



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.08.2004  
COM(2004) 562 definitief

**GROENBOEK**

**over de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende  
controlemaatregelen in afwachting van het proces**

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2004) 1046}

## INHOUDSOPGAVE

|      |  |   |
|------|--|---|
| 1.   | Waarom komt de Commissie met een groenboek?.....   | 3 |
| 1.1. | Probleemstelling.....  | 3 |
| 1.2. | Behoeftte aan actie .....  | 3 |
| 1.3. | Mogelijke oplossing.....   | 4 |
| 2.   | Het raadplegingsproces .....   | 4 |
| 3.   | Doelstellingen van het groenboek.....  | 5 |
| 3.1. | Een ruimer publiek bij de discussie betrekken.....   | 5 |
| 3.2. | De wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende<br>controlemaatregelen in afwachting van het proces centraal stellen..... | 5 |
| 3.3. | Nagaan welke de mogelijkheden zijn om actie te ondernemen .....  | 5 |

# **GROENBOEK**

## **over de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces**

Dit groenboek moet dienen als uitgangspunt voor besprekingen ter voorbereiding van een voorstel van de Commissie voor een nieuw wetgevingsinstrument voor de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen betreffende niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces. Bij dit groenboek hoort een *werkdokument van de diensten van de Commissie* (1046). Dit werkdokument bevat een diepgaande analyse van het relevante rechtskader terzake en presenteert de visie van de Commissie op de wijze waarop een dergelijk instrument kan worden opgesteld.

### **1. WAAROM KOMT DE COMMISSIE MET EEN GROENBOEK?**

#### **1.1. Probleemstelling**

De overmatige toepassing (en duur) van voorlopige hechtenis is een van de voornaamste oorzaken van de overbevolking van de gevangenen. Vanwege het vluchtrisico worden niet-ingezeten verdachten immers vaak in voorlopige hechtenis genomen, terwijl ten aanzien van ingezeten verdachten alternatieve maatregelen worden toegepast.

Volgens de algemene rechtsbeginselen moet inhechtenisneming in afwachting van het proces als een uitzonderlijke maatregel worden beschouwd en dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen. De diverse in het nationale recht voorhanden zijnde alternatieven voor voorlopige hechtenis (bijvoorbeeld melding bij de politiediensten of reisverbod) kunnen momenteel echter niet over de grenzen heen worden toegepast omdat de staten geen buitenlandse rechterlijke beslissingen op dit gebied erkennen.

De invoering van een rechtsinstrument dat de wederzijdse erkenning door de EU-lidstaten van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces mogelijk maakt, zou bijdragen tot een vermindering van het aantal niet-ingezeten verdachten dat in de Europese Unie in voorlopige hechtenis wordt genomen. Tegelijkertijd zou de invoering van een dergelijk instrument een versterking betekenen van het recht op vrijheid en het vermoeden van onschuld in de Europese Unie als geheel (d.w.z. in de *gemeenschappelijke* ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid) en het risico van een ongelijke behandeling van niet-ingezeten verdachten verminderen.

#### **1.2. Behoeft aan actie**

Er is een duidelijk mandaat om in verband met deze kwestie actie te ondernemen, namelijk de maatregelen 9 en 10 van het *Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen* van november 2000<sup>1</sup> (hierna het “programma voor wederzijdse erkenning” genoemd), dat op verzoek van de Europese Raad van Tampere is goedgekeurd. De bijzonderheden van dit mandaat worden uiteengezet in afdeling 2.2.1.3. van het werkdokument van de diensten van de Commissie.

---

<sup>1</sup> PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10.

De behoefte aan actie op Europees niveau is door het Europees Parlement in tal van resoluties onderstreept en is tevens onderkend door andere organisaties voor regionale samenwerking zoals de Raad van Europa en de Commissioner of the Baltic Sea States. Ook diverse op het terrein actieve niet-gouvernementele organisaties (NGO's) hebben daarop aangedrongen.

### **1.3. Mogelijke oplossing**

Het basisidee achter een nieuw instrument voor de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces is voorlopige hechtenis te vervangen door een niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel en deze maatregel over te dragen naar de lidstaat waar de verdachte gewoonlijk verblijft. Op deze manier zou de verdachte in zijn vertrouwde omgeving aan een controlemaatregel onderworpen zijn totdat het proces in de andere lidstaat plaatsvindt. In het werkdocument van de diensten van de Commissie worden verschillende werkwijzen besproken om dit idee in praktijk te brengen.

