



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 4 december 2019
(OR. en)**

**14546/1/19
REV 1**

**JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105**

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	3 december 2019
aan:	de delegaties

nr. vorig doc.:	14075/19 + COR 1 + COR 2
-----------------	--------------------------

Betreft:	Conclusies van de Raad inzake maatregelen als alternatief voor detentie
----------	---

Voor de delegaties gaan in de bijlage de conclusies van de Raad inzake maatregelen als alternatief voor detentie, het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen op strafrechtelijk gebied, die de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) op 3 december 2019 heeft aangenomen.

**CONCLUSIES VAN DE RAAD INZAKE MAATREGELEN ALS ALTERNATIEF
VOOR DETENTIE
HET GEBRUIK VAN NIET TOT VRIJHEIDSBENEMING STREKKENDE SANCTIES EN
MAATREGELEN OP STRAFRECHTELIJK GEBIED**

Inleiding

1. Volgens de nieuwe strategische agenda 2019-2024, die de Europese Raad op 20 juni 2019 heeft aangenomen, is de bescherming van burgers en vrijheden een kernprioriteit voor de komende institutionele cyclus. De Europese Unie is vastbesloten om de strijd tegen terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit op te voeren en te versterken, en daartoe beter samen te werken.
2. Effectieve strafrechtelijke sanctiesystemen spelen een belangrijke rol bij het beschermen van de burgers en het waarborgen van veiligheid. De toegepaste strafrechtelijke sancties en maatregelen, en de manier waarop zij worden uitgevoerd, dragen bij aan de preventie van recidive en beïnvloeden derhalve de veiligheid van de samenleving.
3. De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen moet uitgaan van onderzoeksgebaseerde kennis waaruit blijkt dat de toegepaste sancties en maatregelen recidive verminderen en veiligheidsbevorderend werken.
4. Ernstige strafbare feiten vereisen een passende respons, en detentie is een noodzakelijk instrument in strafrechtelijke sanctiesystemen. Er bestaat echter een brede consensus dat detentie slechts als uiterste middel mag worden gebruikt (*ultima ratio*)¹. De toepassing van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen - in plaats van detentie - kan, in voorkomend geval en rekening houdend met de specifieke omstandigheden, meerdere voordelen bieden, zoals binnen de lange onderzoekstraditie is vastgesteld.

¹ Zie bijvoorbeeld punt 4 van de overwegingen van de Aanbeveling van de Raad van Europa Rec(2006)2 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de Europese gevangenisregels, waarin bepaald is dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve als uiterste middel en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn jurisprudentie meer dan duizend keer naar deze aanbevelingen verwezen.

5. De belangrijkste doelstellingen wanneer maatregelen als alternatief voor detentie worden toegepast, zijn het bevorderen van de sociale rehabilitatie en re-integratie van de delinquent². Daarnaast hebben deze alternatieve maatregelen ook andere voordelen, doordat zij recidive verminderen en dus de openbare veiligheid bevorderen. Zij kunnen worden toegepast in het belang van de delinquent, maar ook in het belang van de slachtoffers, potentiële toekomstige slachtoffers en, meer in het algemeen, van de samenleving.
6. Maatregelen als alternatief voor detentie bestaan in alle lidstaten, bijvoorbeeld in de vorm van voorwaardelijke gevangenisstraffen, gemeenschapsdienst, geldboetes en elektronisch toezicht. Voorts kunnen nieuwe ontwikkelingen op het gebied van technologie en digitalisering in de toekomst bijdragen tot een effectiever systeem van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen.
7. Ook is het van bijzonder belang dat rekening wordt gehouden met slachtoffers van misdrijven. Voor strafbare feiten die zich lenen tot bemiddeling, kan herstelrecht mogelijkheden bieden met betrekking tot de manier waarop de strafbare feiten worden behandeld, door de rol van het slachtoffer en de samenleving als geheel te erkennen en door herstel van de door de delinquent veroorzaakte schade centraal te stellen.
8. Detentie wordt niet alleen als strafrechtelijke sanctie toegepast, maar is ook veelgebruikt in de strafrechtelijke procedure vóór het proces. Derhalve moeten maatregelen als alternatief voor detentie in de hele strafrechtelijke keten in overweging worden genomen.
9. Voor individuele gevallen bepalen de bevoegde autoriteiten de passende sanctie of maatregel. Algemeen beschouwd kunnen lidstaten onderzoeken welke voordelen het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen tijdens strafrechtelijke procedures biedt, en het gebruik ervan bevorderen, wanneer zij dit passend en doeltreffend achten.

