aangewezen plaats te verblijven, bezoeken accepteren van de reclassering en het geven van benodigde informatie.¹⁰⁴

Het IVA-onderzoek heeft uitgewezen dat in Frankrijk verschillende bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden kunnen worden. Te denken aan een gebiedsverbod, alcoholverbod, verplichting tot scholing en schadeloosstelling van het slachtoffer. De proeftijd in Frankrijk kent een duur van minstens de resterende straf. De maximumduur van de proeftijd is 10 jaar. Bij het begaan van een strafbaar feit, wangedrag, schending van de voorwaarden of het niet nakomen van de opgelegde maatregelen kan de voorwaardelijke invrijheidstelling geheel of gedeeltelijk worden herroepen door de rechter.¹⁰⁵

3.4.2 Voorwaardelijke veroordeling

De oplegging van de voorwaardelijke veroordeling is in Duitsland slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk. Uit het IVA-onderzoek volgt dat oplegging op de eerste plaats mogelijk is in geval van de hechtenis van ten hoogste twee jaar. Ook is een voorwaardelijke veroordeling mogelijk ten aanzien van verschillende maatregelen zoals plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis en verschillende verboden. Een opvallende uitkomst van het onderzoek is mijns inziens dat geldstraffen en vervangende vrijheidsstraffen niet voorwaardelijk opgelegd kunnen worden. Daarnaast is een gedeeltelijke voorwaardelijke veroordeling geheel uitgesloten in het Duitse strafrecht. De Nederlandse rechter heeft daarentegen ex art. 14a Sr verschillende mogelijkheden straffen voorwaardelijk op te leggen. De bijzondere voorwaarden die opgelegd kunnen worden bij zowel de voorwaardelijke invrijheidstelling als de voorwaardelijke veroordeling worden onderverdeeld in twee categorieën. Het rapport van het IVA noemt voorwaarden die zien op genoegdoening ten aanzien van het begane onrecht. Deze voorwaarden zijn het herstellen van de veroorzaakte schade, betalen van een geldsom en onbetaalde arbeid verrichten voor het algemeen nut. Hier kan aldus worden gesteld dat Duitsland de taakstraf kent als zijnde bijzondere voorwaarde bij ofwel de voorwaardelijke invrijheidstelling of wel de voorwaardelijke veroordeling. In Nederland is de taakstraf een hoofdstraf. Daarnaast bestaan voorwaarden die ertoe strekken de veroordeelde hulp en steun te verlenen ten einde te verhinderen dat de persoon opnieuw de fout ingaat. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften met betrekking tot scholing, verblijfplaats, meldplicht, contactverbod, behandelingsverplichting en de verplichting zich te laten opnemen in een inrichting.¹⁰⁶ Opvallend is de wijze waarop de vaststelling van de proeftijd en bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke veroordeling geschiedt. Deze elementen worden niet in het eigenlijke vonnis opgenomen, maar worden vermeld in een aparte beschikking. Tegen deze beschikking kan bezwaar worden gemaakt. Bezwaar is echter alleen mogelijk indien hetgeen in de beschikking is bepaald in strijd zou zijn met de wet.

De controle op de naleving van de aan de voorwaardelijke veroordeling gestelde voorwaarden ligt bij het gerecht dat vonnis heeft gewezen. In de praktijk ligt zowel de controle als de hulp- en steunverlening bij de reclassering. Op het moment dat reden is aan te nemen dat de voorwaarden niet worden nageleefd, kan de voorwaardelijke veroordeling in drie situaties worden herroepen. Het IVA beleidsonderzoek en advies beschrijft de volgende situaties. De eerste situatie betreft het opnieuw plegen van een strafbaar feit. Daarnaast vormt het niet houden aan het toezicht van de reclassering grond voor herroeping. Tot slot geeft het niet nakomen van de bijzondere voorwaarden reden tot herroeping.¹⁰⁷ Evenals in Nederland wordt bij de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke veroordeling de

¹⁰⁴ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006, p. 37.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 36.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 26.

¹⁰⁷ Ibidem.

veroordeelde opgeroepen. Zowel de veroordeelde als de Officier van Justitie (hierna OvJ) worden gehoord. Oproeping van de reclasseringsmedewerker is niet voorgeschreven in de Duitse wet, in de praktijk gebeurt dit echter wel.

De voorwaardelijke veroordeling is in Zweden, in tegenstelling tot in Nederland, geen strafrechtelijke veroordeling. Uit het IVA-onderzoek volgt dat de voorwaardelijke veroordeling een schuldigverklaring van de verdachte inhoudt met de verplichting een ordentelijk leven te leiden en in eigen onderhoud te voorzien gedurende de proeftijdperiode van twee jaar.¹⁰⁸ Voor toepassing van de voorwaardelijke veroordeling wordt enkel de voorwaarde gesteld dat oplegging van een geldboete niet geschikt is. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid aan de veroordeelde de verplichting op te leggen tot het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer of de verplichting tot herstel van de aangerichte schade. Tot slot kan aan de veroordeelde de verplichting worden opgelegd minstens 40 uur en maximaal 240 uur onbetaalde arbeid te verrichten. Voor de oplegging van laatstgenoemde voorwaarde is vereist dat de persoon instemt met de oplegging van de taakstraf. Het Zweedse rechtssysteem kent bij deze voorwaardelijke modaliteit geen enkele vorm van begeleiding of toezicht. Hetgeen op zijn minst opvallend is te noemen. Ter bevordering van de resocialisatie en ter voorkoming van recidive, is enige vorm van toezicht mijns inziens meer dan wenselijk. Bij niet-naleving van de gestelde verplichtingen kan de rechter een waarschuwing geven, of de voorwaarden wijzigen of andere voorwaarden opleggen. Tot slot heeft de rechter de mogelijkheid de voorwaardelijke veroordeling geheel te herroepen en een nieuwe sanctie op te leggen voor het oorspronkelijk gepleegde strafbare feit, dat ten grondslag lag aan de voorwaardelijke veroordeling.

Volgens het IVA-onderzoek is voorwaardelijke veroordeling in Frankrijk mogelijk al dan niet met oplegging van bijzondere voorwaarden. Indien de opgelegde straf een gevangenisstraf betreft, kan de straf alleen voorwaardelijk worden opgelegd wanneer de straf niet meer dan vijf jaar bedraagt. Opmerkelijk is dat een voorwaardelijke veroordeling met oplegging van bijzondere voorwaarden slechts mogelijk is in het geval van een veroordeling tot gevangenisstraf. Daar komt bij dat bij de oplegging van bijzondere voorwaarden niet wordt gekeken naar het verleden van de veroordeelde. De oplegging van bijzondere voorwaarden geeft in mijn optiek dan ook geen blijk van een persoonsgerichte aanpak. Indien de gestelde voorwaarden worden geschonden, kan de rechtbank de voorwaardelijke veroordeling geheel of gedeeltelijk herroepen.¹⁰⁹ Opmerkelijk is dat na beëindiging van de proeftijd wordt geacht dat de voorwaardelijke veroordeling nooit heeft plaatsgevonden. In Frankrijk wordt, anders dan in Nederland, de voorwaardelijke veroordeling aldus niet gezien als een strafrechtelijke sanctie die voorwaardelijk niet ten uitvoer wordt gelegd.

De taakstraf kan in Frankrijk slechts als bijzondere voorwaarde aan de voorwaardelijke veroordeling worden verbonden indien het een gehele voorwaardelijke veroordeling betreft. Daarnaast kan de taakstraf als hoofdstraf worden opgelegd met een minimumduur van 40 uur en een maximum van 240 uur. Graag wil ik hierbij wijzen op het feit dat de taakstraf alleen kan worden opgelegd in het geval van wanbedrijven, zoals heling en diefstal. Bijkomende voorwaarde is dat op het strafbare feit geen gevangenisstraf van meer dan vijf jaar mag staan. Indien de taakstraf in de vorm van bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling wordt opgelegd en de betrokken persoon de taakstraf niet naar behoren verricht, wordt de voorwaardelijke veroordeling herroepen en de straf alsnog ten uitvoer gelegd.

3.5 Conclusie

Met de inwerkingtreding van het EVT was in 1964 een klein begin gemaakt met grensoverschrijdende reclassering. Het EVT heeft tot doel de mogelijkheid te creëren

¹⁰⁸ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006, p. 31.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 39.

toezicht te houden op personen die in de ene staat zijn veroordeeld en in de andere staat hun vaste verblijfplaats hebben. De toepassing van het EVT blijft echter beperkt tot de overdracht van het toezicht op de naleving van de bij rechterlijke beslissing opgelegde voorwaarden. Het betreft die gevallen waarbij sancties zijn opgelegd die vrijheidsbeneming met zich meebrengen.¹¹⁰ Het EVT bevat geen regels met betrekking tot de overdracht van alternatieve straffen. Ook naast het EVT bestaan geen andere instrumenten die zien op grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van alternatieve straffen.

Het EVT is van toepassing indien de betrokken persoon conform art. 2 EVT ofwel is veroordeeld bij rechterlijke beslissing met een voorwaardelijke opschorting van de uitspraak, ofwel is veroordeeld tot een voorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie, of waarvan de tenuitvoerlegging geheel of gedeeltelijk is opgeschort. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het EVT niet ziet op de tenuitvoerlegging van een opgelegde onvoorwaardelijke sanctie. De tweede voorwaarde voor de overdracht van het toezicht is dat het vonnis kracht van gewijsde heeft en voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Tot slot dient te zijn voldaan aan de eis van dubbele strafbaarheid.

Mijns inziens is het EVT een gebrekkig instrument, mede doordat slechts 12 van de 27 lidstaten het EVT hebben bekrachtigd. Daar komt bij dat een groot aantal voorbehouden is gemaakt door de lidstaten. De overdracht berust daarnaast op een verzoek. De aangezochte staat heeft, met andere woorden, geen verplichting tot overname van het toezicht.

Een andere moeilijkheid betreft in mijn optiek de grote verschillen tussen de voorwaardelijke en alternatieve sancties tussen de lidstaten. De rechtssystemen in de lidstaten verschillen nu eenmaal van elkaar. Op de eerste plaatsen tonen de voorwaardelijke modaliteiten grote verschillen. In Zweden is een voorwaardelijke veroordeling bijvoorbeeld geen strafrechtelijke veroordeling. Daarnaast heeft de Duitse rechter niet de mogelijkheid een persoon gedeeltelijk voorwaardelijk te veroordelen. Een ander opvallend verschil is dat in Nederland de oplegging van een gehele voorwaardelijke straf beperkt blijft tot gevangenisstraffen van maximaal twee jaar, terwijl in andere Europese landen gehele voorwaardelijke oplegging van de sanctie ook mogelijk is voor zwaardere sancties. Tot slot is het opvallend te noemen dat de Franse rechter bij de oplegging van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke veroordeling niet kijkt naar het strafrechtelijke verleden van de verdachte. Door niet naar het verleden van de verdachte te kijken, lijkt opleggen van gepaste voorwaarden in mijn optiek onmogelijk.

¹¹⁰ Kamerstukken // 1983/84, 18 128, nr. 6, p. 6.

Hoofdstuk 4 Kaderbesluit Reclassering

In het vorige hoofdstuk is het bestaande instrumentarium dat wordt vervangen door Kaderbesluit Reclassering uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt Kaderbesluit Reclassering nader besproken. Het hoofdstuk vangt aan met een korte uitleg over het beginsel wederzijdse erkenning. Daarbij zal ik ingaan op de reden voor de totstandkoming van het aangenomen kaderbesluit, de voorwaarden en vormen van de overname van het toezicht en de procedure die gevolgd dient te worden bij de erkenning van het vonnis en de overname van het toezicht. Tevens beschrijf ik zowel de karakteristieken van het bestaande instrumentarium als de karakteristieken van het nieuwe instrumentarium. Waarna ik tot slot in zal gaan op de vraag hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden.

4.1 Achtergrond

Duitsland en Frankrijk hebben in 2007 het initiatief genomen tot aanneming van Kaderbesluit Reclassering.¹¹¹ Eind november 2008 is het Kaderbesluit aangenomen door de Raad. Het Kaderbesluit is gericht op de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen. De noodzaak voor totstandkoming van een dergelijk kaderbesluit is gebaseerd op de behoefte aan voorschriften op gemeenschappelijk niveau, in die gevallen waarin toezicht op proeftijdvoorwaarden of alternatieve straffen is opgelegd aan personen die geen vaste verblijfplaats hebben in de beslissingsstaat.¹¹² Kaderbesluit Reclassering beoogt de resocialisatie van gevonnisde personen te bevorderen, slachtoffers te beschermen, de gemeenschap te verbeteren en de mogelijkheid te creëren om passende proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen te vereenvoudigen in de situatie van delinquenten die niet wonen in de beslissingsstaat.¹¹³

4.2 Wederzijdse erkenning

Kaderbesluit Controlemaatregelen, Kaderbesluit Vrijheidsbeneming en Kaderbesluit Reclassering zijn gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. De rechtsgrondslag van het beginsel is gelegen in art. 31 lid 1 sub a VEU (oud).

In oktober 1999 is in het Finse Tampere een bijeenkomst gehouden door de Europese Raad in verband met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de EU. Het beginsel van wederzijdse erkenning is een van de belangrijkste aspecten die in de conclusies van de bijeenkomst is opgenomen. In conclusie 33 is vastgelegd dat wederzijdse erkenning van zowel rechterlijke beslissingen als vonnissen en de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving, de samenwerking tussen de verschillende autoriteiten en bescherming van de rechten van het individu ten goede komt. Hierbij spreekt de Europese Raad uit dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de EU moet worden in zowel burgerlijke als strafzaken. De Europese Commissie stelt dat het beginsel van wederzijdse erkenning inhoudt dat op het moment dat in een van de lidstaten een rechterlijke beslissing wordt genomen, voor zover die grensoverschrijdende gevolgen heeft, deze beslissing automatisch in alle lidstaten wordt aanvaard en daar dezelfde of vergelijkende rechtskracht heeft.¹¹⁴ De overtuiging dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking dient te vormen, is in het Haags Programma¹¹⁵ bekrachtigd door de Europese Raad.

¹¹¹ PbEU 2007, L 147/1.

¹¹² Overweging 3 Kaderbesluit Reclassering.

¹¹³ Art. 1 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

¹¹⁴ COM/2000/0495, p. 2.

¹¹⁵ PbEU 2005, C53/01.

4.3 Kaderbesluit Reclassering

Kaderbesluit Reclassering ziet volgens art. 1 lid 2 Kaderbesluit Reclassering op de erkenning van het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing. Daarnaast bevat het regels voor het toezicht op voorwaardelijke straffen, alternatieve straffen en voorwaardelijke opschortingen van de strafoplegging om de resocialisatiekansen van veroordeelden te vergroten, recidive te voorkomen en slachtoffers beter te beschermen. Enerzijds ziet Kaderbesluit Reclassering aldus op verplichtingen en instructies die in de vorm van voorwaarden worden opgelegd bij een voorwaardelijke invrijheidstelling of een voorwaardelijke veroordeling. Anderzijds ziet het Kaderbesluit op niet-vrijheidsbenemende sancties die een verplichting of instructie bevatten.

4.3.1 Voorwaarden

Volgens art. 2 lid 1 Kaderbesluit Reclassering is de erkenning van het vonnis slechts mogelijk indien het vonnis een onherroepelijke uitspraak of beschikking van een rechter van de beslissingsstaat is. De overdracht van het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen ziet zodoende slechts op de situatie die ontstaat na afloop van de procedure. Bij het vonnis moet zijn vastgesteld dat de betrokken persoon een strafbaar feit heeft gepleegd en dat aan hem een van de hierna beschreven sancties is opgelegd.

Volgens art. 2 lid 1 sub a Kaderbesluit Reclassering betreft de eerste mogelijkheid een vrijheidsbenemende straf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel, indien op grond van dat vonnis of bij een latere proeftijdbeslissing voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend. Ook bestaat krachtens art. 2 lid 2 Kaderbesluit Reclassering de mogelijkheid dat aan de betrokken persoon een voorwaardelijke straf is opgelegd. Het betreft dan die situaties waarin een vrijheidsbenemende straf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel is opgelegd, waarvan de tenuitvoerlegging geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk wordt opgeschort. Bij een dergelijke opschorting worden een of meer proeftijdvoorwaarden opgelegd. Wel dienen deze proeftijdvoorwaarden te worden opgenomen in het vonnis of bepaald in een afzonderlijke proeftijdbeslissing van een bevoegde autoriteit. De derde mogelijkheid ziet volgens lid 3 van genoemd artikel op de voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging. Het betreft dan een vonnis waarbij de oplegging van een straf voorwaardelijk is opgeschort doordat een of meer proeftijdvoorwaarden worden opgelegd, of waarbij in plaats van een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel een of meer proeftijdvoorwaarden worden opgelegd. Deze proeftijdvoorwaarden worden in het vonnis zelf opgenomen of bepaald in een afzonderlijke proeftijdbeslissing van een bevoegde autoriteit. Tot slot bestaat de mogelijkheid een bij vonnis opgelegde alternatieve straf te erkennen. Volgens art. 2 lid 4 Kaderbesluit Reclassering wordt onder een alternatieve straf verstaan een andere straf dan een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel of een geldelijke sanctie, waarbij een verplichting of instructie wordt opgelegd.

Kaderbesluit Reclassering stelt nagenoeg geen voorwaarden aan de toezending van het vonnis door de beslissingsstaat aan de tenuitvoerleggingsstaat. Het Kaderbesluit geeft in art. 5 enkele criteria waaraan dient te zijn voldaan in geval van het toezenden van een vonnis. In de eerste plaats kan de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat een vonnis en een proeftijdbeslissing zenden aan de bevoegde autoriteit van de staat waar de gevonnisseerde persoon zijn vaste en wettige verblijfplaats heeft. Daar wordt echter aan toegevoegd dat dit kan in het geval dat de gevonnisseerde persoon naar de staat is teruggekeerd of wenst terug te keren. Dit impliceert dat een gevonnisseerde persoon die niet beschikt over de nationaliteit van de staat waar hij veroordeeld is, kan aangeven dat hij niet wenst terug te keren naar het land waar hij zijn vaste en wettige verblijfplaats heeft. Kaderbesluit Reclassering zou zodoende een dergelijke erkenning van het vonnis en het toezicht niet kunnen afdwingen. De tweede mogelijkheid betreft volgens art. 5 lid 2 van Kaderbesluit Reclassering dat de gevonnisseerde persoon kan verzoeken het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing te zenden

aan de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat dan waar hij zijn vaste en wettige verblijfplaats heeft. Voorwaarde is wel dat laatstgenoemde autoriteit daarmee instemt.

Kaderbesluit Reclassering ziet op de erkenning van het vonnis en het toezicht op de volgende proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen:

- a) de verplichting dat de gevonnisseerde persoon een bepaalde autoriteit in kennis stelt van iedere verandering van woonplaats of van de plaats waar hij werkt;
- b) de verplichting bepaalde locaties, plaatsen of gebieden in de beslissingsstaat of in de tenuitvoerleggingsstaat niet te betreden;
- c) de beperking van het recht het grondgebied van de tenuitvoerleggingsstaat te verlaten;
- d) instructies betreffende het gedrag, de woonplaats, de opleiding, de vrijetijdsbesteding, of houdende beperkingen op of voorwaarden inzake de beroepsuitoefening;
- e) de verplichting zich op gezette tijden bij een bepaalde autoriteit te melden;
- f) de verplichting contact met bepaalde personen te vermijden;
- g) de verplichting contact te vermijden met bepaalde voorwerpen die door de gevonnisseerde persoon zijn gebruikt of waarschijnlijk worden gebruikt om een strafbaar feit te plegen;
- h) de verplichting de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden en/of het bewijs te leveren dat aan die verplichting is voldaan;
- i) de verplichting een taakstraf te verrichten;
- j) de verplichting samen te werken met een vertegenwoordiger van een maatschappelijke dienst of met een reclasseringswerker die met verantwoordelijkheden ten aanzien van gevonnisseerde personen is belast;
- k) de verplichting een therapie of een verslavingsbehandeling te ondergaan.¹¹⁶

Het betreft een niet-limitatieve opsomming. In art. 4 lid 2 Kaderbesluit Reclassering wordt immers aangegeven dat de lidstaten de mogelijkheid hebben bij het secretariaat-generaal van de Raad aan te geven op welke proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen zij bereid zijn toezicht te houden.

De voorwaarden en alternatieve straffen kunnen in drie groepen worden onderverdeeld. Op de eerste plaats de categorie herstelmaatregelen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de taakstraf en de vergoeding van de veroorzaakte schade. Daarnaast kan de categorie vrijheidsbeperkende maatregelen onderscheiden worden. In deze categorie valt de meldingsplicht, het contactverbod en het verbod bepaalde locaties te betreden. Tot slot kunnen gedragsmaatregelen onderscheiden worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om scholing, verslavingsbehandeling, instructies betreffende het gedrag en instructies met betrekking tot de beroepsuitoefening.

4.3.2 Vormen

Het toezicht op en de toepassing van proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen wordt beheerst door het nationale recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Uit art. 14 Kaderbesluit Reclassering volgt dat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat bevoegd is alle benodigde vervolgbeslissingen te nemen in verband met een voorwaardelijke straf, een voorwaardelijke invrijheidstelling of een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging. Deze bevoegdheid verschilt wezenlijk met de eerste vorm van overdracht uit het EVT. De betrokken instantie in de tenuitvoerleggingsstaat kan op basis van Kaderbesluit Reclassering immers naast het houden van toezicht tevens consequenties verbinden aan het niet naleven van de gestelde voorwaarden. Zonder twijfel lijkt de wijze van overdracht van het toezicht en de erkenning zoals neergelegd in Kaderbesluit Reclassering veel weg te hebben van de bestaande vorm van overdracht van het EVT. Deze vorm van overdracht voortkomende uit het EVT betrof immers zowel de overdracht van toezicht als de overdracht van de tenuitvoerlegging. Daar komt bij dat ook op basis van het EVT de door de beslissingsstaat opgelegde sanctie door de tenuitvoerleggingsstaat aangepast kon worden aan nationale wet- en regelgeving. De tenuitvoerleggingsstaat kan zodoende zowel op basis van de bestaande

¹¹⁶ Art. 4 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

derde vorm van overdracht van het EVT als op basis van Kaderbesluit Reclassering, toezicht houden op de naleving van voorwaarden en, bij schending van deze voorwaarden, de opgelegde sanctie alsnog ten uitvoer leggen. In dat opzicht lijkt het Kaderbesluit Reclassering weinig nieuwe mogelijkheden toe te voegen aan het reeds bestaande instrumentarium met betrekking tot het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden.

In art. 14 Kaderbesluit Reclassering zijn de vervolgbeslissingen nader gespecificeerd. De vervolgbeslissingen kunnen bestaan uit het wijzigen van de proeftijdvoorwaarden of de verplichtingen en instructies die zijn opgelegd middels een alternatieve straf, het wijzigen van de duur van de proeftijd, het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling, het intrekken van de opschorting van de tenuitvoerlegging van het vonnis en het opleggen van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel in het geval van een alternatieve straf of een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging. De vervolgbeslissingen worden beheerst door het nationale recht van de beslissingsstaat. Het nationale recht is dus van toepassing op eventuele tenuitvoerlegging en, indien nodig, de aanpassing van de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel.

Art. 14 lid 3 Kaderbesluit Reclassering bepaalt verder dat de lidstaten kunnen verklaren dat zij in de rol van tenuitvoerleggingsstaat in de door hen te bepalen gevallen, weigeren vervolgbeslissingen te nemen welke betrekking hebben op het intrekken van de opschorting van de tenuitvoerlegging van het vonnis of het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast kunnen lidstaten zich onthouden van het nemen van vervolgbeslissingen met betrekking tot het opleggen van een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel in het geval van een alternatieve straf of een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging. Het gaat dan in het bijzonder om drie gevallen. De eerste mogelijkheid betreft het geval dat een alternatieve straf is opgelegd aan een persoon die geen vaste en wettige verblijfplaats heeft in de beslissingsstaat, maar waar in het vonnis geen vrijheidsbenemende straf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel is opgenomen die bij niet-naleving van de opgelegde voorwaarden, verplichtingen of instructies ten uitvoer moet worden gelegd. De tenuitvoerlegging kan daarnaast door de tenuitvoerleggingsstaat worden geweigerd indien het gaat om een voorwaardelijke opschorting van de strafoplegging. De derde mogelijkheid betreft gevallen waarin het vonnis betrekking heeft op feiten die naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat niet strafbaar zijn.

Uit de Impact Analyse van het Ministerie van Justitie volgt dat Nederland heeft aangegeven dat zij een dergelijke verklaring niet zal afleggen.¹¹⁷ Nederland zal aldus in de rol van tenuitvoerleggingsstaat alle verantwoordelijkheden op zich nemen. Op het moment dat een lidstaat wel gebruik maakt van de mogelijkheid tot het afgeven van dergelijke verklaringen, draagt de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat volgens art. 15 lid 4 Kaderbesluit Reclassering de bevoegdheid tot het geven van een vervolgbeslissing bij het niet naleven van een proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf over aan de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat.

4.3.3 Procedure

Opvallend is dat niet langer sprake is van een verzoek aan de tenuitvoerleggingsstaat. Uit het Kaderbesluit volgt namelijk dat de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat direct het vonnis aan de tenuitvoerleggingsstaat stuurt. Samen met het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing dient de autoriteit van de beslissingsstaat een certificaat te zenden aan de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat. Op het certificaat kunnen enkel de proeftijdvoorwaarden en alternatieven straffen worden vermeld die zijn opgesomd in art. 5 Kaderbesluit Reclassering. Indien de tenuitvoerleggingsstaat aan het secretariaat-generaal van de Raad andere proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen heeft opgegeven waar zij toezicht op wil houden, kunnen deze ook worden vermeld op het certificaat. De

¹¹⁷ WEOS Impact Analysis 2009, p. 25.

autoriteit van de beslissingsstaat dient aldus na te gaan of de tenuitvoerleggingsstaat bereid is toezicht te houden op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen indien deze niet zijn opgenomen in de opsomming van art. 5 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

Op het moment dat de autoriteit van de beslissingsstaat het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing heeft erkend en de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat daarvan op de hoogte heeft gesteld, is de beslissingsstaat niet langer bevoegd beslissingen te nemen met betrekking tot het toezicht op de proeftijdvoorwaarden of alternatieve straffen. Indien daartoe noodzaak wordt gezien, is de beslissingsstaat ook niet langer bevoegd vervolgbeslissingen te nemen.¹¹⁸

Uit art. 9 Kaderbesluit Reclassering volgt dat zowel de aard en de duur van de proeftijdvoorwaarden als de aard en de duur van de alternatieve straf door de tenuitvoerleggingsstaat aangepast kan worden aan het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. De aangepaste proeftijdvoorwaarde, alternatieve straf of proeftijd mag echter niet strenger of langer zijn dan oorspronkelijk opgelegd door de beslissingsstaat.

De eis van dubbele strafbaarheid wordt in het Kaderbesluit gedeeltelijk losgelaten. In art. 10 van het Kaderbesluit worden strafbare feiten opgesomd¹¹⁹ welke in de beslissingsstaat worden bestraft met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximum van ten minste drie jaar. Deze feiten hoeven niet langer getoetst te worden aan de eis van dubbele strafbaarheid. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat een Nederlander die is veroordeeld voor een strafbaar feit en een straf heeft opgelegd gekregen in een andere lidstaat, voor hetzelfde feit volgens het Nederlandse recht niet strafbaar zou zijn. De betrokken persoon zou aldus in Nederland niet zijn veroordeeld. Met betrekking tot andere strafbare feiten kan de tenuitvoerleggingsstaat de erkenning van het vonnis en de proeftijdbeslissing alsook het toezicht op voorwaarden of alternatieve straffen afhankelijk stellen van de eis van dubbele strafbaarheid.

Persoonlijk vind ik het daarnaast op zijn minst opmerkelijk te noemen dat het Kaderbesluit Reclassering spreekt over een strafmaximum van ten minste drie jaar. De woordkeuze 'ten minste' impliceert dat het Kaderbesluit in de richting wijst van de mogelijke invoering van gemeenschappelijke minimumstraffen. Nederland kent tot op heden geen minimumstraffen. Met de omzetting van dit Kaderbesluit lijkt hier in mijn optiek op sluipende wijze verandering in te komen.

De autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat heeft de mogelijkheid het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing te weigeren. In art. 11 lid 1 van Kaderbesluit Reclassering wordt echter het woord 'kan' gebruikt, hetgeen blijkt geeft dat sprake is van facultatieve weigeringsgronden. Uit hetzelfde artikel volgt geen aanwijzing dat redenen bestaan voor imperatieve weigeringsgronden. De erkenning kan door de tenuitvoerleggingsstaat worden geweigerd indien erkenning in strijd is met het 'ne bis in idem'-beginsel, de gevonnisse persoon over immuniteit beschikt, de tenuitvoerlegging van de straf is verjaard, de gevonnisse persoon gezien zijn leeftijd niet strafrechtelijk aansprakelijk gehouden kan worden voor het strafbare feit dat ten grondslag ligt aan het vonnis, het vonnis bij verstek is gewezen en de gevonnisse persoon niet in kennis was gesteld van de strafzaak, het vonnis en in voorkomend geval de proeftijdbeslissing een medische of therapeutische

¹¹⁸ Art. 7 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

¹¹⁹ Deze strafbare feiten zijn: deelneming aan een criminele organisatie, terrorisme, mensenhandel, illegale handel in wapens, munitie en explosieven, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, corruptie, fraude, witwassen, valsemunterij, computercriminaliteit, milieumisdrijven, hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf, moord en doodslag, zware mishandeling, illegale handel in menselijke organen en weefsels, ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling, racisme en vreemdelingenhaat, georganiseerde of gewapende diefstal, illegale handel in cultuurobjecten, oplichting, racketeering en afpersing, namaak van producten en productpiraterij, vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten, vervalsing van betaalmiddelen, illegale handel in hormonale stoffen en andere groeibevorderaars, illegale handel in nucleaire of radioactieve stoffen, handel in gestolen voertuigen, verkrachting, opzettelijke brandstichting, misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen, kaping van vliegtuigen en schepen, sabotage.

behandeling betreft waarop de tenuitvoerleggingsstaat geen toezicht kan houden, de proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf een duur heeft van minder dan zes maanden of het vonnis betrekking heeft op strafbare feiten die volgens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat op zijn grondgebied zijn gepleegd.¹²⁰ Volgens art. 12 Kaderbesluit Reclassering dient de bevoegde autoriteit vervolgens binnen een termijn van 60 dagen na ontvangst van de stukken te beslissen of zij zal overgaan tot erkenning van het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing en het toezicht aanvaardt op de proeftijdvoorwaarden en de alternatieve straffen. Zowel het toezicht op als de toepassing van proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen vallen onder het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.

4.3.4 Overgangsfase

Met ingang van 6 december 2011 vervangt Kaderbesluit Reclassering de bepalingen van het EVT.¹²¹ De lidstaten dienen aldus voor deze datum het Kaderbesluit te hebben omgezet in nationaal recht. Doordat de lidstaten het Kaderbesluit Reclassering moeten omzetten in het nationale recht zal de situatie dat het kaderbesluit nog niet door alle lidstaten is omgezet zich ongetwijfeld voordoen. Dit zal betekenen dat er een overgangsfase zal bestaan waarin Kaderbesluit Reclassering nog niet door alle landen wordt toegepast.

Het Ministerie van Justitie heeft bijvoorbeeld al melding gemaakt van het feit dat voor Polen de implementatietermijn met vijf jaar verlengd is.¹²² Deze overgangsfase zal er in resulteren dat overdrachten zowel op basis van het bestaande instrumentarium als op basis van het in nationaal recht omgezette Kaderbesluit Reclassering plaatsvinden.

4.4 Wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling

In februari 2010 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer inzake de wijziging van de regeling van voorwaardelijke veroordeling en in verband daarmee ook de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals uit de MvT blijkt.¹²³ Het Wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling lijkt op enigerwijze te voorzien in de door het Kaderbesluit Reclassering opgesomde proeftijdvoorwaarden en alternatieve sancties.

Het wetsvoorstel voegt aan de bestaande opgesomde bijzondere voorwaarden, in het geval van een voorwaardelijke veroordeling, aan art. 14c lid 2 Sr onder ander het contactverbod, het locatieverbod, de deelname aan een gedragsinterventie en de meldingsplicht toe.¹²⁴ Op deze wijze lijkt de MvJ invulling te geven aan verschillende proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen van Kaderbesluit Reclassering. Ofschoon de lijst met voorwaarden aan de hand van het wetsvoorstel wordt uitgebreid, bestond de mogelijkheid al dat de rechter deze voorwaarden verbond aan de voorwaardelijke veroordeling. De MvT wijst op het feit dat uitbreiding van deze lijst bijdraagt aan de effectiviteit van het reclasseringstoezicht. Door de verschillende voorwaarden concreet te benoemen, wordt zowel voor de veroordeelde als voor de reclasseringsmedewerker duidelijk welke voorwaarden nageleefd dienen te worden en waar toezicht op dient te worden gehouden. Naast deze toevoeging ziet het wetsvoorstel ook op een aanvulling van de bestaande opgesomde bijzondere voorwaarden, in het geval van een voorwaardelijke invrijheidstelling. Aan art. 15a lid 3 Sr worden onder andere het gebiedsverbod, de meldingsplicht, zowel de verplichting Nederland te verlaten als niet in Nederland terug te keren en andere gedragsvoorwaarden toegevoegd.

Een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden biedt bij een bepaalde categorie personen, in mijn optiek, meer kansen dan bijvoorbeeld een korte gevangenisstraf. Bij de oplegging van een korte gevangenisstraf is het immers bijna onmogelijk gedragsverandering

¹²⁰ Art. 11 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

¹²¹ Art. 23 lid 1 Kaderbesluit Reclassering.

¹²² WEOS Impact Analysis 2009, p. 11.

¹²³ Kamerstukken // 2009/10, 32 319, nr. 2, p. 1.

¹²⁴ Ibidem, p. 2.

te bewerkstelligen bij de betreffende persoon. Op het moment dat die persoon een voorwaardelijke straf met bijzondere voorwaarden krijgt opgelegd zal meer ruimte zijn om enige verandering teweeg te brengen, mits deze persoon natuurlijk gemotiveerd is. Op het moment dat een veroordeelde niet gemotiveerd is, zal dit een goede afronding van de voorwaardelijke straf met de daarbij opgelegde bijzondere voorwaarden in de weg staan. Daar komt bij dat het voldoen aan bijzondere voorwaarden voor de veroordeelde veel inspanning en bereidheid kan eisen. Ik kan mij dan ook voorstellen dat dit in enkele gevallen kan leiden tot de situatie dat een veroordeelde de voorkeur zal geven aan een korte gevangenisstraf. Het is dan ook van wezenlijk belang te allen tijde een zorgvuldige afweging te maken van enerzijds de bereidheid van de betrokken persoon om de voorwaarden na te leven en anderzijds de mogelijkheid tot het opleggen van een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden met het oog op de aard van het gepleegde strafbare feit.

4.5 Vergelijking bestaande en nieuwe instrumenten

Na de uiteenzetting van het huidige instrumentarium met betrekking tot het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden in hoofdstuk 3, is in de voorgaande paragrafen een uiteenzetting gegeven van Kaderbesluit Reclassering. Alvorens in hoofdstuk 5 in te gaan op de knelpunten ten aanzien van het Kaderbesluit Reclassering, is het zinvol te bekijken hoe het bestaande instrumentarium zich verhoudt tot het nieuwe instrumentarium.

Voordat Kaderbesluit Reclassering werd aangenomen was het EVT het enige instrument voor grensoverschrijdende reclassering. Het doel van het EVT was om veroordeelden die niet over de nationaliteit beschikten van de staat waar zij veroordeeld of voorwaardelijk in vrijheid gesteld waren, de gelegenheid te bieden het grondgebied van deze verzoekende staat te verlaten en deze personen onder toezicht te plaatsen van de aangezochte staat. Op basis van het EVT zijn de verdragspartijen gebonden elkaar wederzijdse rechtshulp te verlenen. De verdragspartijen dienen elkaar hulp te verlenen bij het houden van toezicht op de aan gevonniste personen opgelegde verplichtingen en instructies. In het verklarend rapport¹²⁵ horende bij het EVT is neergelegd dat het EVT is opgesteld met het oog op de oprichting van een internationaal systeem voor samenwerking, op basis waarvan een voorwaardelijke veroordeelding of voorwaardelijke invrijheidstelling na een door een verdragpartij uitgesproken vonnis kon worden uitgevoerd op het grondgebied van een andere verdragpartij. Daarbij is het EVT uitsluitend van toepassing op personen aan wie een strafrechtelijke sanctie is uitgesproken. Hoewel de verdragspartijen gebonden waren elkaar wederzijdse rechtshulp te verlenen, konden de lidstaten voorbehouden maken en aldus bepaalde delen van het EVT niet aanvaarden. Dit heeft tot gevolg dat bij een groot aantal voorbehouden het EVT niet langer haar doel raakt.

De door Nederland aanvaarde vormen van toezicht zijn geïmplementeerd in art. 38-42 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (hierna WOTS). Art. 38 WOTS bepaalt dat de beslissing om het uitoefenen van toezicht op de naleving van voorwaarden over te nemen door de OvJ wordt genomen. Indien Nederland zowel de verantwoording aanvaardt voor het houden van toezicht als voor de tenuitvoerlegging van de straf bij schending van de voorwaarden, dient volgens art. 42 WOTS de exequaturprocedure¹²⁶ gevolgd te worden. De MvJ wijst bij ontvangst van het verzoek van de verzoekende staat tot overname van het toezicht en de tenuitvoerlegging, het verzoek direct af of stelt het in handen van de OvJ. De OvJ maakt de vordering vervolgens aanhangig bij de rechtbank en verzoekt tot verlofverlening van de tenuitvoerlegging.¹²⁷ De toelaatbaarheid van de overname van het vonnis wordt door de rechter getoetst aan voorwaarden voor overname en aan eventueel aanwezige weigeringsgronden. Bij deze beoordeling is de rechter volgens art. 28 lid 3 WOTS

¹²⁵ ETS, nr. 51.

¹²⁶ Art. 18-33 WOTS.

¹²⁷ Art. 18-21 WOTS.

gebonden aan de feiten die door de rechter van de verzoekende staat zijn vastgesteld. Daarentegen kan de rechter wel het oordeel wijzigen als naar Nederlands recht een strafuitsluitingsgrond bestaat. Op het moment dat de rechter het vonnis heeft erkend en verlof heeft verleend tot executie van het vonnis, wordt de sanctie opgelegd. Hierbij worden de eisen die de rechtsorde van de verzoekende staat stelt aan de oplegging in aanmerking genomen, alsmede de ernst, omstandigheden en de persoon van de dader. Aan de hand van de exequaturprocedure wordt zowel het vonnis van de verzoekende staat als de opgelegde sanctie omgezet in een Nederlandse rechterlijke uitspraak. Een dergelijke procedure bij deze vorm van toezicht wordt aldus allerminst gekenmerkt door het beginsel van wederzijdse erkenning. De door de rechter van de verzoekende staat voorwaardelijk opgelegde sanctie wordt immers niet alsnog ten uitvoer gelegd. In plaats daarvan wordt een Nederlandse sanctie opgelegd.

Het EVT kenmerkt zich door enkele nadelen. Op de eerste plaats de vele voorbehouden die door de verdragspartijen zijn gemaakt en op de tweede plaats de weigeringsgronden die toepassing van het EVT bemoeilijken. Deze nadelen staan een goede werking van het EVT in de weg. Daarnaast zijn de staten niet gebonden aan een termijn waarbinnen de beslissing tot overname van het toezicht genomen dient te worden. Gevolg kan aldus zijn dat er maanden voorbij gaan voordat duidelijkheid wordt verschaft over het al dan niet accepteren van het verzoek. Voor gevonnisse personen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat betekent dit dat, als al een verzoek is gedaan tot overname van het toezicht op een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling, zij in een situatie komen waar zij gedurende een zekere tijd niet kunnen rekenen op toezicht.

Deze toezichtloze periode is in mijn optiek vooral problematisch met het oog op de bijzondere reclassering. De reclassering komt later in de scriptie nog aan bod, maar heeft in het kader van de overname van het toezicht op basis van het EVT alvast korte bespreking. De reclassering kan worden onderscheiden in de algemene en de bijzondere reclassering. De algemene reclassering wordt gevormd door Stichting Reclassering Nederland. De bijzondere reclassering wordt ingevuld door instellingen die op bijzondere wijze of ten behoeve van bijzondere groepen mensen reclasseringswerkzaamheden verrichten. De bijzondere reclassering wordt gevormd door het Leger des Heils en de Stichting Verslavingsreclassering.¹²⁸ Het is mede bij de bijzondere reclassering waar op voorhand problemen kunnen ontstaan op het moment dat een verzoek tot overdracht van toezicht op basis van het EVT plaatsvindt. Aangezien staten bij een verzoek niet zijn gehouden aan een termijn, kan dit tot gevolg hebben dat de betrokken gevonnisse personen het gedurende een zekere periode zonder toezicht, hulp en steun moeten doen.

Gekozen is voor de opname van tabel 2, omdat aan de hand van deze tabel de verschillen en overeenkomsten van het bestaande en nieuwe instrumentarium worden verduidelijkt. Aan de hand van deze tabel wordt duidelijk hoe het nieuwe instrumentarium zich verhoudt tot het bestaande instrumentarium.

Toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden		
	Huidig instrumentarium	Kaderbesluit Reclassering
Grondslag	Wederzijdse rechtshulp (12 landen EVT geratificeerd) Overdracht gebaseerd op verzoek.	Wederzijdse erkenning (27 lidstaten) Verplichting tot erkenning.
Doel	Houden van toezicht en verlenen van hulp bij resocialisatie.	Resocialisatie en bescherming van slachtoffers en de gemeenschap.
Voorwaarden	- Delinquent in de zin van art. 2 EVT; - vonnis kracht van gewijsde en voor ten uitvoerlegging vatbaar; - eis van dubbele strafbaarheid.	- Onherroepelijke rechterlijke uitspraak of beschikking; - loslaten toetsing van dubbele strafbaarheid voor genoemde lijst.

¹²⁸ Minkenhof en Reijntjes 2009, p. 83.

Overdracht aan	Land waar de gevonnisde persoon zijn vaste en wettige woon- of verblijfplaats heeft.	Een lidstaat kan het vonnis en de proeftijdbeslissing erkennen indien de gevonnisde persoon daar zijn vaste en wettige woon- of verblijfplaats heeft en die persoon is teruggekeerd of voornemens is terug te keren. Daarnaast kan de gevonnisde persoon de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat verzoeken het vonnis en de proeftijdbeslissing te zenden aan de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat dan waar hij zijn vaste en wettige verblijfplaats heeft.
Vormen van overdracht	- Toezicht houden op naleving gestelde voorwaarden. Staat veroordeling recht straf alsnog ten uitvoer te leggen. - Toezicht houden op naleving gestelde voorwaarden. Staat van veroordeling beslist over alsnog ten uitvoer leggen, staat van verblijf neemt tenuitvoerlegging over. - Houden van toezicht en tenuitvoerlegging bij niet-naleving voorwaarden.	- Houden van toezicht op naleving gestelde voorwaarden. - Houden van toezicht op naleving gestelde voorwaarden en al dan niet de verantwoordelijkheid m.b.t. het nemen van vervolgbeslissingen.
Voorbehouden	Voorbehouden gemaakt bij vormen van overdracht.	Tenuitvoerleggingsstaat kan verklaringen afgeven i.v.m. weigering vervolgbeslissingen.
Weigeringsgronden	Imperatieve en facultatieve weigeringsgronden.	Facultatieve weigeringsgronden.
Procedure	Voortgezette tenuitvoerlegging of exequaturprocedure.	Voortgezette tenuitvoerlegging.
Termijn	Geen beslissingstermijn.	Beslissingstermijn 60 dagen.

Tabel 2

Het meest opvallende aspect van het nieuwe instrumentarium omhelst de verplichting tot erkenning van een buitenlandse beslissing en tot tenuitvoerlegging van de door de beslissingsstaat opgelegde proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen in tegenstelling tot het op het EVT gebaseerde verzoek van overdracht van het toezicht. Na de erkenning van het vonnis en, in geval van, een proeftijdbeslissing is de tenuitvoerleggingsstaat in beginsel te allen tijde bevoegd vervolgbeslissingen te nemen in verband met opgelegde voorwaardelijke of alternatieve straffen.

Over Kaderbesluit Reclassering kunnen verschillende opmerkingen worden gemaakt. De eerste opvallende verandering die Kaderbesluit Reclassering met zich meebrengt, betreft het wegvallen van de toetsing van de dubbele strafbaarheid voor de zogenoemde lijstdelicten. Daarnaast wordt de procedure met betrekking tot het bevel tot erkenning en overname vereenvoudigd. De beslissingsstaat hoeft enkel een gestandaardiseerd certificaat in te vullen. Daar komt bij dat de procedure aanzienlijk wordt verkort. Binnen een termijn van 60 dagen dient immers een beslissing te worden genomen over de erkenning van het vonnis en de overname van het toezicht. In Kaderbesluit Reclassering wordt onderscheid gemaakt tussen de erkenning van de voorwaarden en het toezicht op de opgelegde voorwaarden en eventuele vervolgbeslissingen die genomen moeten worden op het moment dat de gevonnisde persoon de gestelde voorwaarden niet naleeft. Een lidstaat kan het erkennen van de voorwaarden en het toezicht slechts weigeren, indien een beroep op een van de in art. 11 Kaderbesluit Reclassering mogelijk is. Daarnaast heeft een lidstaat de mogelijkheid om ten aanzien van vervolgbeslissingen in een bepaalde zaak aan te geven dat hij zal weigeren de daartoe behorende verantwoordelijkheden te aanvaarden.

4.6 Conclusie

De hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de EU is het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. Nadat Kaderbesluit Vrijheidsbeneming, dat ziet op de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, door de Raad was aangenomen, hadden de lidstaten behoefte aan gemeenschappelijke regels omtrent het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen opgelegd aan personen die hun vaste verblijfplaats niet in de beslissingsstaat hebben. Daarnaast gaf de gebrekkige werking van het EVT aanleiding tot de toepassing van een effectiever instrument.

Kaderbesluit Reclassering ziet op de voorwaardelijke invrijheidstelling, de voorwaardelijke veroordeling en de opschorting van de voorwaardelijke straf. In het bijzonder ziet het kaderbesluit daarbij op de verplichtingen en instructies die opgelegd worden aan de betrokken persoon als bijzondere voorwaarden. Daarnaast ziet Kaderbesluit Reclassering op verplichtingen en instructies ten aanzien van niet-vrijheidsbenemende sancties, de zogenoemde alternatieve straffen. Het vonnis kan op basis van Kaderbesluit Reclassering onmiddellijk ten uitvoer worden gelegd. Toepassing van de exequaturprocedure is niet langer noodzakelijk. Deze procedure vindt in de toekomst slechts plaats indien de aard of de duur van de sanctie onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.

Een instrument dat rust op het beginsel van wederzijdse erkenning zal in mijn ogen tot meer overdrachten en overnamen leiden dan een instrument dat toepassing vindt op basis van een verzoek. Kaderbesluit Reclassering heeft aanzienlijk minder weigeringsmogelijkheden dan het EVT. Daar komt bij dat de lidstaten verplicht zijn tot overname van het vonnis en het houden van toezicht. Uiterlijk 6 december 2011 dient Kaderbesluit Reclassering te zijn omgezet in nationale wetgeving. In Nederland wordt Kaderbesluit Reclassering geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafvonnissen.

Hoofdstuk 5 Knelpunten ten aanzien van Kaderbesluit Reclassering

Wederzijdse erkenning is onlosmakelijk verbonden met wederzijds vertrouwen. De Europese Commissie wees in het 'Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de EU'¹²⁹ op het feit dat toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen wederzijds vertrouwen veronderstelt van de lidstaten in elkaars strafrechtssystemen. Dit vertrouwen is afhankelijk van een wisselwerking. Op de eerste plaats dient de tenuitvoerleggingsstaat vertrouwen te hebben op de genomen beslissing. Daarnaast dient de beslissingsstaat te vertrouwen op de wijze van tenuitvoerlegging. Nu in de voorgaande hoofdstukken zowel de bestaande situatie als de nieuwe situatie is besproken, is het belangrijk nader in te gaan op de vraag welke problemen worden gesignaleerd bij de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht van de lidstaten. Het Kaderbesluit zal slechts een verbetering van de bestaande instrumenten zijn indien deze problemen benoemd worden en voor deze problemen oplossingen worden aangedragen. Op het moment dat deze problemen worden teruggedrongen, kan de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing voor EU-onderdanen immers onder zo gunstig mogelijke omstandigheden verlopen.

5.1 Alternatieve straffen

De term 'alternatieve straffen' die in Kaderbesluit Reclassering wordt gehanteerd, komt in het Wetboek van Strafrecht niet voor. Is deze term enigszins ongelukkig vertaald of is de term afkomstig van de Raad? De formulering 'alternatieve straffen' lijkt meer weg te hebben van een verzamelterm dan van een formulering waar een specifiek aantal sancties onder vallen.

5.1.1 Terminologie

De term 'alternatieve straffen' is in mijn optiek opvallend en dient dan ook nadere bespreking. In 1992 hebben de ministers van de Raad van Europa de European Rules on Community Sanctions and Measures¹³⁰ aangenomen, waarin zij het belang van gemeenschapsstraffen en maatregelen benadrukken. De Raad verstaat onder gemeenschapsstraffen en maatregelen: '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.'¹³¹ Daarbij geeft de Raad van Europa een opsomming van mogelijke straffen en maatregelen die bestempeld kunnen worden als gemeenschapsstraffen en maatregelen. De Raad van Europa noemt onder meer:

- alternatieven voor voorlopige hechtenis, zoals de verplichting voor de verdachte te verblijven op een opgegeven adres;
- het opleggen van een proeftijd als zelfstandige sanctie mogelijkheid zonder een veroordelend vonnis waarbij een vrijheidsbenemende straf wordt opgelegd;
- het opleggen van voorwaarden bij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf;
- dienstverlening aan de gemeenschap;
- schadeloosstelling van slachtoffers, reparatie, bemiddeling tussen dader en slachtoffer;
- verslavingsbehandeling.¹³²

¹²⁹ COM/2004/0334.

¹³⁰ European rules on community sanctions and measures, Rec (92) 16.

¹³¹ European rules on community sanctions and measures, Rec (92) 16, appendix onder 1.

¹³² Implementation of the European rules on community sanctions and measures, Rec (2000) 22, appendix 2 onder 1.

In Kaderbesluit Reclassering wordt echter de term ‘alternatieve straffen’ gehanteerd. Art. 2 lid 4 van Kaderbesluit Reclassering bepaalt dat onder alternatieve straf een andere straf dan een vrijheidsstraf, een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel of een geldelijke sanctie, waarbij een verplichting of instructie wordt opgelegd, wordt verstaan. Daarbij dient deze alternatieve straf te zijn vastgesteld bij een onherroepelijke uitspraak of beschikking van een rechter. Dit zou dus betekenen dat op basis van Kaderbesluit Reclassering alleen het vonnis kan worden erkend en toezicht kan worden gehouden in de fase na de definitieve veroordeling. Gemeenschapsstraffen en maatregelen kunnen echter ook vroeger in de procedure worden opgelegd, in de voorfase. De door de Raad van Europa gehanteerde term ‘gemeenschapsstraffen en maatregelen’ is aldus veel ruimer dan de terminologie in Kaderbesluit Reclassering.

5.1.2 Taakstraffen

In paragraaf 3.4 is gebleken dat grote verschillen bestaan in zowel de toepassing van de voorwaardelijke modaliteiten en de daarbij horende voorwaarden als de regeling betreffende de taakstraf. Ter verduidelijking van de mogelijke problemen die deze verschillen kunnen opleveren, wordt hierna ter verduidelijking een voorbeeld gegeven van problemen die kunnen ontstaan bij de overname van een vonnis waarbij een taakstraf is opgelegd. Nader wordt ingegaan op de situatie die ontstaat na overname door Frankrijk van het toezicht op een taakstraf opgelegd door de Nederlandse rechter.

Het Franse rechtssysteem kent, evenals Nederland, de taakstraf. De taakstraf, in Frankrijk bekend als ‘travail d’intérêt général’, kan in Frankrijk zowel door de politierechter als door de strafrechter worden opgelegd. Een taakstraf kan worden opgelegd aan een persoon die een strafbaar feit heeft gepleegd waarvoor gevangenisstraf kan worden opgelegd. In het boek ‘*Probation in Europe*’¹³³ wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de verschillende reclasseringssystemen en –werkzaamheden in Europa, waaronder het hier te bespreken voorbeeld Frankrijk. Uit het hoofdstuk over de reclassering in Frankrijk blijkt dat om in aanmerking te komen voor een taakstraf, de verdachte aanwezig moet zijn bij de rechtszaak en zijn toestemming moet verlenen voor de oplegging van een taakstraf.¹³⁴

In Nederland kan de taakstraf opgelegd worden als hoofdstraf, zoals reeds besproken in paragraaf 3.3.3. In vornoemde paragraaf is tevens naar voren gekomen dat op het moment dat de gevonnisde persoon de taakstraf niet naar behoren verricht, vervangende hechtenis wordt toegepast. De gevonnisde persoon kan in bezwaar gaan tegen de beslissing van het OM door indiening van een bezwaarschrift bij de rechter die de straf heeft opgelegd. Volgens het Nederlandse recht wordt één dag hechtenis opgelegd voor elke twee uur taakstraf. De vervangende hechtenis behelst in ieder geval volgens art. 22d lid 3 Sr minstens één dag en ten hoogste acht maanden. In Frankrijk is de oplegging van een taakstraf mogelijk als zelfstandige hoofdstraf en als bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling. Indien de taakstraf als hoofdstraf is opgelegd en de taakstraf is niet succesvol volbracht, wordt dit in het Franse strafrecht bestempeld als zijnde een strafbaar feit. De sanctie die hieraan wordt verbonden is een gevangenisstraf van maximaal twee jaar en een geldboete van € 30.000,-.¹³⁵

Neem nu de situatie dat een Fransman wordt veroordeeld in Nederland en een taakstraf krijgt opgelegd door de Nederlandse rechter. Deze persoon wordt op basis van Kaderbesluit Reclassering overgebracht naar Frankrijk voor de tenuitvoerlegging van de taakstraf. Dit zou betekenen dat de veroordeelde Fransman een slechtere positie heeft bij niet-naleving van de opgelegde instructie, dan hij zou hebben bij het niet naleven van diezelfde instructies in Nederland. In beginsel is immers de tenuitvoerleggingsstaat, zoals besproken in paragraaf 4.3.2, belast met het geven van vervolgbeslissingen bij niet-naleving van de opgelegde verplichtingen. Een ander probleem dat ik voorzie is het toestemmingsvereiste bij de

¹³³ Van Kalmthout en Durnescu 2008.

¹³⁴ Ibidem, p. 369.

¹³⁵ IVA Beleidsonderzoek en advies 2006, p. 39.

oplegging van een taakstraf. In sommige landen, waaronder Frankrijk, is het immers noodzakelijk dat de verdachte instemt met de oplegging van een taakstraf. Volgens het Besluit Tenuitvoerlegging Taakstraffen is voor de oplegging van een taakstraf door de Nederlandse rechter de toestemming van de verdachte echter niet vereist. Daarnaast heeft de Nederlandse rechter de mogelijkheid de taakstraf op te leggen bij verstek.

Wat betekenen deze verschillen in de praktijk op het moment dat de persoon in Frankrijk laat blijken dat hij niet heeft ingestemd met de oplegging van een taakstraf? In Frankrijk is instemming van de verdachte immers een voorwaarde voor de oplegging van de taakstraf. Op basis van Kaderbesluit Reclassering dient Frankrijk het vonnis in beginsel over te nemen. De vraag is echter of de bevoegde instanties in Frankrijk het verrichten van een taakstraf kunnen afdwingen bij het ontbreken van de instemming van de betrokken persoon met betrekking tot het verrichten van een taakstraf. De bepalingen van Kaderbesluit Reclassering bevatten geen weigeringsgrond voor het erkennen van het vonnis en het houden van toezicht in dergelijke situaties. Volgens Kaderbesluit Reclassering zal Frankrijk in de beschreven situatie aldus gehouden zijn het vonnis te erkennen. Een dergelijke erkenning gaat echter wel in tegen het rechtssysteem van Frankrijk.

Grote kennis van de verschillende nationale rechtssystemen is in mijn optiek van wezenlijk belang. Indien de rechter van de beslissingsstaat op de hoogte is van dergelijke voorwaarden voor oplegging van een sanctie, kan hier tijdens de rechtszaak rekening mee worden gehouden. Tijdens de zitting is het horen van de verdachte met betrekking tot zijn ideeën over oplegging van een taakstraf, slechts een kleine formaliteit. Het horen van de verdachte en het vragen om zijn instemming tot het verrichten van een taakstraf zal de strafzaak immers niet onnodig lang vertragen. Daar komt bij dat in dit specifieke geval het vragen van toestemming of instemming van de verdachte met betrekking tot de oplegging van een taakstraf wellicht bevorderlijk kan werken met het oog op een succesvolle volbrenging van de opgelegde sanctie. Het lijkt immers niet meer dan logisch, dat op het moment dat de verdachte instemt met de oplegging van een taakstraf de kans op een succesvolle afronding groter zal zijn dan wanneer de verdachte niet gemotiveerd is. Daarbij wil ik opmerken dat het afdwingen van het verrichten van een taakstraf in mijn optiek niet mogelijk zal zijn, ook niet bij het ontbreken van weigeringsgronden tot erkenning van een vonnis op basis van Kaderbesluit Reclassering. De veroordeelde kan zich immers te allen tijde onttrekken aan de taakstraf, in het bijzonder de werkstraf. Deze onttrekking is mogelijk op grond van het verbod op dwangarbeid. Volgens art. 4 EVRM mag niemand worden gedwongen verplichte arbeid te verrichten. Daarentegen heeft een dergelijke onttrekking wel tot gevolg dat, naar Nederlands recht, de vervangende hechtenis wordt geëxecuteerd. Deze verschillen leiden tot een ander mogelijk knelpunt, vooral met betrekking tot de taakstraf.

Tevens rijst de vraag wat in de praktijk zal gebeuren met een combinatievonnis. Onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sancties vallen niet onder de werking van Kaderbesluit Reclassering, maar onder de werking van Kaderbesluit Vrijheidsbeneming. Wat gebeurt er op het moment dat aan de betrokken persoon zowel een vrijheidsbenemende straf als een vrijheidsbeperkende straf wordt opgelegd? Een dergelijke overdracht zal gebaseerd moeten worden op enerzijds Kaderbesluit Vrijheidsbeneming en anderzijds Kaderbesluit Reclassering. Maar betekent dit dat ook twee afzonderlijke procedures gevolgd dienen te worden en het vonnis als het ware gesplitst wordt? In het belang van de gevonnisde persoon is het in mijn optiek belangrijk dat het vonnis als één geheel wordt gezien. Dit heeft immer tot gevolg dat de procedure sneller zal verlopen dan wanneer voor het combinatievonnis twee afzonderlijke vonnissen en certificaten worden verzonden aan de tenuitvoerleggingsstaat. De mogelijkheid bestaat dat rechters de oplegging van een combinatie van sancties zullen vermijden indien onzeker is of beide sancties al dan niet ongewijzigd worden overgenomen. Indien wordt gekozen de procedure van Kaderbesluit Vrijheidsbeneming en Kaderbesluit Reclassering in het geval van een combinatievonnis samen te voegen tot één procedure zullen aanvullende regels vanuit de EU noodzakelijk zijn.

5.1.3 Sanctiedoel

Het strafrecht kenmerkt zich door een verscheidenheid aan sancties. Met deze verschillende sancties zijn vanzelfsprekend verschillende sanctiedoelen gemoeid. Vergelding is een algemeen bekend sanctiedoel. Daarnaast kent het strafrecht als sanctiedoel onder meer de generale en speciale preventie, leedtoevoeging en het herstel in de oude toestand. Deze sanctiedoelen in ogenschouw nemende, kan de vraag worden gesteld of de vonnissen die op basis van Kaderbesluit Reclassering worden erkend en waarbij het toezicht op de opgelegde verplichtingen of voorwaarden wordt overgenomen het sanctiedoel dienen dat de rechter voor ogen heeft gehad bij oplegging van de sanctie. Hiermee doel ik vooral op de oplegging van een taakstraf aan de betrokken persoon, in het bijzonder de werkstraf.

Naast het resocialisatiedoel kenmerkt Kaderbesluit Reclassering zich immers ook door het doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de gemeenschap. In hoeverre draagt de erkenning van het vonnis en de overname van het toezicht op de verplichting tot het verrichten van een taakstraf bij aan de verbetering van de gemeenschap? Het strafbare feit waarvoor de taakstraf wordt opgelegd is immers gepleegd in de beslissingsstaat, terwijl de taakstraf vervolgens op basis van Kaderbesluit Reclassering wordt verricht in de tenuitvoerleggingsstaat. De schade is aldus toegebracht aan de beslissingsstaat en wordt vervolgens 'hersteld' in een andere staat. In mijn optiek is het belangrijk dat de rechter bij de bepaling van de sanctie een afweging maakt tussen enerzijds de toegebrachte schade en anderzijds de resocialisatiekansen en –belangen van de verdachte. Ik kan mijzelf immers voorstellen dat bij zaken van gering belang het resocialisatiebelang van de verdachte zwaarder weegt dan het gemeenschappelijk belang. Aan de andere kant zijn er ook situaties denkbaar waar het gemeenschappelijk belang zwaarder zal wegen. Hieruit kan ik niet anders concluderen dan dat de rechter in iedere zaak een aparte afweging zal moeten maken tussen enerzijds de gemeenschap en het slachtoffer en anderzijds de resocialisatie van de verdachte.

5.2 Reclassering in de EU-lidstaten

Voor een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering is het van belang meer zicht te krijgen op de reclassering in andere lidstaten. Het zijn immers de reclasseringsinstellingen die, in het geval van Nederland, het OM adviseren inzake overdrachten en overnamen van vonnissen op basis van Kaderbesluit Reclassering. Uiteindelijk is het OM degene die de betreffende informatie controleert en die beslist of weigeringsgronden van toepassing zijn. De informatieverzameling en advisering met betrekking tot het al dan niet erkennen van een vonnis en het al dan niet toezicht houden op opgelegde voorwaarden en instructies, zal dus op de schouders van de reclasseringsinstellingen in de lidstaten komen.¹³⁶

5.2.1 Betrokken instanties

Bij het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen zijn onder andere het OM en het Ministerie van Justitie betrokken. Een andere instantie die in Nederland een belangrijke rol speelt is de reclassering. De reclassering wordt in Nederland gevormd door drie organisaties: het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, Stichting Verslavingsreclassering VGZ en Reclassering Nederland.¹³⁷ Daarnaast kent de Nederlandse reclassering Bureau Buitenland. Bureau Buitenland helpt Nederlandse gedetineerden in het buitenland met de terugkeer naar Nederland. Deze organisatie zal een belangrijke rol hebben bij de uitvoering van Kaderbesluit Reclassering. Naast het bijstaan van gedetineerden is Bureau Buitenland de organisatie bij uitstek die voorwaardelijk veroordeelden, voorwaardelijk in vrijheid gestelden en alternatief gestraften kan begeleiden voor de daadwerkelijke overdracht. Volgens art. 8 van de Reclasseringsregeling heeft de reclassering drie taken. De eerste taak betreft het bieden van hulp en steun aan personen die worden verdacht van een strafbaar feit of zijn veroordeeld voor een strafbaar feit. De

¹³⁶ WEOS Impact Analysis 2009, p. 25.

¹³⁷ Deze drie organisaties staan gezamenlijk bekend als 3RO.

reclasseringsmedewerker brengt een bezoek aan een verdachte die in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis is genomen. Het doel van deze zogenoemde vroeghulp is om tijdig te kunnen signaleren of een andere sanctie dan een vrijheidsbenemende sanctie een alternatief is. Deze tweede taak van de reclassering ziet op het geven van voorlichting en advies aan de betrokken autoriteiten ten aanzien van beslissingen die moeten worden genomen over vervolging, berechting of tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen. In dit advies kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst indien de verdachte zich aan de gestelde voorwaarden houdt.¹³⁸ De reclassering zal vervolgens toezicht houden op de gestelde voorwaarden. Daarnaast stelt de reclasseringsmedewerker een voorlichtingsrapport op voor de OvJ om hem te ondersteunen in de strafeis. Zoals Muller en Vegter aangeven bevat het voorlichtingsrapport gegevens over het gepleegde strafbare feit en de achtergrond van de dader.¹³⁹ Op basis van deze gegevens doet de reclassering een voorstel voor de door de rechter op te leggen strafrechtelijke sanctie. De derde taak behelst het voorbereiden en begeleiden van de uitvoering van de taakstraf alsmede het houden van toezicht op de uitvoering van andere rechterlijke beslissingen en het verschaffen van inlichtingen over deze uitvoering aan de betrokken autoriteiten. Tot slot biedt de reclassering trainingen en cursussen, de zogenoemde gedragsinterventies.

5.2.2 Reclasseringssystemen en -taken

In 2008 verscheen het boek *'Probation in Europe'*¹⁴⁰, waarin een overzicht wordt gegeven van de Europese reclasseringsinstellingen. Uit het onderzoek dat is gedaan in verschillende Europese landen¹⁴¹ zijn enkele belangrijke conclusies naar voren gekomen. Gebleken is dat ondanks de grote verschillen tussen de reclasseringssystemen van de Europese landen, zes kerntaken en werkzaamheden aangemerkt worden als de belangrijkste reclasseringstaken. Op de eerste plaats voorziet de reclassering de justitiële autoriteiten en andere betrokken autoriteiten van hoogwaardige informatie en evaluaties aan de hand van adviesrapportages, voorlichtingsrapportages en persoonsonderzoeken. Op deze manier ondersteunt de reclassering de rechter bij het bepalen van de strafmaat en andere daarbij horende beslissingen. Daarnaast ziet de reclassering toe op de tenuitvoerlegging van sancties en houdt zij toezicht op veroordeelden. Op de derde plaats ontwikkelt, organiseert en houdt de reclassering toezicht op gemeenschapsstraffen en maatregelen. Uit het onderzoek is tevens gebleken dat de reclassering in de Europese landen praktische, psychologische, financiële en sociale hulp biedt aan veroordeelden. Eveneens biedt de reclassering zorg aan hen gedurende het gehele traject. Ten vijfde biedt de reclassering slachtofferondersteuning en bemiddeling. Tot slot leveren de reclasseringsinstellingen een actieve bijdrage aan criminaliteitspreventie.

Het door de reclassering op te stellen voorlichtingsrapport brengt mij bij het volgende knelpunt waaraan de betrokken instanties nader aandacht moeten besteden. Het voorlichtingsrapport dat wordt opgesteld door de reclassering is in Nederland mede bepalend voor de strafmaat. In dit rapport wordt namelijk ingegaan op de vraag of een andere sanctie dan een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd kan worden. Kaderbesluit Reclassering ziet echter enkel op de periode na het vonnis. Een voorafgaand rapport levert zowel voor eigen onderdanen als voor EU-burgers die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken aanzienlijke voordelen op. Aan de hand van een dergelijke rapportage kan immers worden vastgesteld of in het specifieke geval andere instructies of verplichtingen kunnen worden opgelegd, zodat het aantal vrijheidsbenemende sancties wordt beperkt.

¹³⁸ Muller en Vegter 2009, p. 348.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Van Kalmthout en Durnescu 2008.

¹⁴¹ De inrichting van de reclassering is onderzocht in België, Bulgarije, Catalonië, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië - Engeland-Wales, Groot-Brittannië - Ierland, Groot-Brittannië - Schotland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Moldavië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Zweden en Zwitserland.

Indien geen melding wordt gemaakt van het feit dat een EU-onderdaan in een andere EU-lidstaat in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis is genomen, zal een voorlichtingsrapport mogelijkerwijs niet worden opgesteld voorafgaand aan het proces. Kijkende naar de resocialisatie, het belangrijkste doel van Kaderbesluit Reclassering, is het opstellen van een voorlichtingsrapport door de reclassering erg belangrijk. Om die reden lijkt het in mijn optiek verstandig dat de beslissingsstaat in alle gevallen, dus ook in die situaties dat de verdachte een persoon is die niet over de nationaliteit van de staat beschikt, een voorlichtingsrapportage laat maken. Op het moment dat de betrokken reclasseringsinstanties voorlichtingsrapportages maken, mogelijkerwijs aan de hand van overeenkomstige modellen, in die situaties waar EU-burgers zijn betrokken dan bestaat de mogelijkheid dat EU-burgers daadwerkelijk een alternatieve of voorwaardelijke straf opgelegd krijgen. Maar wil resocialisatie van de gevonneniste persoon kans van slagen hebben, dan is goede communicatie tussen de twee lidstaten van belang en wel door de betrokken reclasseringsinstanties. De mate van betrokkenheid van de nationale reclasseringsinstanties is echter afhankelijk van de verschillen en overeenkomsten van deze instanties in de verschillende lidstaten. Het lijkt mij niet dat bij voorbaat uitgegaan kan worden van het feit dat dergelijke instellingen exact dezelfde werkzaamheden verrichten als de reclassering in Nederland.

De reclassering zal een sleutelrol spelen bij de toepassing van Kaderbesluit Reclassering. Op de eerste plaats heeft de reclassering een belangrijke adviesrol met betrekking tot de oplegging van een alternatieve sanctie. Hiervoor zijn de besproken voorlichtingsrapportages van groot belang. Daarbij zie ik een rol weggelegd voor de reclassering om de rechter en het OM te adviseren inzake de mogelijkheden tot tenuitvoerlegging van de voorwaarden en alternatieve straffen in de tenuitvoerleggingsstaat. Dit betekent dat de reclassering kennis moet hebben van de reclasseringswerkzaamheden in andere lidstaten. Deze informatie kunnen zij mogelijk van de hierna te bespreken European Organisation for Probation verkrijgen.

5.2.3 *European Organisation for Probation*

De European Organisation for Probation (hierna CEP) wordt gezien als de Europese vereniging van reclasseringsinstellingen. De CEP heeft tot doel de sociale integratie van daders te bevorderen door middel van alternatieve straffen en maatregelen zoals reclassering, dienstverlening aan de gemeenschap en bemiddeling. De CEP streeft naar de verbetering van de reclassering en de daarbij horende professionaliteit, zowel op nationaal als op Europees niveau.

Het is van belang dat de reclassering in samenwerking met de CEP inzicht heeft in de haalbaarheid van de tenuitvoerlegging van gemeenschapsstraffen en het toezicht op bijzondere voorwaarden. Hoewel het OM de verantwoordelijkheid zal dragen voor de beschikbare informatie, is het vooral van praktische aard dat de CEP en de reclassering zich hiermee bezighouden. De CEP beschikt immers over de experts op het gebied van de reclassering in Europa en de reclassering staat met twee benen in de praktijk. Op het moment dat de reclassering een aanspreekpunt heeft, kunnen de bevoegde autoriteiten informatie verkrijgen over personen die in aanmerking komen voor overdracht op basis van Kaderbesluit Reclassering.¹⁴²

Kaderbesluit Reclassering is gebaseerd op wederzijdse erkenning, maar dit laat niet onverlet dat grote verschillen bestaan in de EU-lidstaten met betrekking tot alternatieve straffen en proeftijdvoorwaarden. Van Kalmthout wees tijdens de CEP bijeenkomst over de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht, op de problemen die gepaard gaan met de uitbreiding van de wederzijdse erkenning op het gebied van de alternatieve straffen.¹⁴³ Van Kalmthout wees op twee specifieke aspecten die een dergelijke erkenning bemoeilijken. De eerste belemmering betreft het feit dat niet alle lidstaten alternatieve straffen in dezelfde

¹⁴² WEOS Impact Analysis 2009, p. 46.

¹⁴³ Van Kalmthout 2009, p. 7.

mate hebben geïntroduceerd. Dit zou kunnen betekenen dat een overdracht van dergelijke straffen het beoogde resocialisatie-effect niet zal bereiken. Daar komt volgens Van Kalmthout bij dat een rechter vermoedelijk niet graag bereid zal zijn een alternatieve straf op te leggen indien hij weet dat de maximumstraf voor hetzelfde feit in de tenuitvoerleggingsstaat lager is. Logisch gevolg lijkt dan ook dat de rechter aan personen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken eerder een vrijheidsbenemende sanctie zal opleggen dan aan nationale verdachten. De tweede belemmering betreft het feit dat een grote verscheidenheid bestaat tussen de rechtssystemen van de lidstaten. Zo verschillen reacties op strafbare feiten in de verschillende landen van elkaar. Deze belemmeringen leiden tot het volgende aspect dat van wezenlijk belang is voor de succesvolle omzetting van Kaderbesluit Reclassering in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten: het functioneren van de reclassering binnen de EU en het stellen van minimeisen aan reclasseringswerkzaamheden.

5.2.4 *European Probation Rules*

Op 20 januari 2010 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa de European Probation Rules¹⁴⁴ aan. De European Probation Rules zijn aanbevelingen van het Comité aan de Europese landen. Personen kunnen geen beroep doen op deze aanbevelingen, omdat aanbevelingen niet juridisch bindend zijn. De European Probation Rules bevatten onder andere aanbevelingen met betrekking tot de organisatie van de reclassering, samenwerking met andere reclasseringsinstellingen, de wijze van toezicht houden en klachtenprocedures.

In deel drie van de European Probation Rules zijn bepalingen opgenomen omtrent reclasseringswerkzaamheden. Deze aanbevelingen zien op voorlichtingsrapportages, taakstraffen, toezichtmaatregelen en nazorg. De artikelen 63, 64 en 65 van de European Probation Rules (hierna EPR) zijn gericht op het reclasseringswerk met buitenlanders en op eigen onderdanen die zijn veroordeeld in het buitenland. Volgens art. 63 EPR dienen de diensten van de reclasseringsinstellingen toegankelijk te zijn voor verdachten en veroordeelden met een buitenlandse nationaliteit, vooral met het oog op toezichtmaatregelen en resocialisatie. In art. 64 EPR is neergelegd dat bij overdracht van proeftijdbeslissingen, opgelegd aan buitenlanders, de persoon geïnformeerd dient te worden over zijn rechten met betrekking tot zijn aanspraak op het gebruik van de diensten van de reclassering. Daarbij wordt benadrukt dat nauwe samenwerking met de reclasseringsinstellingen in het land waar de betrokken persoon zijn vaste woon- en verblijfplaats heeft, van belang is met het oog op de noodzakelijke toezichtmaatregelen in verband met de terugkeer van de persoon naar dit land. Tot slot gaat art. 65 EPR in op de noodzaak dat reclasseringsinstellingen, met toestemming van de nationale autoriteiten, contact onderhouden met nationale verdachten of veroordeelde onderdanen in het buitenland en hen ondersteunen. Daarbij dienen de reclasseringsinstellingen deze personen aan te moedigen gebruik te maken van bureaus die hen ondersteunen bij hun terugkeer.

Een wezenlijk onderdeel van de toegang tot de reclassering en het gebruik kunnen maken van de diensten door deze twee categorieën verdachten en veroordeelden zijn in mijn optiek de voorlichtingsrapportages en de adviesrapporten van de reclassering, welke zijn terug te vinden in art. 42-46 EPR. Dergelijke rapportages zien immers op het geven van voorlichting en advies aan de betrokken autoriteiten ten aanzien van beslissingen die moeten worden genomen. Aan de hand van een beschrijving van de persoon van de verdachte en andere informatie, kan de rechter geadviseerd worden een niet-vrijheidsbenemende sanctie op te leggen.

Of de European Probation Rules in de praktijk werkelijk een bijdrage zullen leveren aan het functioneren van reclasseringsinstellingen, is in mijn optiek afhankelijk van verschillende aspecten. Op de eerste plaats zijn de European Probation Rules vrijblijvender dan bijvoorbeeld een verdrag dat door staten is geratificeerd. Dit betekent dat het initiatief om

¹⁴⁴ European Probation Rules, Rec (2010)1.

wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat de bepalingen van de European Probation Rules in het nationale recht verankerd worden, bij de lidstaten ligt. Op de tweede plaats is de inrichting van de reclassering en de reclasseringswerkzaamheden mede afhankelijk van het nationale rechtssysteem. Aangezien de European Probation Rules aanbevelingen zijn en aldus niet rechtens afdwingbaar zijn, is het niet ondenkbaar dat de inrichting van de reclassering binnen de EU-lidstaten onderling op wezenlijke punten blijft verschillen.

Ofschoon de lidstaten hun kennis van de verschillende reclasseringssystemen binnen de EU op peil kunnen en moeten brengen, zal de communicatie tussen de betrokken instellingen een sleutelrol spelen in het al dan niet succesvol zijn van Kaderbesluit Reclassering.

5.2.5 *Communicatie*

Samenwerking tussen de betrokken instanties van de lidstaten is van groot belang voor een goede werking van Kaderbesluit Reclassering. Op de eerste plaats de politie, waarmee de verdachte in aanraking komt na het plegen van een strafbaar feit. Daarnaast valt te denken aan het OM, de rechterlijke macht en de reclasseringsinstellingen.

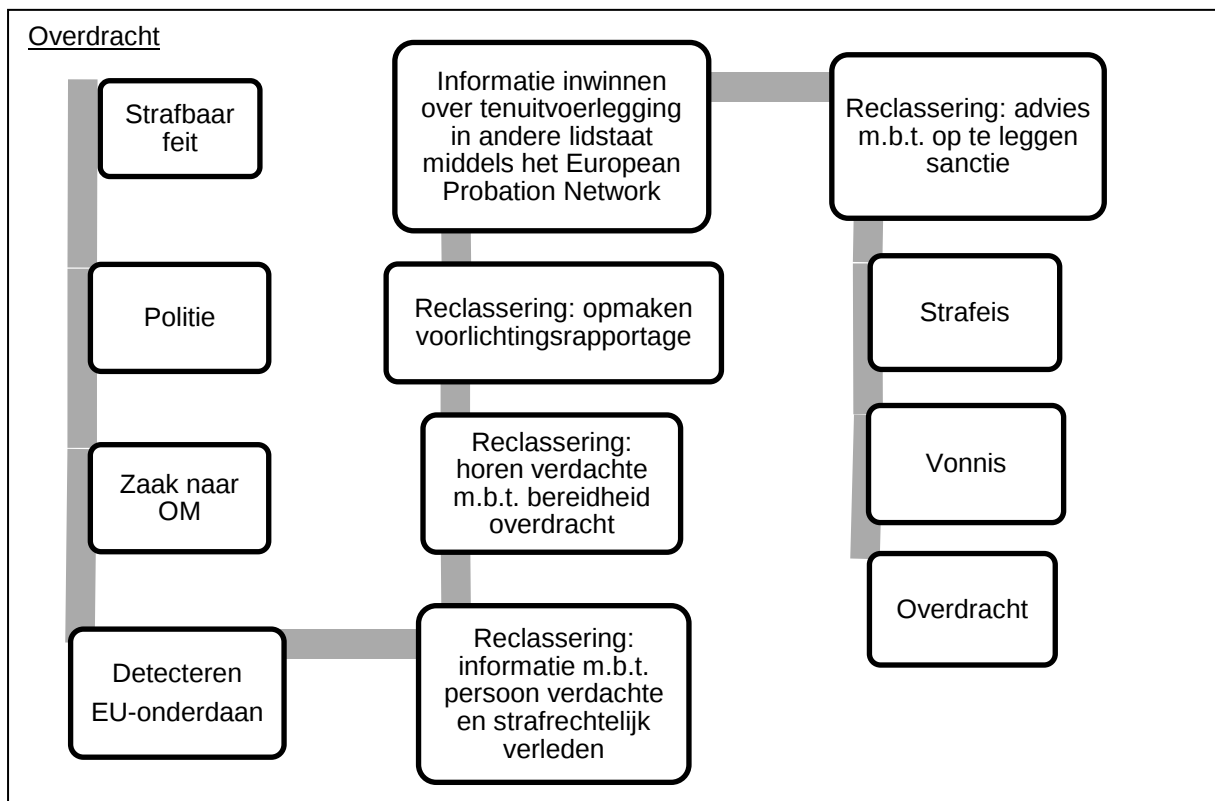
Volgens de Impact Analyse is de bevoegde autoriteit, waar Kaderbesluit Reclassering over spreekt, in Nederland het OM. De taken die het OM zullen toekomen zijn het ontvangen en beoordelen van dossiers teneinde een beslissing te kunnen nemen over een overdracht of overname.¹⁴⁵ Dit betekent dat het aan het OM is om, indien nodig, de duur van de proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen aan te passen aan het Nederlandse recht. Daarnaast brengt Kaderbesluit Reclassering volgens de Impact Analyse verschillende taken mee voor het OM. Hierbij kan worden gedacht aan het opstellen van certificaten en verzoeken, het opbouwen en onderhouden van een databank van informatie over de haalbaarheid van de overdracht dan wel overname van vonnissen met het oog op de tenuitvoerlegging. Tot slot zal het OM het belangrijkste aanspreekpunt zijn voor vragen afkomstig van andere landen. De praktijk zal echter uit gaan wijzen dat het OM de eindverantwoordelijke zal zijn, maar dat de reclasseringsinstellingen feitelijk deze taken invullen.

In verband met de communicatie tussen de betrokken instellingen dient onderscheid gemaakt te worden tussen de overdracht van zaken en de overname van zaken.

Voor overdrachten is het van belang dat potentiële personen die in aanmerking komen voor overdracht op basis van Kaderbesluit Reclassering, worden opgespoord. Dit is wellicht mogelijk aan de hand van het strafrechtelijk dossier dat wordt opgemaakt over de verdachte. In dit dossier zal ongetwijfeld het adres van de verdachte zijn opgenomen. De volgende stap is voor de werking van Kaderbesluit Reclassering van groot belang. Direct na de aanhouding van de verdachte en alvorens de zaak op zitting komt, dient de reclassering een advies op te maken met betrekking tot de mogelijkheid tot oplegging van een alternatieve straf of een voorwaardelijke straf met eventueel daaraan verbonden bijzondere voorwaarden. Hierbij dient de reclassering rekening te houden met verschillende aspecten. Op de eerste plaats moet informatie worden verkregen bij de mogelijke tenuitvoerleggingsstaat over de persoon van de verdachte en zijn strafrechtelijk verleden. Voorafgaand is het in mijn optiek van belang dat de verdachte wordt gehoord over de overdracht en op die manier duidelijk wordt of de verdachte instemt met een overdracht. Vervolgens is het belangrijk dat informatie wordt ingewonnen over de wijze van tenuitvoerlegging in de andere lidstaat. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de CEP en de bij deze organisatie beschikbare informatie inzake de reclassering in de EU. Het gebruikmaken van een European Probation Network zal in mijn optiek bijdragen aan de uitbreiding van kennis van de reclasseringssystemen en sanctiemodaliteiten in de lidstaten. Hierna beschikt de reclassering over voldoende informatie om een voorlichtingsrapportage op te kunnen maken. Aan de hand van de bevindingen kan een advies worden gegeven met betrekking tot de op te leggen sanctie.

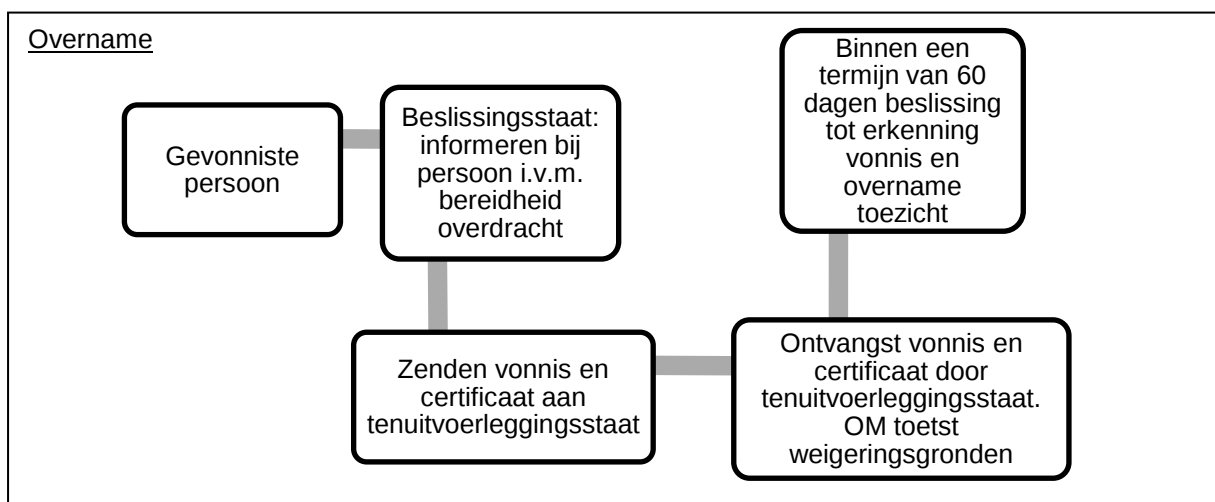
¹⁴⁵ WEOS Impact Analysis 2009, p. 42.

Ter verduidelijking van de noodzakelijke communicatie tussen de betrokken instanties ten behoeve van de overdracht van zaken op basis van Kaderbesluit Reclassering is in figuur 3 een diagram opgenomen.



Figuur 3

Met betrekking tot de overname van het toezicht is het belangrijk dat de beslissingsstaat alvorens het vonnis en het certificaat te zenden aan de tenuitvoerleggingsstaat, bij de gevonnisde persoon informeert naar zijn bereidheid om het toezicht over te dragen. Nadat de tenuitvoerleggingsstaat het vonnis heeft ontvangen, toetst het OM het verzoek aan eventuele weigeringsgronden. Tot slot wordt een beslissing genomen over de erkenning van het vonnis en de overname van het toezicht. Ter verduidelijking van de noodzakelijke communicatie tussen de betrokken instanties is in figuur 4 een diagram opgenomen voor de communicatie ten behoeve van de overname van toezicht op basis van Kaderbesluit Reclassering.



Figuur 4

Indien zaken op basis van Kaderbesluit Reclassering zijn overgedragen, dienen de betreffende reclasseringsinstellingen het OM van de beslissingsstaat te informeren over de tenuitvoerlegging. Ik sluit mij aan bij de bevindingen van het Ministerie van Justitie dat het van groot belang is dat zowel de bevoegde autoriteiten en instellingen als het Bureau Buitenland van de reclassering intensief contact met elkaar onderhouden.¹⁴⁶ Daarbij is het belangrijk dat het OM de Officieren van Justitie informeert over de mogelijkheden die Kaderbesluit Reclassering biedt, zodat daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de geboden opties. Kennis van de verschillende regelingen met betrekking tot voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijke veroordeling en alternatieve straffen is van groot belang.

5.3 De buitenlandse verdachte in de EU-lidstaat

Hoe ziet de positie van de verdachte die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikt er uit in Nederland? Is het eigenlijk wel zo dat deze personen anders worden behandeld ten opzichte van eigen onderdanen of zijn zij ten overstaan van het Nederlandse strafrecht gelijkwaardig? Uit eerdere onderzoeken is verder gebleken dat personen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken, eerder in voorlopige hechtenis worden genomen dan nationale verdachten.¹⁴⁷ Wat betekent dit voor de praktijk van Kaderbesluit Reclassering?

5.3.1 De Nederlandse opleggingspraktijk

Het Nederlandse strafrecht maakt, zoals het is neergelegd in het Wetboek van Strafrecht, geen onderscheid tussen Nederlandse en buitenlandse verdachten. Dit zou dus in de praktijk moeten betekenen dat aan personen die niet over de Nederlandse nationaliteit beschikken, dezelfde straffen en maatregelen worden opgelegd als aan Nederlandse veroordeelden. Het sanctierecht is echter niet alleen gebaseerd op het Wetboek van Strafrecht, maar ook op het vervolgingsbeleid van het OM. Van Kalmthout wijst op de waarde van de richtlijnen bij het vervolgingsbeleid.¹⁴⁸ Het zijn juist deze richtlijnen die in de praktijk voor meer gelijkheid moeten zorgen. De richtlijnen bevatten gedetailleerde criteria voor het OM teneinde vast te kunnen stellen welke interventie en welke sanctie aansluit bij het door de veroordeelde gepleegde strafbare feit. In enkele richtlijnen is opgenomen dat bepaalde groepen buitenlandse veroordeelden in beginsel uitgesloten moeten worden van bepaalde sancties, zoals de taakstraf, elektronisch toezicht en de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Buitenlandse veroordeelden komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor deze sanctiemodaliteiten indien zij behoren tot de illegale migranten, de vreemdelingen die mogelijk hun verblijfsvergunning verliezen door het strafbare feit dat zij hebben gepleegd of tot de vreemdelingen die officieel of waarschijnlijk worden aangemerkt als ongewenst.

5.3.2 Kaderbesluit Controlemaatregelen

Kaderbesluit Controlemaatregelen dient uiterlijk op 1 december 2012 door de lidstaten te zijn omgezet in nationale wetgeving. Kaderbesluit Vrijheidsbeneming stelt deze termijn op 5 december 2011 en Kaderbesluit Reclassering dient uiterlijk 6 december 2011 door de lidstaten te zijn omgezet. Stel dat deze toch al vrij krappe termijn gehaald wordt door de lidstaten en de drie kaderbesluiten aldus werken aan de hand van nationale wetgeving. Wat betekent dat nu feitelijk voor een persoon die verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit in een land waarvan hij niet de nationaliteit heeft?

Ter verduidelijking van het probleem wordt hierna een casus geschetst. Een persoon wordt in Nederland aangehouden op verdenking van diefstal. Omdat blijkt dat deze persoon de Spaanse nationaliteit heeft en tevens in Spanje zijn vaste verblijfplaats heeft, kan hij in afwachting van zijn proces worden overgebracht naar Spanje. Voor deze overdracht legt

¹⁴⁶ WEOS Impact Analysis 2009, p. 43.

¹⁴⁷ Vgl. de studie van Van Kalmthout e.a. 2007.

¹⁴⁸ Van Kalmthout e.a. 2007, p. 626.

Nederland, overeenkomstig Kaderbesluit Controlemaatregelen, aan de betrokken persoon toezichtmaatregelen op in plaats van de in de praktijk gebruikelijke voorlopige hechtenis. Spanje is op basis van Kaderbesluit Controlemaatregelen, behoudens de weigeringsgronden, gehouden de genomen toezichtmaatregelen te erkennen en hierop toezicht uit te oefenen. Dit betekent dat de persoon in de voorfase wordt overgebracht naar Spanje. Bij aanvang van zijn proces dient hij echter weer overgebracht te worden naar Nederland teneinde zijn proces bij te wonen. Indien de Spanjaard schuldig wordt bevonden en een vrijheidsbenemende straf krijgt opgelegd door de Nederlandse rechter, kan Spanje op basis van Kaderbesluit Vrijheidsbeneming dit vonnis erkennen en de door de Nederlandse rechter opgelegde sanctie ten uitvoer leggen.

Voor gevonnisse personen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat met het oog op een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering, zal een goede werking van Kaderbesluit Controlemaatregelen noodzakelijk zijn. Zoals is gebleken uit het onderzoek *'Foreigners in European Prisons'*¹⁴⁹ worden buitenlanders eerder in voorlopige hechtenis genomen dan eigen onderdanen. Deze voorlopige hechtenis is naast bijvoorbeeld de reeds besproken richtlijnen van het OM in Nederland, een van de belangrijker redenen voor oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie aan deze categorie personen. Op het moment dat iemand tijd heeft doorgebracht in voorlopige hechtenis, dient deze tijd in mindering te worden gebracht op de uiteindelijke sanctie. De in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd laat zich moeilijk in mindering brengen op taakstraffen of andere opgelegde verplichtingen en instructies aan de gevonnisse persoon. Dit is nu precies de reden waarom personen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat meer kans hebben op oplegging van een gevangenisstraf. Voor een daadwerkelijke verandering in de straftoemeting van personen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken is het aldus van belang dat in de beginfase van het strafrechtelijk onderzoek alternatieven worden gezocht voor de voorlopige hechtenis. In mijn optiek zal Kaderbesluit Reclassering alleen functioneren als aan deze personen toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis worden opgelegd.

5.4 Procedure

Kijkende naar de procedure tot erkenning van het vonnis en overname van het toezicht zijn er verschillende aspecten die nadere bespreking behoeven. Het betreft in het bijzonder het inwerkingzetten van het proces, de gevolgen van de weigeringsgronden en de beschikking over rechtsmiddelen.

5.4.1 Verzoek

De tenuitvoerleggingsstaat is op basis van Kaderbesluit Reclassering en het hieraan ten grondslag liggende beginsel van wederzijdse erkenning gehouden het vonnis te erkennen en toezicht te houden op de opgelegde voorwaarden of alternatieve straf mits geen weigeringsgronden van toepassing zijn. Art. 5 Kaderbesluit Reclassering is echter niet dwingend van aard. De criteria voor toezending van het vonnis en de proeftijdbeslissing zijn neergelegd in het Kaderbesluit op basis van een 'kan-bepaling'. Daarnaast lijkt sprake te zijn van noodzakelijke toestemming van de gevonnisse persoon, aangezien wordt gesproken over een verzoek van de gevonnisse persoon. Een dergelijk verzoek impliceert dat de betrokken persoon zijn toestemming dient te geven voor de overdracht van het vonnis. De gevonnisse persoon zou aldus de mogelijkheid hebben niet akkoord te gaan met de erkenning van het vonnis door een andere staat en zijn overdracht aan deze staat.

Hoewel het beginsel van wederzijdse erkenning in veel situaties een mooie aanvulling kan zijn op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in de lidstaten van de EU, kan mijns inziens niet zonder pardon voorbij worden gegaan aan het toestemmingsvereiste van de gevonnisse persoon dat volgens Kaderbesluit Reclassering vereist is bij een dergelijke

¹⁴⁹ Van Kalmthout e.a. 2007.

overdracht. Op het moment dat immers na de overdracht blijkt dat de gevonnisse persoon niet heeft ingestemd met een overname door de tenuitvoerleggingsstaat, lijkt mij dat dit niet ten goede komt aan de naleving van de opgelegde verplichtingen en instructies. Daar komt bij dat ik mij afvraag of de tenuitvoerleggingsstaat de door de beslissingsstaat opgelegde beslissing kan afdwingen bij de gevonnisse persoon op het moment dat na de overname van het vonnis blijkt dat hij nimmer toestemming heeft gegeven voor de overdracht. In een dergelijke situatie wordt totaal voorbij gegaan aan de doelstelling van Kaderbesluit Reclassering: de bevordering van de resocialisatie van de gevonnisse persoon. Wanneer blijkt dat de gevonnisse persoon bijvoorbeeld meer persoonlijke banden heeft met de beslissingsstaat en om die reden geen verzoek heeft gedaan of zijn toestemming niet heeft verleend voor de overdracht, kan een overname van een vonnis in mijn optiek geenszins bijdragen aan resocialisatie van de betrokken persoon op welke wijze dan ook. Om die reden is het van wezenlijk belang dat de tenuitvoerleggingsstaat, alvorens over te gaan tot erkenning en overname van het vonnis, duidelijk wordt geïnformeerd over de persoonlijke situatie van de gevonnisse persoon. Aan de hand van een dergelijk contact tussen de twee betrokken staten kan immers worden nagegaan of de erkenning en overname plaatsvindt op verzoek van de gevonnisse persoon dan wel met zijn toestemming, hetgeen een succesvolle tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie in mijn optiek ten goede komt.

5.4.2 Weigeringsgronden

Hoewel de kaderbesluiten zijn gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, wordt in de kaderbesluiten de indruk gewekt dat de lidstaten eigenlijk niet klaar zijn voor een dergelijk vergaande wijze van overname van beslissingen van buitenlandse rechters. Nadere bestudering leert immers dat verschillende weigeringsgronden zijn opgenomen in de kaderbesluiten. Hoewel het de lidstaten vrij staat zich te beroepen op een van de weigeringsgronden, het zijn immers facultatieve weigeringsgronden, lijkt het Kaderbesluit genoeg gelegenheid te creëren voor de lidstaten om van erkenning te kunnen afzien. Volgens Kaderbesluit Reclassering mag de tenuitvoerleggingsstaat gebruikmaken van het recht de erkenning van het vonnis en, in voorkomend geval, de proeftijdbeslissing te weigeren, indien de proeftijdvoorwaarden of alternatieve straffen een taakstraf omvatten die binnen zes maanden uitgevoerd zal worden. Deze redenering vind ik opmerkelijk te noemen, nu erkenning van een vonnis met het oog op de resocialisatie van gevonnisse persoon blijkbaar afhankelijk is van de duur van de opgelegde straf of maatregel. Mogelijk is de overweging hierbij geweest dat het organiseren van de overdracht en het houden van toezicht op de opgelegde straf of maatregel meer tijd en dus meer geld zal kosten dan de feitelijk opgelegde sanctie. Maar op het moment dat de erkenning van een dergelijk vonnis geweigerd mag worden, zal in mijn optiek de betrokken persoon hiervan de dupe worden. Het is immers deze persoon die afhankelijk is van het oordeel van de rechter van de beslissingsstaat. Op het moment dat de beslissingsstaat gegronde redenen heeft te vrezen dat de tenuitvoerleggingsstaat de erkenning zal weigeren in verband met de korte uitvoeringsduur van de opgelegde taakstraf, zal de beslissingsstaat geneigd zijn een zwaardere sanctie op te leggen. Deze situatie kan op geen enkele wijze bevorderlijk zijn voor de rechtsgelijkheid tussen nationale verdachten en buitenlandse verdachten. Op het moment dat de door de beslissingsstaat verwachte weigering van de tenuitvoerleggingsstaat leidt tot een zwaardere sanctie, wordt voorbij gegaan aan het doel van Kaderbesluit Reclassering. Niet langer zal dan de resocialisatie van de gevonnisse persoon in belangrijke mate meewegen bij het nemen van een beslissing alsmede het opleggen van passende proeftijdvoorwaarden, maar zekerheid voor de beslissingsstaat met het oog op de hoogte van de sanctie en vergelding lijken in dat opzicht de te verwachte doelen.

5.4.3 Rechtsmiddelen

Het is belangrijk te wijzen op het feit dat in Kaderbesluit Reclassering geen voorziening is opgenomen voor het maken van bezwaar tegen de voorgenomen erkenning en de overdracht van het toezicht door de gevonnisse persoon die niet beschikt over de nationaliteit van de beslissingsstaat. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van een dergelijke

voorziening is wellicht het gestelde termijnvereiste van 60 dagen in Kaderbesluit Reclassering. Op het moment dat de betrokken persoon immers bezwaar zou maken tegen de erkenning en de overdracht van het toezicht, kan de erkenning en de overname van het toezicht binnen deze termijn gevaar lopen. Daar komt bij dat wanneer wel de mogelijkheid tot het instellen van een rechtsmiddel zou zijn opgenomen, dit mogelijkwerijs zou ingaan tegen het aan Kaderbesluit Reclassering ten grondslag liggende beginsel van wederzijdse erkenning.

Voor de nationale wetgevers van de lidstaten lijkt het mij echter wel degelijk van belang de mogelijkheid tot het instellen van rechtsmiddelen op te nemen in de implementatiewetgeving, mede met het oog op de rechtswaarborgen van de gevonnisde persoon. De situatie kan zich immers voordoen dat een gevonnist persoon met het oog op zijn resocialisatie, gegronde redenen heeft om de erkenning en de overname van het toezicht tegen te houden. Hoewel een dergelijke voorziening ontbreekt in Kaderbesluit Reclassering, is het opnemen van de mogelijkheid tot het instellen van een rechtsmiddel wel degelijk mogelijk. Het Kaderbesluit richt zich op de zogenoemde harmonisatie van de wetgeving in de lidstaten, dit betekent echter niet dat een individuele lidstaat geen andere regels omtrent het betreffende onderwerp kan vaststellen. Tevens is in de preambule¹⁵⁰ van Kaderbesluit Reclassering opgenomen dat lidstaten ervoor dienen te zorgen dat de gevonnisde personen beschikken over rechtsmiddelen. Hoewel de bepalingen in de preambule niet dwingend zijn, kan de wetgever de mogelijkheid tot het maken van bezwaar tegen een beslissing tot erkenning en overname van het toezicht opnemen in de wet. Daarnaast zijn er mogelijkheden om de persoon die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikt al in het proces de gelegenheid te bieden verweer te voeren tegen een mogelijke overdracht. Hierbij is het naar mijn mening wel van belang dat een bezwaarprocedure onderworpen is aan korte termijnen, zodat bezwaren tegen overdrachten zo snel mogelijk worden behandeld met het oog op de gestelde termijn van 60 dagen in Kaderbesluit Reclassering. Aan de gestelde termijn kleven in mijn optiek bezwaren die het resocialisatiebeginsel niet ten goede komen. Indien de gehele termijn benut wordt bij het nemen van een beslissing omtrent de erkenning van het vonnis en het aanvaarden van de verantwoordelijkheid van het houden van toezicht door de tenuitvoerleggingsstaat, kan immers de situatie ontstaan dat op de gevonnisde persoon gedurende een termijn van 60 dagen geen toezicht wordt uitgeoefend. Dit betekent dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie vertraging oploopt. Deze vertraging kan nadelige gevolgen hebben op de effectiviteit van de sanctie. Het is dan ook van belang dat de lidstaten regels stellen met betrekking tot deze overgangsfase. Het is niet ondenkbaar dat de beslissingsstaat in eerste instantie het toezicht uitoefent, waarna de tenuitvoerleggingsstaat na de erkenning het houden van toezicht overneemt.

5.5 Fundamentele rechten

Een ander knelpunt waar ik aandacht aan wil schenken is dat Kaderbesluit Reclassering geen specifieke artikelen bevat met betrekking tot de bescherming van fundamentele rechten van de mens. Hoewel de EU een beleid van open grenzen hanteert met een vrij verkeer van personen en goederen, lijkt de overdracht van toezicht te neigen naar een uitzettingsprocedure. In ieder geval in die situaties dat de gevonnisde persoon die niet beschikt over de nationaliteit van de beslissingsstaat tegen zijn wil zou worden overgebracht naar een andere lidstaat.

Hoewel in overweging 5 van de preambule van Kaderbesluit Reclassering wordt aangehaald dat het Kaderbesluit de grondrechten eerbiedigt en de beginselen van art. 6 VEU die zijn neergelegd in het Handvest erkent, bevat Kaderbesluit Reclassering geen artikelen die de gevonnisde personen beschermen tegen discriminatie. Ook ontbreekt mijns inziens de belangrijke bepaling dat een vonnis ter erkenning en overname van het toezicht niet mag

¹⁵⁰ Preambule Kaderbesluit Reclassering, onder 21.

worden toegezonden aan een staat waar de persoon het risico loopt te worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke vernederende behandelingen of bestraffingen, zoals neergelegd in art. 3 EVRM. Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met het beginsel van het verbod op dwangarbeid, neergelegd in art. 4 EVRM.

Het is in mijn optiek dan ook zaak dat de Nederlandse wetgever de mogelijkheid creëert voor de gevonnisde persoon zijn vermoedens met betrekking tot schending van deze fundamentele vrijheden door de tenuitvoerleggingsstaat reeds in een vroeg stadium kenbaar te maken. Een oplossing kan wellicht worden gezien in een nauwe samenwerking met het Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (hierna CPT).

5.6 Conclusie

Of de mogelijkheid bestaat alle knelpunten die worden voorzien bij de omzetting van Kaderbesluit Reclassering op te lossen, is niet met zekerheid te stellen. Voor een optimale toepassing van Kaderbesluit Reclassering is een verandering in de strafrechtelijke procedure noodzakelijk. De oplegging van voorlopige hechtenis aan verdachten die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat dient aan banden te worden gelegd. Rechters en Officieren van Justitie dienen zich dan ook bewust te zijn van Kaderbesluit Controlemaatregelen en zorg te dragen voor toepassing van dit instrument. Zo lang de opleggingspraktijk van de voorlopige hechtenis immers niet verandert, blijft de kans bestaan dat EU-onderdanen met een andere nationaliteit een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd krijgen. Het opleggen van een dergelijke sanctie resulteert vervolgens in een zeer sporadische toepassing van Kaderbesluit Reclassering.

De tweede belemmering betreft het sanctiedoel. Kaderbesluit Reclassering wordt gekenmerkt door verschillende doelen, waaronder de verbetering van de gemeenschap. Kijkende naar de overdracht van het toezicht op een werkstraf, is het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de gemeenschap in mijn optiek moeilijk haalbaar. Het strafbare feit dat ten grondslag ligt aan de opgelegde taakstraf is immers gepleegd in de beslissingsstaat. Dit betekent dat de schade is toegebracht aan de beslissingsstaat. Daarentegen wordt de taakstraf op basis van Kaderbesluit Reclassering verricht in de tenuitvoerleggingsstaat en de schade aldus hersteld in de tenuitvoerleggingsstaat. Het zal onmogelijk zijn in alle gevallen de schade te herstellen in de beslissingsstaat. De enige mogelijkheid die voor de rechter rest is dat hij bij de bepaling van de sanctie een afweging maakt tussen enerzijds de toegebrachte schade en anderzijds de resocialisatiekansen en de resocialisatiebelangen van de verdachte. Daar komt bij dat in sommige EU-lidstaten voor oplegging van een taakstraf de instemming van de verdachte vereist is. Aangezien een weigeringsgrond in Kaderbesluit Reclassering ontbreekt indien in de tenuitvoerleggingsstaat de instemming van de verdachte is vereist, kan dit tot gevolg hebben dat een dergelijke erkenning tegen het rechtssysteem van de betreffende staat ingaat. In mijn optiek is het van belang dat de rechter van de beslissingsstaat op de hoogte is van de voorwaarde dat de verdachte dient in te stemmen met de oplegging van een taakstraf, zodat hier tijdens de rechtszaak rekening mee kan worden gehouden. Het vragen van toestemming of instemming van de verdachte met betrekking tot de oplegging van een taakstraf kan daarnaast bevorderlijk werken met het oog op een succesvolle volbrenging van de opgelegde sanctie.

De CEP is de instelling die een centrale rol kan spelen bij de uitvoering van Kaderbesluit Reclassering. Het is van belang dat de reclassering inzicht heeft in de haalbaarheid van de tenuitvoerlegging van gemeenschapsstraffen en het toezicht op bijzondere voorwaarden. De CEP beschikt over deze informatie en heeft daarnaast veel expertise op het gebied van de reclassering binnen de EU-lidstaten. Het gebruikmaken van een European Probation Network door de betrokken instanties zal in mijn optiek bijdragen aan de uitbreiding van kennis van de reclasseringssystemen en sanctiemodaliteiten in de lidstaten. Daarnaast is

samenwerking en communicatie door de betrokken instellingen bij de overdracht en overname belangrijk.

Om te kunnen bereiken dat niet langer een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd aan EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat, is het van wezenlijk belang dat voorafgaand aan de veroordeling informatie over de verdachte beschikbaar is voor de rechter in de vorm van een voorlichtingsrapportage van de reclassering. Indien de betrokken reclasseringsinstanties voorlichtingsrapportages maken in die situaties waarbij EU-burgers zijn betrokken, dan bestaat de mogelijkheid dat EU-burgers daadwerkelijk een alternatieve of voorwaardelijke straf opgelegd krijgen. De European Probation Rules kunnen hieraan een bijdrage leveren, met name aan de werkzaamheden van de reclasseringsinstellingen in de EU-lidstaten. Hoewel deze aanbevelingen van het Comité niet rechtens afdwingbaar zijn, is het van groot belang dat de lidstaten zelf het initiatief nemen om de bepalingen te verankeren in het nationale recht.

Hoewel Kaderbesluit minder weigeringsgronden kent dan het EVT, zorgen de weigeringsgronden in mijn optiek voor een wankelende positie van de veroordeelde. De verdachte is overgeleverd aan het oordeel van de rechter. Door grote verschillen tussen de lidstaten in de uitvoering van sancties, kunnen bij de beslissingsstaat redenen bestaan een zwaardere sanctie op te leggen. Indien de beslissingsstaat gegronde redenen heeft te vrezen dat de tenuitvoerleggingsstaat de erkenning zal weigeren in verband met de korte uitvoeringsduur van de opgelegde taakstraf, heeft dit tot gevolg dat de rechtsgelijkheid tussen nationale verdachten en buitenlandse verdachten in het geding komt. Op het moment dat de door de beslissingsstaat verwachte weigering van de erkenning en het houden van toezicht van de tenuitvoerleggingsstaat leidt tot een zwaardere sanctie, wordt voorbij gegaan aan het doel van Kaderbesluit Reclassering. Niet langer zal dan de resocialisatie van de gevonneniste persoon in belangrijke mate meewegen bij het nemen van een beslissing alsmede het opleggen van passende proeftijdvoorwaarden, maar de zekerheid voor de beslissingsstaat met het oog op de hoogte van de sanctie en de vergelding.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Ondanks het verdwijnen van de grenzen binnen de EU, houdt misdaad niet op bij de grens. In beginsel hebben alle EU-burgers die met het strafrecht in aanraking komen, het recht om terug te keren in de maatschappij. Resocialisatie is bij een dergelijke terugkeer een belangrijk beginsel voor eigen onderdanen, maar ook voor die personen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken. De Raad heeft zodoende in 2008 Kaderbesluit Reclassering aangenomen. Kaderbesluit Reclassering heeft tot doel de resocialisatie van de gevonnen persoon te bevorderen, slachtoffers te beschermen en de gemeenschap te verbeteren. Daarnaast tracht Kaderbesluit Reclassering de toepassing van passende proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen in andere EU-lidstaten te vereenvoudigen. De bepalingen van Kaderbesluit Reclassering zien enerzijds op verplichtingen en instructies die bij rechterlijke beslissing worden opgelegd als voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling of bij een voorwaardelijke veroordeling. Anderzijds zien de bepalingen van Kaderbesluit Reclassering op niet-vrijheidsbenemende sancties die verplichtingen of instructies bevatten.

Uit het onderzoek *'Foreigners in European Prisons'* is gebleken dat buitenlanders eerder in voorlopige hechtenis worden genomen dan eigen onderdanen en daardoor meer kans hebben op oplegging van een gevangenisstraf. Een logische conclusie is dat buitenlanders ondervertegenwoordigd zijn met betrekking tot gemeenschapsstraffen en maatregelen, maar juist oververtegenwoordigd in gevangenissen.

Kaderbesluit Reclassering is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. De overname van rechterlijke beslissingen door andere EU-lidstaten lijkt een goede ontwikkeling te zijn. Beslissingen van nationale rechters zijn in alle lidstaten voor tenuitvoerlegging vatbaar. Ofschoon de doelstellingen van het Kaderbesluit optimistisch zijn geformuleerd, worden verschillende problemen geconstateerd bij omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht van de EU-lidstaten. Enkele in het oog springende moeilijkheden bij deze omzetting vormden aanleiding tot het in kaart brengen van deze problemen. In het bijzonder de problemen die de positie van de veroordeelde EU-onderdaan niet ten goede komen. Hierbij is de nadruk gelegd op voorwaarden die belangrijk zijn voor een effectieve tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing in een andere lidstaat met het oog op de positie van de veroordeelde EU-onderdaan. De vraag die in dit onderzoek dan ook centraal stond was:

'In hoeverre kunnen problemen die worden gesignaleerd bij de implementatie van Kaderbesluit Reclassering zodanig worden teruggedrongen zodat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden?'

Ter beantwoording van de centrale vraagstelling is op de eerste plaats gekeken naar de besluitvorming binnen de EU en de wijze waarop besluiten worden omgezet in nationaal recht. Daarbij is het onlangs inwerking getreden Verdrag van Lissabon besproken, aangezien dit Verdrag heeft geleid tot verschillende veranderingen op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Daarna is het bestaande instrumentarium en het nieuwe instrumentarium op het gebied van de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden uitvoerig besproken. Aangezien omzetting van Kaderbesluit Reclassering veel taken met zich meebrengt voor alle betrokken partijen en de omzetting binnen een aanzienlijk kort tijdsbestek dient te gebeuren, zijn problemen die worden gesignaleerd bij deze omzetting uitvoerig besproken. Getracht is een oplossing te zoeken voor deze problemen teneinde een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering te bewerkstelligen met het oog op de positie van veroordeelde EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat.

De conclusie die uit hoofdstuk twee kan worden getrokken is dat als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009, verschillende aspecten binnen de EU zijn veranderd. De belangrijkste verandering betreft het verdwijnen van de pijlerstructuur van de EU. Daarnaast zijn de verdragen veranderd en kan de EU, door toetreding tot het EVRM, verantwoordelijk worden gehouden voor schending van het EVRM en ter verantwoording worden geroepen voor het EHRM. Verder is gebleken dat het Verdrag van Lissabon geen invloed heeft op het in 2008 aangenomen Kaderbesluit Reclassering. Een persoon kan geen rechtstreeks beroep doen op de bepalingen van het Kaderbesluit voor de nationale rechter. Sinds inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt echter niet langer met kaderbesluiten invloed uitgeoefend op het nationale strafrecht van de lidstaten, maar met richtlijnen. De rechtstreekse werking van richtlijnen zal naar mijn mening zorgen dat de minimumvoorschriften op het gebied van het strafrecht een meer dwingend karakter hebben voor de lidstaten dan de oude kaderbesluiten.

In hoofdstuk drie is het bestaand instrumentarium bekeken met betrekking tot de overdracht van het toezicht op de naleving van voorwaarden en alternatieve straffen. Met het EVT is in 1964 een begin gemaakt met grensoverschrijdende reclassering. Gebleken is dat het EVT beperkt blijft tot de overdracht van het toezicht op de naleving van voorwaarden opgelegd bij rechterlijke beslissing met betrekking tot een voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidstelling. Het EVT zag aldus niet op de overdracht van grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van alternatieve straffen. Ik kan voorzichtig concluderen dat het EVT een gebrekkig instrument is. Deze conclusie baseer ik op het gegeven dat het EVT slechts door 12 van de 27 lidstaten is bekrachtigd en de lidstaten een groot aantal voorbehouden hebben gemaakt. Daarnaast vindt het instrument weinig toepassing doordat een groot aantal weigeringsgronden zijn opgenomen in het EVT. Niet minder belangrijk is het ontbreken van een verplichting tot overname door de aangezochte staat. Voornoemde zorgt dat het EVT slechts minimale toepassing vindt, hetgeen de grensoverschrijdende reclassering niet ten goede komt.

Kaderbesluit Reclassering creëert de mogelijkheid voorwaardelijke en alternatieve straffen die aan EU-onderdanen zijn opgelegd, ten uitvoer te leggen in de lidstaat waar de veroordeelde zijn vaste woonplaats heeft. Na analyse van Kaderbesluit Reclassering in hoofdstuk vier, kan de conclusie worden getrokken dat het Kaderbesluit is gebaseerd op een aanzienlijk niveau van vertrouwen. De beslissingsstaat dient immers vertrouwen te hebben op de autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat met het oog op het toezicht op de naleving van de opgelegde verplichtingen en instructies aan de gevonnisse persoon.

De tenuitvoerleggingsstaat dient binnen 60 dagen na ontvangst van het vonnis aan de beslissingsstaat mede te delen of het vonnis wordt erkend en toezicht wordt gehouden op de tenuitvoerlegging. Deze termijn is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de maanden die voorbij gingen bij een verzoek op basis van het EVT. Wel is het belangrijk dat op voorhand duidelijk is of in de beslissingsstaat reeds een aanvang wordt genomen met de tenuitvoerlegging en het toezicht. Na afloop van deze termijn is immers pas duidelijk of de tenuitvoerleggingsstaat het vonnis erkent en zal toezien op de tenuitvoerlegging. Waardevolle tijd gaat voorbij tot het moment dat de gevonnisse persoon daadwerkelijk is overgebracht naar de tenuitvoerleggingsstaat. Teneinde een goede werking van Kaderbesluit Reclassering te garanderen en in het bijzonder met het oog op de resocialisatie van de gevonnisse persoon, dient zo spoedig mogelijk duidelijkheid te zijn omtrent het al dan niet overnemen van de proeftijdbeslissing en het toezicht.

In hoofdstuk vijf zijn de problemen naar voren gekomen, welke worden signaleerd bij de omzetting van Kaderbesluit Reclassering in het nationale recht van de lidstaten. Voor een goede uitvoering van Kaderbesluit Reclassering is het in mijn optiek belangrijk dat de gevonnisse persoon zich bereid heeft verklaard de voorwaarden, verplichtingen of instructies te aanvaarden en na te leven in het land waar hij zijn vaste verblijfplaats heeft.

Op grond van art. 5 Kaderbesluit Reclassering is de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat niet verplicht het vonnis ter erkenning aan de tenuitvoerleggingsstaat te zenden. Door het gebruik van de woorden ‘kan’ en ‘op verzoek’, is het niet mogelijk dat een dergelijke overdracht wordt afgedwongen bij de betrokken persoon. Naast deze conclusie gebaseerd op de grammaticale interpretatie van de bepaling, ben ik van mening dat instemming of toestemming van de gevonnisse persoon met betrekking tot de erkenning van het vonnis en de overdracht van het toezicht een belangrijke voorwaarde is met het oog op een succesvolle tenuitvoerlegging van de sanctie. De toestemming van de veroordeelde dient in mijn optiek dan ook een belangrijk uitgangspunt te zijn. Het is daarnaast opvallend te noemen dat Kaderbesluit Reclassering geen specifieke bepalingen bevat omtrent beroepsmogelijkheden van de gevonnisse persoon. Om de rechtswaarborgen van de betrokken persoon te garanderen, dient de persoon de mogelijkheid te hebben zijn bezwaren met betrekking tot de eventuele overdracht kenbaar te maken.

Graag wil ik, met het oog op een goede werking van Kaderbesluit Reclassering, de noodzaak van de reclassering onderstrepen. Tussen de reclasseringswerkzaamheden in de EU-lidstaten bestaan grote verschillen. Deze verschillen zullen de implementatie van Kaderbesluit Reclassering zeker niet gemakkelijk maken. Op de eerste plaats is vastgesteld dat reclasseringsinstellingen weinig werken met verdachten en veroordeelden die over een andere nationaliteit beschikken. Reden hiervoor is dat het moeilijk is dergelijke personen te begeleiden op het moment dat zij terugkeren naar het land waar zij hun vaste verblijfplaats hebben. Daarnaast is het voor de reclasseringsinstellingen lastig een voorlichtingsrapportage op te maken voor deze categorie personen. De reclassering beschikt bijvoorbeeld niet over de persoonsgegevens en daarnaast kan de taalbarrière problemen geven. Een voorlichtingsrapportage van de reclassering is echter een belangrijke voorwaarde voor de optimale werking van Kaderbesluit Reclassering. Wil een gevonnisse persoon die zijn vaste verblijfplaats heeft in een andere EU-lidstaat immers in aanmerking komen voor toepassing van Kaderbesluit Reclassering, dient reeds voorafgaand aan het proces melding te worden gemaakt van het feit dat een onderdaan in een andere EU-lidstaat in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis is genomen. Pas op het moment dat reclasseringsinstellingen kunnen beschikken over middelen en informatie om voorlichtingsrapportages op te maken in die situaties waarbij EU-burgers zijn betrokken, dan bestaat de mogelijkheid dat EU-burgers daadwerkelijk een alternatieve of voorwaardelijke straf opgelegd krijgen. Naar mijn mening is het belangrijk dat niet alleen voor EU-onderdanen, maar voor alle buitenlandse verdachten voorlichtingsrapportages opgemaakt worden.

Een ander probleem dat ik voorzie betreft de aard en de duur van de opgelegde voorwaarden of alternatieve straffen. Indien de aard en de duur onverenigbaar zijn met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat kan zowel de aard als de duur van de sanctie worden aangepast. Het is niet moeilijk te bedenken dat een rechter niet graag bereid zal zijn een alternatieve straf op te leggen indien hij weet dat de maximumstraf voor hetzelfde feit in de tenuitvoerleggingsstaat lager is. Het nadelige gevolg hiervan zal zijn dat de rechter aan personen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken eerder een vrijheidsbenemende sanctie zal opleggen dan aan nationale verdachten. Dit probleem is in mijn optiek moeilijk te verhelpen, aangezien de nationale rechtsstelsels binnen de EU nu eenmaal op verschillende punten van elkaar verschillen. Tenzij binnen de EU wordt overgegaan tot harmonisatie van het strafrecht, zal dit na omzetting van Kaderbesluit Reclassering een onoplosbare moeilijkheid blijven.

De grensoverschrijdende reclassering die met Kaderbesluit Reclassering wordt beoogd, heeft belang bij een toezichthoudende organisatie. De CEP is de instelling die een centrale rol kan spelen bij de uitvoering van Kaderbesluit Reclassering. De CEP beschikt immers over informatie met betrekking tot de reclassering in 26 lidstaten en heeft daarnaast veel expertise op het gebied van de reclassering binnen deze EU-lidstaten. De CEP heeft de mogelijkheid de reclasseringsinstellingen van de lidstaten met elkaar in verbinding te brengen, door te

fungeren als een grote databank. Het is immers van belang dat de reclassering inzicht heeft in de haalbaarheid van de tenuitvoerlegging van gemeenschapsstraffen en het toezicht op voorwaarden. De European Probation Rules kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de inrichting en werkzaamheden van de reclassering. Hoewel de European Probation Rules niet rechtens afdwingbaar zijn, kunnen de aanbevelingen leiden tot een meer uniform reclasseringsbeleid binnen de EU.

Een andere onzekerheid met betrekking tot het brengen van meer gelijkheid tussen eigen onderdanen en personen die hun vaste verblijfplaats in een andere EU-lidstaat hebben, ziet in mijn optiek op het feit dat personen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat eerder in voorlopige hechtenis worden genomen dan eigen onderdanen. Eerst genoemde categorie personen wordt over het algemeen in voorlopige hechtenis genomen vanwege het vermeende vluchtgevaar. Hierdoor hebben deze personen meer kans op oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie. Het is voor een rechter makkelijker om de tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis of in verzekeringstelling in mindering te brengen op een gevangenisstraf dan op een taakstraf. Indien geen inspanningen worden verricht door alle betrokken partijen, verandert er niets aan de huidige praktijk. Bij een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering in combinatie met Kaderbesluit Controlemaatregelen bestaat de mogelijkheid een einde te maken aan de discriminatie van personen die niet over de nationaliteit beschikken van de staat waar zij verdacht of veroordeeld zijn.

Het is afwachten of Kaderbesluit Reclassering daadwerkelijk meer gelijkheid zal brengen tussen personen die wel en personen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken. Uit hoofdstuk drie is immers gebleken dat de EU-lidstaten verschillende regels toepassen met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling en alternatieve straffen. Daar komt bij dat de inhoud van dergelijke sancties onderling op wezenlijke punten afwijkt. Niet minder belangrijk zijn de verschillen in de werkzaamheden van de reclasseringsinstellingen in de lidstaten en het al dan niet verplichtende karakter van het toezicht door de reclassering. Enerzijds dient de beslissingsstaat de tenuitvoerleggingsstaat te vertrouwen met betrekking tot de overdracht van het toezicht. Anderzijds is de beslissingsstaat niet verplicht het toezicht op verplichtingen en instructies over te dragen aan de tenuitvoerleggingsstaat. Aangezien geen verplichting bestaat tot overdracht voor de beslissingsstaat, is het mogelijk dat in de praktijk de situatie zich voordoet dat de beslissingsstaat het vonnis en het daarbij horende certificaat met het oog op de erkenning en het houden van toezicht niet gemakkelijk zal zenden aan staten die weinig overeenkomsten hebben met het rechtssysteem van de beslissingsstaat. Een andere oorzaak kan wellicht ook liggen in het gebrek aan vertrouwen met betrekking tot de wijze van toezicht houden en het geven van eventueel noodzakelijke vervolgbeslissingen.

Willen EU-onderdanen die strafrechtelijk worden vervolgd in een andere EU-lidstaat kunnen vertrouwen op Kaderbesluit Reclassering, dan dienen ten aanzien van de oplegging van alternatieve straffen verschillende voorwaarden worden gesteld. De belangrijkste voorwaarde is de beschikbaarheid van informatie omtrent de tenuitvoerlegging van de alternatieve straf in de tenuitvoerleggingsstaat. De instellingen dienen reeds voorafgaand aan de strafrechtelijke veroordeling over informatie met betrekking tot de tenuitvoerlegging te beschikken. Daar komt bij dat duidelijkheid dient te zijn over de overdracht van de alternatieve straf voorafgaand aan de daadwerkelijke veroordeling. Indien na de oplegging van een voorwaardelijke straf of alternatieve straf immers duidelijk wordt dat de tenuitvoerleggingsstaat zich bijvoorbeeld beroept op een van de weigeringsgronden, blijft het in de praktijk lastig toezicht te houden op deze persoon. Hierdoor loopt de veroordeelde het gevaar dat zijn resocialisatiekansen aanzienlijk minder zijn. In de toekomst kan het gebrek aan deze informatie juist voor het tegenovergestelde van het doel van Kaderbesluit Reclassering zorgen. Indien het vonnis niet wordt erkend en het toezicht niet wordt overgenomen, zal op basis van vermeend vluchtgevaar immers oplegging van een vrijheidsbenemende sanctie volgen.

Het Kaderbesluit Reclassering zal vooral voor de reclasseringsinstellingen, de rechterlijke macht en het OM veel nieuwe taken met zich meebrengen. Het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats in de beslissingsstaat is niet langer een sterk argument om af te zien van de oplegging van een voorwaardelijke of alternatieve straf. Een goede werking van Kaderbesluit Reclassering is in ieder geval een mooi streven, niet-vrijheidsbenemende sancties maken immers een meer humanere aanpak van veroordeelden mogelijk.

Aanbevelingen

Om de problemen die worden gesignaleerd bij de implementatie van Kaderbesluit Reclassering zodanig terug te dringen zodat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing voor veroordeelde EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat onder zo gunstig mogelijke voorwaarden kan plaatsvinden, dient in een kort tijdsbestek veel werk te worden verricht door de betrokken instellingen.

Teneinde een goede werking van Kaderbesluit Reclassering mogelijk te maken, is het aanbevelingswaardig dat de reclasseringsinstellingen en de reclasseringswerkzaamheden binnen de EU-lidstaten verder worden ontwikkeld. De reclasseringsinstellingen kunnen een actieve bijdrage leveren aan een meer eerlijke rechtsgang voor EU-onderdanen die niet beschikken over de nationaliteit van de beslissingsstaat.

Om de doelstellingen van Kaderbesluit Reclassering te bereiken, is het wenselijk dat er een toezichthoudend orgaan komt. De voorkeur gaat uit naar de CEP. Met betrekking tot de expertise van de CEP is deze organisatie het orgaan dat het meest effectief toezicht kan uitoefenen op de reclassering van de lidstaten.

Het is van belang dat de potentiële personen die in aanmerking komen voor overdracht op basis van Kaderbesluit Reclassering, worden opgespoord. Daarnaast is het aan te bevelen dat voor alle verdachten in de EU-lidstaten voorlichtingsrapportages worden opgesteld. Hierbij kunnen de European Probation Rules als uitgangspunt dienen. Het is wenselijk dat alle lidstaten deze aanbevelingen serieus in overweging nemen en waar nodig omzetten in het nationale recht, teneinde de positie van EU-onderdanen die niet over de nationaliteit van de beslissingsstaat beschikken te verbeteren.

Meer overeenkomsten tussen zowel op te leggen alternatieve straffen als op te leggen verplichtingen en instructies dragen bij aan een goede werking van Kaderbesluit Reclassering. Het is aanbevelingswaardig te onderzoeken wat de eventuele mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld een maximum aantal uren te verbinden aan de taakstraf. Dit zou de grote verschillen tussen de lidstaten kunnen wegnemen die anders tot problemen zouden leiden. Daarnaast is het aanbevelingswaardig dat de lidstaten er zorg voor dragen dat de betrokken personen rechtsmiddelen tot hun beschikking hebben met betrekking tot de overdracht, mede met het oog op de waarborgfunctie van het strafrecht. Tevens verdient het aanbeveling nadere regels te stellen omtrent de overdracht van een combinatievonnis, aangezien daar tot op heden veel onduidelijkheid over bestaat.

Afsluitend wil ik graag opmerken dat, voor een optimale werking van Kaderbesluit Reclassering met het oog op de resocialisatie van de betrokken persoon, het wenselijk is dat zowel de op te leggen gemeenschapsstraffen als de voorwaarden die worden verbonden aan voorwaardelijke modaliteiten verder worden ontwikkeld.

Literatuurlijst

Boeken

Barents 2008

R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon: Achtergronden en commentaar*, Deventer: Kluwer 2008.

Barents en Brinkhorst 2006

R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006.

Borgers e.a. 2006

M.J. Borgers e.a., *Implementatie van kaderbesluiten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

Cleiren en Nijboer 2008

C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

Corstens en Pradel 2003

G. Corstens en J. Pradel, *Het Europese strafrecht*, Deventer: Kluwer 2003.

IJzermans en Van Schaaijk 2007

M.G. IJzermans en G.A.F.M. van Schaaijk, *Oefening baart kunst. Onderzoeken, argumenteren en presenteren voor juristen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Van Kalmthout 2001

A.M. van Kalmthout, 'The transfer of community sanctions and measures from a European perspective', in: E. Fattah en S. Parmentier, *Victim policies and criminal justice on the road to restorative justice*, Leuven: University Press 2001.

Van Kalmthout e.a. 2007

A.M. van Kalmthout, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen en F. Dünkel, *Foreigners in European Prisons*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

Van Kalmthout en Durnescu 2008

A.M. van Kalmthout en I. Durnescu, *Probation in Europe*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

Kooijmans 2008

P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2008.

Kuypers en Simon 2009

P.H.L.M. Kuypers en F.H. Simon, *Verdrag van Lissabon. Geconsolideerde teksten*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2009.

Minkenhof en Reijntjes 2009

A. Minkenhof en J.M. Reijntjes, *Minkenhof's Nederlandse strafvordering*, Deventer: Kluwer 2009.

Muller en Vegter 2009

E.R. Muller en P.C. Vegter, *Detentie: gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

Van Ooik en Wessel 2009

R.H. van Ooik en R.A. Wessel, *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer: Kluwer 2009.

Paridaens 1994

D.J.M.W. Paridaens, *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnisen. Een onderzoek naar de voorwaarden van Nederlands recht*, Nieuwegein: Casparie 1994.

Slot e.a. 2008

P.J. Slot e.a., *Inleiding in het Europees recht*, Groningen: Noordhoff Uitgevers 2008.

Verheugt 2005

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

Rapporten en niet gepubliceerde teksten**IVA Beleidsonderzoek en advies 2006**

IVA Beleidsonderzoek en advies inzake de toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen (advies van 22 maart 2006), Tilburg: IVA 2006.

Van Kalmthout 2009

A.M. van Kalmthout, 'The challenges of the Framework Decision on Community Sanctions for probation Services: Risks, Chances, Pre-conditions', in: *CEP, Implementation of the EU Framework Decision on the Transfer of Probation Supervision, Report of the expert meeting*, Dublin: October 2009.

Significant-Memo Framework Decision 2010

Memo concerning a method for estimating the number of transfers covered by Framework Decision 947 on community punishment orders and supervision of probation measures, Barneveld: Significant B.V. 2010.

WEOS Impact Analysis 2009

Ministerie van Justitie, *Impact Analysis of the Mutual Recognition and Transfer of EU Criminal Judgements*, Den Haag: oktober 2009.

Geraadpleegde stukken van de Europese Unie**COM/2009/0673 van 9 december 2009**

Tenuitvoerlegging van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

COM/2004/0334 van 30 april 2004

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

COM/2000/0495 van 26 juli 2000

Wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken.

Geraadpleegde stukken van de Raad van Europa**European Probation Rules, Rec (2010)1**

Recommendation Rec (2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules.

European rules on community sanctions and measures, Rec (92)16

Recommendation Rec (92)16 of the Committee of Ministers to member states on the European rules on community sanctions and measures.

Implementation of the European rules on community sanctions and measures, Rec (2000)22

Recommendation Rec (2000)22 of the Committee of Ministers to member states on the implementation of the European rules on community sanctions and measures.

Geraadpleegde websites

www.conventions.coe.int

- European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders, *Explanatory Report*, WWW <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/051.htm>>, geraadpleegd 25 februari 2010.
- Council of Europe, *Chart of signatures and ratifications*, WWW <<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=051&CM=2&DF=04/03/2010&CL=ENG>>, geraadpleegd 25 februari 2010.

www.europa-nu.nl

- Europa Nu, *De rol van nationale parlementen in Europa*, WWW <http://www.europa-nu.nl/id/vhcogh59fsmg/nationale_parlementen_krijgen_meer>, geraadpleegd 17 maart 2008.

Jurisprudentielijst

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

HvJ EG 5 februari 1963, nr. 26/62, *Jur.* 1963 (*Van Gend en Loos*)

HvJ EG 3 juni 1964, nr. 6/64, *Jur.* 1964 (*Costa v. E.N.E.L.*)

HvJ EG 16 juni 2005, nr. C-105/03, *Jur.* 2005 (*Maria Pupino*)