Om ervoor te zorgen dat een niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel wordt nageleefd, moet het nieuwe instrument als ultieme maatregel in een dwangmechanisme voorzien, waarbij een verdachte die niet meewerkt desnoods wordt gedwongen terug te keren naar de staat waar het proces plaatsvindt. Het is het loutere bestaan van een dergelijke mogelijkheid veeleer dan het werkelijke gebruik ervan dat de goede werking van het nieuwe instrument moet waarborgen. Er zij op gewezen dat indien geen mogelijkheid wordt geboden om dwangmaatregelen toe te passen, het risico (op zowel korte als lange termijn) niet denkbeeldig is dat de doelgroep in het geheel niet van de alternatieve maatregelen zal kunnen profiteren. Ook de verschillende aspecten van een dergelijk dwangmechanisme komen aan de orde in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

## **2. HET RAADPLEGINGSPROCES**

Dit groenboek is de *derde stap* van het raadplegingsproces over alternatieven voor voorlopige hechtenis.

De *eerste stap* bestond in de opstelling en verzending van een *vragenlijst* over voorlopige hechtenis en alternatieven daarvoor met de bedoeling na te gaan welke de mogelijke belemmeringen zijn voor de samenwerking tussen de lidstaten op dat terrein. De toenmalige 15 EU-lidstaten hebben de vragenlijst beantwoord. Het werkdocument van de diensten van de Commissie (bijlage 2) bevat een samenvatting van de antwoorden in verband met onder meer niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen (alternatieven voor voorlopige hechtenis) en toepasselijke sancties in geval van de niet-naleving ervan (conform maatregel 9 van het programma voor wederzijdse erkenning).

De *tweede stap* was de opstelling van een *discussiedocument* op basis van de antwoorden op de vragenlijst en het beleggen van een *deskundigenvergadering*. In het discussiedocument (van 24 april 2003), dat is toegezonden aan een aantal deskundigen uit de EU-lidstaten (en de toenmalige toetredende landen) op het gebied van voorlopige hechtenis en alternatieven daarvoor, wordt onder meer voorgesteld op het niveau van de Europese Unie een zogeheten Europees bevel tot melding bij een autoriteit in te voeren als niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel in afwachting van het proces. In het discussiedocument wordt voorts ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen om actie te ondernemen op het gebied van voorlopige hechtenis in het algemeen. De *deskundigenvergadering* heeft plaatsgevonden

op 12 mei 2003 te Brussel. Tal van deskundigen, onder wie vertegenwoordigers van NGO's, waren op persoonlijke titel uitgenodigd, terwijl andere deskundigen hun respectieve lidstaten vertegenwoordigden. Ook Eurojust was vertegenwoordigd. Tijdens deze vergadering werden verscheidene aspecten van voorlopige hechtenis en alternatieven daarvoor besproken, en met name het standpunt van de Commissie ten aanzien van het Europees bevel tot melding. In het groenboek wordt ten volle rekening gehouden met de resultaten van deze vergadering (voor nadere bijzonderheden, zie het werkdocument van de diensten van de Commissie).

### **3. DOELSTELLINGEN VAN HET GROENBOEK**

#### **3.1. Een ruimer publiek bij de discussie betrekken**

Het hoofddoel van dit groenboek is een ruimer publiek bij het raadplegingsproces te betrekken, zoals onder meer beroepsbeoefenaren (rechters, procureurs en advocaten), personen werkzaam in de sociale diensten en de reclassering, instellingen voor voorarrest en gevangnissen, beroepsorganisaties, academici, relevante NGO's en openbare instanties.

#### **3.2. De wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces centraal stellen**

In dit groenboek wordt het accent gelegd op de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces. Sommige relevante aspecten (rechtsbijstand, het recht op een tolk en/of vertaler, kwetsbare groepen, bijvoorbeeld kinderen en jongeren, consulaire bijstand/het recht contact te hebben en de verklaring van rechten ("letter of rights")) zijn reeds aan de orde gekomen in het groenboek<sup>2</sup> en het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over bepaalde procedurele rechten<sup>3</sup>. Hoewel deze aspecten verband houden met het rechtskader voor voorlopige hechtenis en de alternatieven daarvoor, wordt daar in het werkdocument van de diensten van de Commissie niet nader op ingegaan, tenzij zulks absoluut noodzakelijk wordt geacht.

#### **3.3. Nagaan welke de mogelijkheden zijn om actie te ondernemen**

De invoering op het niveau van de Europese Unie van een regeling voor de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces mag evenwel niet los worden gezien van het rechtskader voor voorlopige hechtenis in het algemeen. Er moet voor ogen worden gehouden dat controlemaatregelen in beginsel *alternatieven* zijn voor voorlopige hechtenis. Sommige basisbeginselen die gelden voor voorlopige hechtenis in het algemeen, gelden derhalve *mutatis mutandis* ook voor niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen. Met deze beginselen moet bijgevolg rekening worden gehouden bij de opstelling van een instrument voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces.

In het werkdocument van de diensten van de Commissie wordt nagegaan welke de mogelijkheden zijn om actie op dit gebied te ondernemen in het licht van bestaande overeenkomsten, jurisprudentie en de nationale wetgeving.

---

<sup>2</sup> COM(2003) 75 definitief.

<sup>3</sup> COM(2004) 328 definitief.

De Commissie nodigt u uit op dit groenboek (inclusief het werkdocument van de diensten van de Commissie) en in het bijzonder op de onderstaande vragen te reageren. De Commissie staat ook open voor uw opmerkingen in verband met de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van alternatieven voor voorlopige hechtenis in de lidstaten (met inbegrip van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van een verplichting in het kader van een niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel).

Ter bevordering van de gedachtewisseling is een website geopend waarop u dit groenboek en een reeks nuttige links aantreft:

[http://europa.eu.int/xxx/livre\\_vert](http://europa.eu.int/xxx/livre_vert)

Antwoorden kunnen tot x x 2004 bij voorkeur naar het volgende e-mailadres worden gezonden:

[xxx-livre-vert@cec.eu.int](mailto:xxx-livre-vert@cec.eu.int)

of per post naar het volgende adres:

*Europese Commissie*

*Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken*

*Eenheid D3 – Strafrecht*

*B-1049 Brussel*

*België*

*Ter attentie van de heer Thomas Ljungquist*

De Commissie is voornemens in de loop van 2004 een openbare hoorzitting te organiseren.

### Vraag 1:

Gezien de negatieve gevolgen van het huidige rechtskader voor de behandeling van niet-ingezeten verdachten wat alternatieven voor voorlopige hechtenis betreft:

- a) Bent u het eens met de in afdeling 4.3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie beschreven aanpak van de Commissie ten aanzien van de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces (namelijk de mogelijkheid de verdachte onder toezicht te plaatsen in het land waar deze gewoonlijk verblijft en de noodzaak een mechanisme in te voeren dat waarborgt dat de verdachte ter terechtzitting verschijnt, tenzij een beslissing bij verstek kan worden gegeven) om te komen tot een volledige toepassing in de gehele Europese Unie van het recht op vrijheid en het vermoeden van onschuld?
- b) Zo neen, zijn er alternatieve oplossingen voorhanden?
- c) Gelieve deze te beschrijven.
- d) Is het nodig dat een mechanisme voor de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen ook minder ernstige strafbare feiten bestrijkt (d.w.z. feiten die onder de drempel blijven van artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel)?

### Vraag 2:

Moet een mechanisme voor de wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen ook betrekking hebben op

- het geval waarin een verdachte die reeds aan dergelijke maatregelen onderworpen is en die permanent of tijdelijk in een andere lidstaat wil verblijven, verzoekt de tenuitvoerlegging van deze maatregelen naar de betrokken lidstaat over te dragen (zoals beschreven in afdeling 4.2.2.3. van het werkdocument van de diensten van de Commissie)?
- zo ja, onder welke voorwaarden?
- het geval waarin de verdachte zich reeds naar een andere lidstaat heeft begeven (zoals beschreven in afdeling 4.2.3.1., “suspect in breach of an obligation under non-custodial pre-trial supervision measure” (verdachte die zich niet houdt aan een verplichting in het kader van een niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel in afwachting van het proces) en afdeling 4.2.3.2., “late application for non-custodial supervision measures” (laattijdige aanvragen met betrekking tot niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen) van het werkdocument van de diensten van de Commissie)?
- zo ja onder welke voorwaarden?

Vraag 3:

- a) Moet het nieuwe instrument een bepaling bevatten betreffende een specifieke niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel in afwachting van het proces, zoals het Europees bevel tot melding eventueel gecombineerd met een reisverbod, zoals hierboven beschreven?
- b) Is het aangewezen de *uitvaardigende* autoriteit te laten beslissen welke niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces tijdens de toezichtfase (overeenkomstig de nationale wetgeving) moeten worden toegepast, of op welke wijze de verdachte een Europees bevel tot melding moet naleven (hoe vaak hij zich moet melden, bij welke autoriteit enz.)?
- c) Is het daarentegen passender de keuze van de dwangmaatregelen die overeenkomstig de nationale wetgeving moeten worden toegepast over te laten aan de *tenuitvoerleggende* autoriteit, waarbij de uitvaardigende autoriteit alleen het doel van het toezicht specificceert?
- d) Is het model van de Europese borgtocht geschikt?

Vraag 4:

- a) Moet het nieuwe instrument in verplichte weigeringsgronden voorzien in geval van amnestie, onherroepelijke berechting en andere definitieve beslissingen, of op basis van een leeftijdsgrens voor strafrechtelijke verantwoordelijkheid?
- b) Zijn de andere weigeringsgronden waarin artikel 4 van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel voorziet relevant in de context van een bevel tot overdracht van alternatieve maatregelen?
- c) Moet in het bijzonder de tenuitvoerleggende autoriteit het recht hebben de tenuitvoerlegging te weigeren op grond van het ontbreken van dubbele strafbaarheid?

Vraag 5:

Kan de tenuitvoerlegging van een bevel tot overdracht van alternatieve maatregelen afhankelijk worden gesteld van andere voorwaarden dan:

- terugzending naar de staat van verblijf om daar een vrijheidsstraf te ondergaan,
- de mogelijkheid tot herziening van de opgelegde straf in geval van levenslange gevangenisstraf?

Vraag 6:

- a) Moet de uitvaardigende autoriteit de verplichting (met betrekking tot de “drie klassieke risico’s”, d.w.z. recidive, vlucht en het doen verdwijnen van bewijsmateriaal) die de verdachte in het kader van de niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregel in afwachting van het proces moet naleven, specificeren (in overeenstemming met het bovenstaande) in een vorm waarbij de beslissing over de andere dwangmaatregelen dan hechtenis in geval van niet-



naleving van de verplichting in kwestie aan de tenuitvoerleggende autoriteit wordt overgelaten?

- b) Moet de tenuitvoerleggende autoriteit ertoe worden verplicht elke (ernstige) inbreuk op een verplichting met betrekking tot de “drie klassieke risico’s” te melden?
- c) Moet het de tenuitvoerleggende autoriteit worden toegestaan de verdachte in hechtenis te nemen in geval van niet-nakoming van een verplichting in het kader van een controlemaatregel en hem in hechtenis te houden totdat het proces plaatsvindt, of moet deze autoriteit de verdachte onmiddellijk overdragen aan de uitvaardigende autoriteit?
- d) Kan een verdachte in plaats van fysiek aanwezig te zijn ook via een videoverbinding vanuit de lidstaat van tenuitvoerlegging deelnemen aan de procedure voor de uitvaardigende autoriteit wat (uitsluitend) de kwestie betreft of de verdachte in de lidstaat van uitvaardiging in hechtenis moet worden genomen?
- e) Hoe moet de situatie worden opgelost waarin de uitvaardigende autoriteit en de tenuitvoerleggende autoriteit er een verschillende mening op nahouden ten aanzien van de kwestie of een persoon die zich niet aan een verplichting houdt, in hechtenis moet worden genomen, dan wel of het risico kan worden weggenomen door een nieuwe verplichting op te leggen?
- f) Moet een mechanisme om de verdachte van de lidstaat van tenuitvoerlegging naar de lidstaat van uitvaardiging terug te zenden zowel de toezicht- als de procesfase bestrijken?
- g) Moet de uitvaardigende autoriteit de verplichting om ter terechtzitting te verschijnen specificeren en/of specificeren dat de betrokken persoon bij verstek kan worden veroordeeld ingeval hij verzuimt ter terechtzitting te verschijnen, en moet deze persoon zich met deze verplichting akkoord verklaren voordat hij in de lidstaat van tenuitvoerlegging voor een alternatieve maatregel in aanmerking kan komen?
- h) Moet het de tenuitvoerleggende autoriteit tijdens de toezicht- en de procesfase worden toegestaan de terugzending van de verdachte uit te stellen?
- i) Moet de tenuitvoerleggende autoriteit met name over de mogelijkheid beschikken de terugzending uit te stellen van een persoon die ervan wordt verdacht een nieuw strafbaar feit op haar grondgebied te hebben gepleegd?