² Zie ook de conclusies van de Raad van 8 maart 2018: "Bevorderen van alternatieven voor repressieve straffen voor drugsdelinquenten" (doc. 6931/18), evenals de "EU-drugsstrategie (2013-2020)" (PB C 402 van 29.12.2012, blz. 1) en het "EU-actieplan inzake drugs (2017-2020)" (PB C 215 van 5.7.2017, blz. 21).

10. Het strafrechtelijke sanctiesysteem valt onder de bevoegdheid van de lidstaten en de systemen variëren van lidstaat tot lidstaat. Daarom moet op EU-niveau de aandacht naar niet-wetgevingsmaatregelen gaan.
11. Naast de bovengenoemde voordelen wordt verwacht dat een beter gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen ook positieve effecten kan hebben op de overbevolking van gevangenissen, ontoereikende detentieomstandigheden, radicalisering in gevangenissen en belemmeringen bij wederzijdse erkenning in strafzaken. Al deze vraagstukken zijn de afgelopen jaren in verschillende EU-fora aan de orde gesteld.

Maatregelen als alternatief voor detentie - beleidsachtergrond

12. Maatregelen als alternatief voor detentie staan reeds vele jaren en in vele contexten, zij het expliciet of impliciet, op de EU-agenda. Detentie en alternatieven voor detentie werden in het Haags programma (2004) en in het programma van Stockholm (2009) erkend als belangrijke gebieden van EU-justitiebeleid.
13. In 2011 heeft de Commissie een groenboek gepresenteerd over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie³. In het groenboek staat onder andere dat, tenzij er meer inspanningen worden geleverd om detentieomstandigheden te verbeteren en alternatieven voor hechtenis te bevorderen, de ontwikkeling van nauwere justitiële samenwerking tussen de lidstaten moeilijk zou kunnen zijn.
14. In de resolutie van het Europees Parlement van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis⁴ werd opgemerkt dat het probleem van overbevolkte gevangenissen in Europa erg wijdverbreid is, maar dat capaciteitsuitbreiding van gevangenissen als enige oplossing voor overbevolking niet volstaat. Het Parlement drong voorts aan op een doeltreffend langetermijnbeheer van penitentiaire stelsels, met minder gedetineerden doordat vaker gebruik wordt gemaakt van niet-vrijheidsbenemende straffen.

³ COM(2011) 327 definitief.

⁴ Doc. A8-0251/2017.

15. Voorts vermeldde de conclusies van de Raad over een krachtiger strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme van 20 november 2015⁵ alternatieven voor detentie in alle fasen van strafrechtelijke procedures als een van de mogelijke strafrechtelijke antwoorden op radicalisering.
16. Overeenkomstig artikel 82, lid 1, VWEU, berust de justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Het beginsel van wederzijdse erkenning berust op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. In zijn arrest van 5 april 2016 Aranyosi en Căldăraru⁶ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie gesteld dat povere detentieomstandigheden in de lidstaten wederzijds vertrouwen in de weg kunnen staan en wederzijdse erkenning kunnen ondermijnen, en heeft het benadrukt dat onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen door het Handvest van de grondrechten worden verboden. Op grond van het arrest heeft de Raad - tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad - in december 2018 conclusies aangenomen over het "Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen"⁷. In deze conclusies worden lidstaten ertoe aangespoord wetgeving op te stellen om afhankelijk van het geval maatregelen als alternatief voor detentie te kunnen gebruiken teneinde het aantal gedetineerden in hun detentiecentra te verminderen, en daarbij het doel van sociale rehabilitatie dichterbij te brengen en tevens iets te doen aan het feit dat povere detentieomstandigheden en het probleem van overbevolkte gevangenissen het wederzijds vertrouwen vaak in de weg staan. Het Hof van Justitie heeft de vereisten van het arrest Aranyosi en Căldăraru recent toegelicht in het arrest Dorobantu⁸.
17. De Raad van Europa heeft veel ervaring met detentievraagstukken en het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen, en heeft tevens grondige kennis over dit onderwerp opgebouwd. De EU zou in dit verband profijt kunnen trekken van een nauwere samenwerking met de Raad van Europa.

⁵ Doc. 14419/15 van 20 november 2015.

⁶ Arrest van 5 april 2016 in de gevoegde zaken C-404/15 en C-659/15, Aranyosi en Căldăraru.

⁷ PB C 449 van 13.12.2018, blz. 6.

⁸ Arrest van 15 oktober 2019 in zaak C-128/18, Dorobantu, waarin het Hof de vereisten verduidelijkt voor de uitvoerende rechterlijke autoriteit in zaken betreffende Europese aanhoudingsbevelen en procedures van overlevering tussen de lidstaten.

Volgende stappen

18. De ministers van Justitie en de ministers van Binnenlandse Zaken hebben tijdens hun bijeenkomst in juli 2019 bevestigd dat de complexe vraagstukken die verband houden met detentieomstandigheden, overbevolking van gevangenissen, radicalisering in gevangenissen en samenwerking in strafzaken moeten worden aangepakt. De ministers benadrukten tevens dat het belangrijk is om in de komende jaren beter gebruik te gaan maken van maatregelen als alternatief voor detentie, en wezen op de mogelijke voordelen van dergelijke maatregelen.
19. De door de lidstaten reeds geboekte vooruitgang bij het gebruik van maatregelen als alternatief voor detentie, zowel in de fase voor als na een proces, wordt toegejuicht. Een verdere toename van het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen als alternatieven voor detentie tijdens strafrechtelijke procedures moet, indien dit passend wordt geacht, de komende jaren een gemeenschappelijk doel zijn in de hele EU.
20. De negende ronde van wederzijdse evaluaties zal onder meer de kaderbesluiten inzake proeftijd en alternatieve straffen (2008/947/JBZ) en inzake het Europees toezichtbevel (2009/829/JBZ) analyseren en zal waardevolle informatie verzamelen omtrent de redenen waarom deze instrumenten tot nu toe in beperkte mate zijn gebruikt. Er moet echter meer informatie worden verzameld over het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen in de lidstaten, en de verschillende mogelijke voordelen daarvan moeten worden besproken.
21. Het uitwisselen van beste praktijken is een nuttige manier waarop de lidstaten van elkaar kunnen leren en hun eigen wetgeving, procedures en praktijken kunnen verbeteren. De EU kan eveneens profijt trekken van een nauwere samenwerking met de Raad van Europa en andere organisaties ter zake.

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE IS DERHALVE TOT DE VOLGENDE CONCLUSIES GEKOMEN

I. Acties op nationaal niveau

1. De lidstaten worden aangemoedigd de mogelijkheden te verkennen om, waar passend, beter gebruik te maken van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen, zoals voorwaardelijke gevangenisstraffen, gemeenschapsdienst, geldboetes, elektronisch toezicht en gelijkaardige maatregelen die gebaseerd zijn op nieuwe technologieën.
2. De lidstaten worden aangemoedigd het gebruik van verschillende vormen van vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling in overweging te nemen. Doel is om delinquenten beter voor te bereiden op hun re-integratie in de maatschappij en om recidive te helpen voorkomen.
3. De lidstaten worden aangemoedigd de mogelijkheden en de voordelen van herstelrecht in overweging te nemen.
4. De lidstaten worden aangemoedigd om in hun wetgeving de mogelijkheid op te nemen om niet tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen eveneens toe te passen in de strafrechtelijke procedure vóór het proces.
5. De lidstaten worden aangemoedigd ervoor te zorgen dat informatie over de wetgeving inzake niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen gemakkelijk beschikbaar is voor beroepsbeoefenaars tijdens strafrechtelijke procedures.
6. De lidstaten worden aangemoedigd om beoefenaars van juridische beroepen bewust te maken van de voordelen van maatregelen als alternatief voor detentie en van de beschikbaarheid en de technische kenmerken van bestaande instrumenten, zoals elektronisch toezicht.
7. De lidstaten worden aangemoedigd om beoefenaars van juridische beroepen opleiding te verstrekken over het gebruik van maatregelen als alternatief voor detentie, met inbegrip van herstelrecht, en van bestaande door de Raad van Europa ontwikkelde aanbevelingen over dit onderwerp.

8. De lidstaten worden aangemoedigd om opleidingen voor gevangenis- en reclasseringspersoneel, rechters, aanklagers en advocaten over de inhoud en het gebruik van kaderbesluiten inzake proeftijd en alternatieve straffen (2008/947/JBZ) en inzake het Europees toezichtbevel (2009/829/JBZ) te ontwikkelen of te verbeteren, en om de mogelijkheden van het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen tijdens strafrechtelijke procedures onder de aandacht te brengen.
9. Wat het gebruik van maatregelen als alternatief voor detentie betreft, worden de lidstaten aangemoedigd bijzondere aandacht te besteden aan de behoeften van kwetsbare personen zoals kinderen, personen met een handicap, en vrouwen tijdens de zwangerschap en na de bevalling.
10. De lidstaten worden aangemoedigd om gegevens over het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen, en over de toepassing van kaderbesluiten inzake proeftijd en alternatieve straffen (2008/947/JBZ) en inzake het Europees toezichtbevel (2009/829/JBZ) beter te verzamelen.
11. De lidstaten worden aangemoedigd de capaciteit voor reclasseringsdiensten, met inbegrip van het toezicht op niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties, te verbeteren.
12. De lidstaten worden aangemoedigd om beste praktijken over alle aspecten van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen met elkaar en met de Commissie te delen, teneinde van elkaar te leren.
13. De lidstaten worden tevens aangemoedigd inspanningen te blijven leveren om de detentieomstandigheden te verbeteren, overbevolking in gevangenissen tegen te gaan en de re-integratie van delinquenten in de maatschappij te bevorderen, daarbij rekening houdend met het effect op vermindering van recidive en van het risico op radicalisering in gevangenissen.

II. Acties op EU-niveau

1. De Commissie wordt verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen hoger op haar agenda de plaatsen en om de voordelen van dergelijke sancties en maatregelen meer onder de aandacht te brengen van beleidsmakers en beroepsbeoefenaars.
2. De Commissie wordt verzocht de noodzaak na te gaan van een vergelijkende studie naar het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen in alle lidstaten, ter ondersteuning van de verspreiding van nationale beste praktijken.
3. De Commissie wordt verzocht de uitvoering van beide kaderbesluiten, inzake proeftijd en alternatieve straffen (2008/947/JBZ) en inzake het Europees toezichtbevel (2009/829/JBZ), te blijven verbeteren, rekening houdend met de tijdens de negende ronde van wederzijdse evaluaties verzamelde informatie.
4. De Commissie wordt verzocht opleidingen te ontwikkelen voor rechters en aanklagers via het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO), en voor gevangenis- en reclasseringspersoneel op EU-niveau via het Europees netwerk van opleidingscentra voor gevangenispersoneel (EPTA), dat momenteel gefinancierd wordt door het programma "Justitie".
5. De Commissie wordt verzocht regelmatig bijeenkomsten van deskundigen inzake detentie en niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen te organiseren, teneinde de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van nationale beleidsmaatregelen en praktijken tussen deskundigen en beroepsbeoefenaars in alle lidstaten aan te moedigen.
6. De Commissie wordt verzocht na te gaan hoe de lidstaten financiering kunnen krijgen voor de verdere ontwikkeling van reclasseringsdiensten, met inbegrip van toezicht op niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen, en voor de verbetering van de strafinrichtingen.
7. De Commissie wordt verzocht steun te blijven verlenen aan de Europese Organisatie van gevangenis- en correctionele diensten (EuroPris), de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP) en het Europees forum voor herstelrecht (EFRJ), momenteel gefinancierd door het programma "Justitie". Zij wordt verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om nauwer samen te werken met deze organisaties, met name door het werk van de CEP bij het verzamelen van gegevens over alternatieven voor detentie in de lidstaten te ondersteunen.

8. Het Europees justitieel netwerk (EJN) wordt aangespoord de besprekingen voort te zetten tijdens zijn bijeenkomsten over het gebruik van de kaderbesluiten inzake proeftijd en alternatieve straffen (2008/947/JBZ) en inzake het Europees toezichtbevel (2009/829/JBZ). Doel is om vast te stellen wat de praktische toepassing van de instrumenten belemmert en te zoeken naar manieren om het gebruik van dergelijke instrumenten te verhogen.
9. Het EJN wordt aangemoedigd om de Europese justitiële atlas regelmatig te blijven actualiseren.
10. Het EJN wordt verzocht te overwegen om op zijn website informatie te verzamelen over de verschillende niet tot vrijheidsbeneming strekkende acties en maatregelen in elke lidstaat. Daartoe kan worden overwogen om samen te werken met alle relevante organisaties, met inbegrip van de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP).

III. Acties voor betere samenwerking met de Raad van Europa en andere relevante organisaties

1. De EU moet nauw samenwerken met de Raad van Europa en andere relevante organisaties om synergie tot stand te brengen over werkzaamheden in verband met detentie en het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties.
2. De Commissie en de lidstaten worden aangemoedigd om beter samen te werken met de Raad van Europa en andere relevante organisaties, teneinde de voordelen van het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen onder de aandacht te brengen. De Commissie wordt verzocht om de samenwerking met de Raad van Europa voort te zetten door financiële steun te verlenen voor het verzamelen van statistieken op het gebied van het gevangeniswezen en reclassering (SPACE Statistics) en de werking van het EU-netwerk van nationale preventiemechanismen (EU NPM's).
3. De Commissie en de lidstaten wordt verzocht zich te beraden over manieren om de verspreiding te bevorderen van de normatieve teksten van de Raad van Europa, de toepasselijke jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en de aanbevelingen van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) wat betreft detentie en het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen.