pro facto

Eindrapport

Aanpak van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen

Groningen, mei 2020

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen.

Auteurs:
Prof. dr. Heinrich Winter
Ir. dr. Bieuwe Geertsema
Mr. Erwin Krol
Mr. drs. Mark Beukers
Mr. dr. Rolf Hoving

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt evenmin voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2020 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoud

SAMENVATTING 1

INLEIDING 6

1.1 AANLEIDING 6
1.2 CONTEXT 7
1.2.1. Programma Onvindbare veroordeelden 7
1.2.2. Voorraad openstaande vrijheidsstraffen 7
1.3 VRAAGSTELLING 10
1.3.1. Centrale onderzoeksvragen 10
1.3.2. Deelonderzoek I: Internationaal vergelijkend onderzoek 11
1.3.3. Deelonderzoek II: verdergaande internationale samenwerking 13
1.4 ONDERZOEKSAANPAK 14
1.4.1. Deelonderzoek I 14
1.4.2. Deelonderzoek II 15
1.5 LEESWIJZER 17

VEROORDELING, OPSPORING EN TENUITVOERLEGGING STRAFFEN IN NEDERLAND 18

2.1 INLEIDING 18
2.2 BEREKTING EN VEROORDELING VAN EEN VERDACHTE 18
2.2.1. Voorarrest/voorlopige hechtenis 18
2.2.2. Veroordeling bij verstek 21
2.2.3. Straffen en maatregelen 21
2.2.4. Verjaringstermijnen 23
2.3 OPSPORING VAN VEROORDEELDEN IN NEDERLAND 23
2.3.1. De start van een signalering 23
2.3.2. De opsporing 25
2.3.3. Tenuitvoerlegging van de openstaande detentie 28
2.4 OPSPORING, OVERLEVERING EN UITLEVERING IN HET BUITENLAND 28
2.4.1. Europees aanhoudingsbevel 28
2.4.2. Signalering en uitlevering buiten de Europese Unie 32
2.5 STRAFOVERDRACHT 35
2.5.1. Strafoverdracht binnen de Europese Unie (WETS) 35
2.5.2. Strafoverdracht buiten de Europese Unie (WOTS) 38
2.5.3. Vergelijking WETS en WOTS 39
2.6 CONCLUSIE 40

VEROORDELING, OPSPORING EN TENUITVOERLEGGING STRAFFEN IN HET BUITENLAND VERGELEKEN MET NEDERLAND 42

3.1 INLEIDING 42
3.2 BESCHRIJVING VAN DE CASESTUDYLANDEN 43
3.2.1. Fase voor de rechtszaak 43
3.2.2. Mogelijkheid tot verstekveroordeling 44
3.2.3. Instrumenten ter bestraffing 45
3.2.4. Tenuitvoerlegging 47
3.3 TOEPASSING VAN HET EAB 48
3.4 REGIONALE SAMENWERKING 55
3.5 INTERNATIONALE VERGELIJKING 59

3.5.1. Voorlopige hechtenis 59
3.5.2. Verstekveroordelingen en borgtocht 60
3.5.3. Strafmodaliteiten 61
3.5.4. Verjaringstermijnen 61
3.5.5. Internationale opsporing 62

MOGELIJKHEDEN TOT AFNAME VAN DE VOORRAAD 63

4.1 INLEIDING 63
4.2 MOGELIJKHEDEN TOT VERBETERING VAN DE AANPAK VAN DE VOORRAAD OPENSTAANDE VRIJHEIDSSTRAFFEN 63
4.2.1. Verlaging van de minimumtermijn van het EAB 63
4.2.2. Beperking van de weigeringsgronden tot uitoefening van het EAB 65
4.2.3. Bilaterale afspraken over ondergrens vrijheidsstraffen kaderbesluit 2008/909 66
4.2.4. Internationaal delen van bevolkingsregisters 66
4.2.5. Meer inzet van borgtocht en verschijningsplicht 67
4.2.6. Versneld procesrecht voor buitenlandse verdachten 69
4.2.7. Aansturen op andere straffen 70
4.2.8. Aanpassing richtlijn inzet EAB 70
4.2.9. Converteren van vrijheidsstraffen in alternatieve sancties 71
4.2.10. Aanpassen van verjaringstermijnen bij tenuitvoerlegging 71
4.2.11. Aparte categorisering van ongewenste vreemdelingen 72

CONCLUSIE 73

BIJLAGE 1: CASESTUDY'S 79

BIJLAGE 2: GESPREKSPARTNERS INTERVIEWS (FUNCTIES) 131

BIJLAGE 3: DEELNEMERS EXPERTMEETING (FUNCTIES) 132

BIJLAGE 5: GERAADPLEEGDE BRONNEN 133

BIJLAGE 5: ENGLISH SUMMARY 137

BIJLAGE 6: BEGELEIDINGSCOMMISSIE 141

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de constatering dat er in 2018 ongeveer 11.000 personen waren die in Nederland zijn veroordeeld voor een vrijheidsstraf maar bij wie deze straf nog niet (volledig) ten uitvoer is gelegd. Omdat deze personen zich niet zelf hebben gemeld voor tenuitvoerlegging van hun straf en/of omdat de opsporingsinstanties deze personen niet kunnen oppakken, zijn zij aangemerkt als 'onvindbare veroordeelden'. De Minister voor Rechtsbescherming heeft uitgesproken dat dit een onwenselijke situatie is en dat er maatregelen getroffen dienen te worden om ervoor te zorgen dat de vrijheidsstraffen van deze personen alsnog ten uitvoer worden gelegd.

Omdat uit onderzoek in 2018 is gebleken dat 90% van de onvindbare veroordeelden zich (waarschijnlijk) in het buitenland bevindt, is er specifiek aandacht voor internationale samenwerking op het gebied van opsporing en tenuitvoerlegging van straffen gevraagd. In dit onderzoek is dit internationale perspectief het uitgangspunt geweest. Het einddoel hierbij was om te kijken welke mogelijkheden tot verbetering van internationale samenwerking er zijn en welke juridische aspecten hierbij van belang zijn. Om hiervoor inspiratie op te doen, is ook onderzocht hoe het onderwerp 'onvindbare veroordeelden' in andere landen speelt en hoe de aanpak in deze landen ideeën zou kunnen opleveren voor de verbetering van de aanpak in Nederland.

Verloop van het onderzoek
Bij aanvang van het onderzoek was de veronderstelling dat in andere landen de groep onvindbare veroordeelden in elk geval in kaart was gebracht, en dat in een aantal landen er ook processen gestart waren om tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen te realiseren. Vrij snel na de start van de casestudy's bleken deze veronderstellingen niet terecht te zijn. Dit leverde op twee vlakken en uitdaging op: het bleek zeer moeilijk te worden om personen te vinden die zichzelf voldoende kundig vonden om mee te werken aan het onderzoek, maar ook inhoudelijk bleek de oorspronkelijke onderzoeksopzet niet goed uitvoerbaar.

Hierop is besloten tot een wijziging in de onderzoeksaanpak. Voor het casestudy-onderzoek is getracht een zo goed mogelijk beeld te vormen van het rechtssysteem en de tenuitvoerlegging van straffen. Dit is voornamelijk gebruikt om de Nederlandse situatie in een internationale context te plaatsen. Hierbij was voornamelijk het doel om te verklaren hoe het kan dat het onderwerp 'onvindbare veroordeelden' in Nederland relatief belangrijk lijkt, terwijl andere landen het onderwerp niet in kaart hebben gebracht, noch een programmatische aanpak hebben opgezet om de voorraad openstaande vrijheidsstraffen te verkleinen. Het feit dat een dergelijke aanpak in geen van de landen is aangetroffen heeft ook tot gevolg gehad dat de lessen voor een verbetering van de aanpak in Nederland miniem zijn gebleken.

Vervolgens is op basis van interviews met experts uit de academische wereld en uit het werkveld van de uitvoeringspraktijk getracht zo breed mogelijk oplossingen (en bijbehorende kanttekeningen) te verzamelen die de aanpak van deze voorraad zouden kunnen verbeteren.

De Nederlandse situatie in internationaal perspectief
Voor dit onderzoek is in negen landen onderzocht hoe het onderwerp 'onvindbare veroordeelden' wordt benaderd. Hiervoor hebben we document- en literatuuronderzoek uitge-

voerd en getracht in contact te komen met experts ter plaatse die ons meer zouden kunnen vertellen over de aanpak in de praktijk. Deze casestudy-onderzoeken kenden een moeizame voortgang, wat op zich al een belangrijke bevinding oplevert. Mensen die benaderd werden, zowel in de academische wereld als in het werkveld, achtten zichzelf nooit expert ten aanzien van dit onderwerp, maar wisten ook niet aan te wijzen wie wel een goed beeld zou kunnen hebben van de voorraad onvindbare veroordeelden en de eventuele aanpak van dat probleem. In geen van de bestudeerde landen hebben we kwantitatieve gegevens kunnen achterhalen over de voorraad openstaande (vrijheids)straffen, laat staan over de samenstelling van de groep veroordeelden die het betrof. In de meeste landen is ons zelfs expliciet te kennen gegeven dat dergelijke registraties niet bestaan. Als er al gegevens waren over voortvluchtige veroordeelden, dan was nergens een helder beeld beschikbaar over hoe die groep was samengesteld en welk deel veroordeelden van wie de straf nog niet was geëxecuteerd betrof.

Nederland bevindt zich dus in een unieke positie wanneer het gaat om het registreren van de voorraad niet-geëxecuteerde vrijheidsstraffen en de kenmerken die de verdachten hebben met betrekking tot herkomst en nationaliteit. In andere landen heeft men, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen goed beeld van deze voorraad en de samenstelling van de populatie aan wie de vrijheidsstraffen is opgelegd. Dit is ook in lijn met de ervaring van geïnterviewden die wij spraken over de aanpak van opsporing en strafexecutie in Nederland. Mensen uit het werkveld, noch academici die zich met het onderwerp bezighouden zijn bekend met een gerichte aanpak van het verschijnsel onvindbare veroordeelden in met Nederland vergelijkbare landen.

In een aantal van deze landen heeft men te maken met problemen als overbevolking van gevangenissen (bijvoorbeeld Roemenië) en/of capaciteitstekorten waardoor straffen niet kunnen worden uitgevoerd (België). Deze landen lijken er geen belang bij te hebben voortvluchtige veroordeelden op te sporen, omdat er andere problemen spelen ten aanzien van strafexecutie die prioriteit krijgen.

In Nederland is de aanpak ten aanzien van (internationale samenwerking bij) de tenuitvoerlegging van straffen op zo veel mogelijk punten gecentraliseerd belegd bij één instantie. Daarmee is geborgd dat de diverse processen zoveel mogelijk gestroomlijnd verlopen en dat de expertise optimaal wordt opgebouwd en bijgehouden. In andere landen wordt doorgaans een meer decentrale aanpak op een of meerdere van deze punten gekozen.

Daarmee dringt de vraag zich op of Nederland daadwerkelijk een (relatief) groot probleem heeft met betrekking tot de voorraad openstaande vrijheidsstraffen en de aanpak ervan. Het beeld dat uit de casestudy's en interviews is ontstaan en ook tijdens de expertmeeting aan het eind van het onderzoek is bevestigd, is dat het vooral een kwestie van perceptie is dat de voorraad openstaande vrijheidsstraffen in Nederland groot is. De onderzoekers onderschrijven deze bevinding. In belangrijke mate is deze perceptie gevoed door het feit dat in Nederland uitzonderlijk goed in beeld is gebracht hoe groot de voorraad is en hoe deze is samengesteld. De praktijk in andere landen heeft tijdens dit onderzoek geen inzichten opgeleverd ten aanzien van niet benutte instrumenten of de mogelijke verbetering van processen. Integendeel, Nederland lijkt qua aanpak op dit thema meer doortastend te zijn dan de andere bestudeerde landen.

Verklaringen voor de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen

De voorraad openstaande vrijheidsstraffen zoals die in Nederland geregistreerd staat is in casestudylanden niet aangetroffen. Uit de casestudy's blijkt dat dit allereerst kan voortko-

men uit het feit dat Nederland heeft gekozen voor een duidelijke registratie van deze groep. Uit de internationale vergelijking is daarnaast een aantal oorzaken te geven voor de totstandkoming van deze groep in Nederland en het feit dat deze vermoedelijk relatief groot is. De voornaamste oorzaak is gelegen in het feit dat in Nederland relatief veel kortere vrijheidsstraffen worden opgelegd. Bij een vergelijking met Europese landen binnen onze selectie casestudy's blijkt dat het percentage gevangenen die een straf van minder dan zes maanden opgelegd hebben gekregen in Nederland drie à vier keer hoger is dan in andere landen.[1]

Dit heeft grote gevolgen voor de mogelijkheden om gebruik te maken van internationale samenwerking. Voor opsporing ten behoeve van de tenuitvoerlegging van openstaande vrijheidsstraffen kan het Openbaar Ministerie een Europees Arrestatiebevel (EAB) uitvaardigen, waarmee buitenlandse opsporingsinstanties acties kunnen ondernemen om de gezochte persoon op te sporen. Deze kan alleen worden ingezet wanneer de persoon voor een vrijheidsstraf van minimaal 120 dagen wordt gezocht. Bij 88% van de openstaande vrijheidsstraffen van onvindbare veroordeelden geldt dat er hierdoor geen gebruik kan worden gemaakt van signalering op basis van een EAB. Voor 92% van de straffen geldt dat zij korter dan 180 dagen zijn, waardoor strafoverdracht naar een andere EU-lidstaat door meerdere landen direct zou worden afgewezen. Zij baseren zich hierbij op een weigeringsgrond in het Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, waarin staat dat de overlevering van (openstaande) straffen korter dan 180 dagen geweigerd kan worden.

Nederland kent daarnaast ten opzichte van de bestudeerde landen een relatief lange verjaringstermijn voor de tenuitvoerlegging van straffen bij strafbare feiten waarvoor korte straffen worden opgelegd. In Nederland kan het bij relatief korte straffen zo zijn dat de tenuitvoerlegging acht jaar op zich kan laten wachten, terwijl veel landen kortere termijnen van rond vijf jaar hanteren. Door de verjaringstermijnen in Nederland in lijn te brengen met de meeste andere Europese landen zou – als het ware door een boekhoudkundige ingreep – de voorraad openstaande vrijheidsstraffen als vanzelf ook aanzienlijk verkleind worden omdat deze na vijf jaar uit de voorraad verdwijnen in plaats van daar nog drie jaar onderdeel van uit te blijven maken.

Mogelijkheden tot aanpassing van internationale afspraken

Ondanks het feit dat Nederland voorop lijkt te lopen bij de tenuitvoerlegging van openstaande vrijheidsstraffen, is er wel een aantal mogelijkheden tot verdere verbetering van deze aanpak naar voren gekomen uit (of nogmaals besproken tijdens) dit onderzoek. In het rapport wordt uitgebreid ingegaan op deze mogelijkheden. In deze samenvatting beperken we ons tot de belangrijkste.

Hierbij moeten we allereerst constateren dat het kaderbesluit dat aan het EAB ten grondslag ligt geen mogelijkheden biedt om bilaterale afspraken te maken die verdergaande samenwerking ten aanzien van het opsporen van veroordeelden in het buitenland tot gevolg heeft. Er is op dit moment dus geen ruimte meer voor Nederland om op dit vlak verdragen zoals het Noords Arrestatiebevel[2] te sluiten.

[1] Uitzondering hierop is Duitsland, dat op dit punt ongeveer in de pas lijkt te lopen met Nederland. Wij stellen op basis van onze casestudy in Duitsland en inbreng van een expert op dit gebied vraagtekens bij de beschikbare cijfers; het strafrecht van Duitsland gaat juist uit van het principe dat een korte gevangenisstraf onnodig desocialiserend werkt en daarom alleen bij hoge uitzondering opgelegd kan worden.

[2] Dit is een verdrag tussen Scandinavische landen (inclusief IJsland en Finland) van kracht is (sinds voor de invoering van het EAB), waarin verdergaande afspraken zijn gemaakt over internationale samenwerking bij opsporing en signalering.

Waar wel mogelijkheden liggen is op het vlak van de overdracht van strafvonnissen op basis van de Wet Wederzijdse erkenning tenuitvoerlegging strafvonnissen (WETS). In het kaderbesluit dat hieraan ten grondslag ligt is een facultatieve weigeringsgrond opgenomen waarmee een lidstaat ervoor kan kiezen om verzoeken tot strafoverdracht te weigeren wanneer de vrijheidsstraf minder dan 180 dagen bedraagt. Nederland zou bilateraal kunnen afspreken dat deze weigeringsgrond voor verzoeken tussen Nederland en de andere lidstaten niet wordt toegepast of dat er een andere ondergrens gehanteerd wordt. De voornaamste complicatie bij deze maatregel is dat bij pogingen die in deze richting zouden worden ondernomen, de onderhandelingspositie voor Nederland niet bijzonder sterk zou zijn. De herkomstlanden waar de groep onvindbare veroordeelden het grootst is, en waarmee Nederland dus het liefst afspraken zou willen maken, hebben zelf niet veel veroordeelde Nederlanders waarvan ze graag zouden zien dat een vrijheidsstraf wordt geëxecuteerd en hebben dus minder belang bij het veranderen van de afspraken.

Samenwerking op uitvoering
In het kader van CrossBES[3], zijn diverse aanbevelingen gedaan over intensivering van samenwerking in de opsporing. Tijdens ons onderzoek is met name nogmaals aandacht gevraagd voor de optie van het delen van toegang tot persoonsregisters of detentieregisters van samenwerkende landen. Hiermee zijn op incidentele basis al resultaten geboekt die hoop bieden op meer resultaten bij bredere en meer structurele inzet van dit instrument.

Mogelijke maatregelen binnen Nederland
In dit rapport is ook een aantal suggesties gedaan dat gevolgen zou kunnen hebben voor de voorraad openstaande vrijheidsstraffen en dat door Nederland zelfstandig geïmplementeerd zou kunnen worden. Een deel hiervan is zeer omstreden en kent veel nadelen, een deel is beter haalbaar.

In het toepassen van richtlijnen die het OM hanteert voor het opstellen van strafeisen zouden veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Openstaande vrijheidsstraffen zijn op basis van Europese wetgeving relatief moeilijk uitvoerbaar, terwijl bij de overdracht van taakstraffen en geldboetes minder barrières gelden. Door in de eis rekening te houden met de uitvoerbaarheid van de op te leggen straf, kan de instroom van vrijheidsstraffen mogelijk beperkt worden, terwijl de executie van de taakstraf of geldboete later gemakkelijker kan worden overgedragen.

Als tweede maatregel zou kunnen worden gekeken naar de ondergrens die het OM momenteel als richtlijn hanteert voor het uitvaardigen van EAB's. Hierbij kijkt het OM namelijk naar de nog openstaande (netto) straf die minimaal vier maanden moet bedragen, terwijl in het kaderbesluit de opgelegde (bruto) straf van vier maanden als ondergrens wordt gesteld. Hier is dus nog ruimte om bij de opsporing van meer onvindbare veroordeelden een EAB uit te vaardigen.

Tot slot
Dit onderzoek heeft ondanks een gewijzigde onderzoeksopzet toch inzichten opgeleverd in de problematiek van onvindbare veroordeelden en de tenuitvoerlegging van hun straffen. Ten eerste is dit gebeurd door de problematiek helder in een internationale context te

[3] Het CrossBES (Cross Border Execution of Sentences)-project betreft een samenwerking bij de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van sancties tussen Nederland, België en Duitsland (de deelstaat Noordrijn-Westfalen). Dit project richt zich op verbetering van de samenwerking op het vlak van de (gezamenlijke) grensoverschrijdende opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging in de grensstreek.

plaatsen. We kunnen vaststellen dat voor zover de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen in Nederland relatief groot is, dit niet het gevolg is van grote gemiste kansen in de aanpak van deze voorraad. Mogelijke oplossingen moeten gezocht worden in verdergaande samenwerking op operationeel niveau of diplomatieke onderhandelingen, waarbij niet verwacht kan worden dat hiermee de voorraad aanzienlijk zal worden ingeperkt. Daarvoor zou op lange termijn gekeken moeten worden naar beperken van de instroom in de voorraad (voornamelijk korte vrijheidsstraffen) en eventueel het vergroten van de administratieve uitstroom uit de voorraad door het verlagen van executieverjaringstermijnen.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Jaarlijks worden in Nederland ongeveer 20.000 vrijheidsstraffen opgelegd waarvan bij het grootste deel (81% in 2016) binnen zes maanden gestart wordt met de tenuitvoerlegging. Na twee jaar is de tenuitvoerlegging van 89% van de opgelegde vrijheidsstraffen gaande of afgerond. Dit betekent tegelijkertijd dat ongeveer 10% van de opgelegde vrijheidsstraffen niet binnen twee jaar of in sommige gevallen geheel niet ten uitvoer wordt gelegd.[4] Volgens de meest recente cijfers zijn er bijna 11.000 personen aan wie vrijheidsstraffen zijn opgelegd en die onvindbaar zijn gebleken voor de tenuitvoerlegging van deze straffen.[5]

In 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming het programma *Onvindbare veroordeelden* opgezet (zie ook paragraaf 1.2).[6] In het kader van dit programma werkt een ketenbreed team met als deelnemers de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Justitiële Informatiedienst (Justid), maar ook externe partners zoals de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en gemeenten, samen met als doel om onvindbare veroordeelden op te sporen en de openstaande vrijheidsstraf alsnog ten uitvoer te leggen. In het kader van dit programma heeft dit team in 2018 1.100 van de 11.000 dossiers van onvindbare veroordeelden onderzocht, wat heeft geleid tot ruim 100 aanhoudingen.[7] Uit dit dossieronderzoek is ook de conclusie getrokken dat 90% van de onvindbare veroordeelden zich (waarschijnlijk) in het buitenland bevindt, waarvan ongeveer de helft in een EU-lidstaat. Het grootste deel van de openstaande straffen betreft een vrijheidsstraf van een relatief korte duur.[8]

Om ervoor te zorgen dat openstaande vrijheidsstraffen, waarbij de veroordeelde zich (mogelijk) in het buitenland bevindt, alsnog ten uitvoer worden gelegd, wordt internationaal samengewerkt aan de opsporing van deze personen. Voor zover deze personen zich in de Europese Unie bevinden, is een Europees aanhoudingsbevel (EAB) noodzakelijk voor hun aanhouding. Het EAB voorziet enkel in een bevel tot aanhouding bij een openstaande vrijheidsstraf van minimaal 120 dagen.

[4] Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, Factsheet Strafrechtketen 2017.
[5] *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 494.
[6] *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 403.
[7] *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 494, p. 3.
[8] Idem.

Om de samenwerking bij de internationale opsporing van onvindbare veroordeelden te verbeteren is de minister van plan om (bilaterale) afspraken te maken met andere landen, bijvoorbeeld waar het de opsporing betreft onder de 120 dagengrens.[9] Om deze bilaterale afspraken vorm te kunnen geven (en mogelijk ook andere maatregelen te nemen) acht de minister meer onderzoek noodzakelijk naar de te volgen aanpak en naar de mogelijkheden van internationale opsporing. Daarbij wil de minister onderzoeken wat de aard en omvang van de problematiek in met Nederland vergelijkbare landen is, hoe het probleem daar wordt aangepakt en of hieruit lessen te trekken zijn voor Nederland. Ook is inzicht gewenst in de aanpak in landen waarvan het beeld is dat daar relatief veel in Nederland onvindbare veroordeelden zouden (kunnen) verblijven (bijvoorbeeld op grond van hun eerdere verblijf-/woonplaats in deze landen of hun nationaliteit). Dit onderzoek gaat op deze thema's in.

In de volgende paragraaf wordt de Nederlandse beleidscontext en -aanpak kort beschreven. Vervolgens introduceren we de onderzoeksvragen en staan we stil bij de gehanteerde onderzoeksmethoden.

1.2 Context

1.2.1. Programma Onvindbare veroordeelden

Om de voorraad openstaande vrijheidsstraffen te reduceren heeft de minister van Rechtsbescherming in 2018 het programma *Onvindbare veroordeelden* geïntroduceerd. Dit programma bevat de volgende maatregelen:[10]

1. Het investeren in betere samenwerking met andere (overheids)partners, onder andere door het uitrollen van een 'één-overheid'-aanpak. Het gaat bijvoorbeeld om samenwerking met organisaties buiten de strafrechtketen.
2. Het gebruik maken van nieuwe technologische mogelijkheden, waaronder het toepassen van nieuwe vormen van data-analyse. Hierdoor kan bijvoorbeeld een indicatie worden verkregen van vermoedelijke verblijfplaatsen van veroordeelden.
3. Het (door)ontwikkelen van een persoonsgerichte tenuitvoerlegging van openstaande straffen. Bij deze aanpak gaat de prioriteit uit naar personen met langdurige vrijheidsstraffen (via zogenaamde 'toplijsten'), in combinatie met naderende verjaring van de uitvoeringstermijn of de verplichting nog DNA te moeten afstaan.
4. Efficiëntere centrale coördinatie en regie op de feitelijke opsporing. Hiertoe is een centraal regie- en coördinatieteam ingericht, dat moet sturen op het terugdringen van de instroom en voorraad van de openstaande straffen. Het regieteam richt zich daarbij op de feitelijke opsporing, waaronder het bij elkaar brengen van alle benodigde informatie, inclusief informatie uit bronnen die tot op heden nog niet benut konden worden, en het zorgen voor optimale dossiers waarmee de politie effectief aan de slag kan met de verdere opsporing.

1.2.2. Voorraad openstaande vrijheidsstraffen

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat in 2018 1.100 van de 11.000 dossiers van onvindbare veroordeelden zijn onderzocht en daaruit de conclusie werd getrokken dat 90% van de onvindbare veroordeelden zich (waarschijnlijk) in het buitenland bevindt, waarvan ongeveer de helft in een EU-lidstaat.[11] Het geboorteland en de nationaliteit van de veroordeelde zijn belangrijke indicatoren voor deze hypothese.

[9] *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 494.
[10] *Kamerstukken II* 2017/18, 29 279, nr. 403, p. 7.
[11] *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 494. Zie ook: CBS, 2018, Spoorloos veroordeelden 1998 – 2017.

In 2019 is bij de overige dossiers onderzocht of er aanknopingspunten zijn voor opsporing en tenuitvoerlegging van de openstaande vrijheidsstraffen. Onder vrijheidsstraf wordt zowel de gevangenisstraf als de hechtenis verstaan (artikel 9, lid 1 WvSr). De voorraad van openstaande vrijheidsstraffen bedroeg op 1 april 2019 in totaal 10.933 op te sporen personen. 683 van deze personen hadden (onder meer) de Nederlandse nationaliteit. Overigens hebben per 1 januari 2020 inmiddels 963 aanhoudingen plaatsgevonden binnen deze groep.

Voor een deel van de groep geldt dat zij feitelijk wel vindbaar zijn, aangezien bekend is waar zij (in het buitenland) verblijven, maar dat uitlevering of strafoverdracht onmogelijk is, waardoor de straf niet ten uitvoer gelegd kan worden.[12] In dit rapport bedoelen wij – in lijn met het programma *Onvindbare veroordeelden* en het rapport van Schoenmakers – met 'onvindbare veroordeelden' veroordeelden bij wie een opgelegde vrijheidsstraf openstaat en die zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging daarvan. Deze groep wordt soms ook wel voortvluchtigen genoemd; deze aanduiding wordt in dit rapport verder niet gebruikt. In dit onderzoek gaat het om onvindbaren die veroordeeld zijn tot een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf; andere groepen onvindbaren, bijvoorbeeld aan wie andere straf, zoals een geldboete of taakstraf, is opgelegd, vallen buiten deze afbakening.

In het kader van het onderhavige onderzoek zijn door het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) databestanden aangeleverd met nadere informatie over de nationaliteit en het geboorteland van de onvindbare veroordeelden, de duur van de openstaande vrijheidsstraffen en het type delict op grond waarvan de onvindbare is veroordeeld.[13]

Van de totale voorraad openstaande vrijheidsstraffen heeft 68% betrekking op een vrijheidsstraf van maximaal 60 dagen. Daarnaast heeft 20% van de dossiers betrekking op een vrijheidsstraf tussen de 60 en 120 dagen en 12% op een vrijheidsstraf van meer dan 120 dagen. De gemiddelde duur van een openstaande vrijheidsstraf bedraagt 66 dagen. Het grootste deel van de openstaande vrijheidsstraffen betreft dus een relatief korte vrijheidsstraf.

Van de onvindbare veroordeelden is zowel het geboorteland als (in de meeste gevallen) de nationaliteit bekend. Deze hebben we beiden gebruikt voor een analyse. Omdat voor 1.662 gevallen de nationaliteit onbekend is en daarnaast vaak sprake is van een dubbele nationaliteit, terwijl het geboorteland wel voor alle gevallen bekend is, hebben we dit laatste als criterium gehanteerd bij de selectie van de herkomstlanden.

In tabel 1.1 is een overzicht opgenomen van de meeste voorkomende nationaliteiten in de totale groep onvindbare veroordeelden. Hieruit blijkt dat een relatief groot deel van de veroordeelden de Roemeense nationaliteit heeft. Daarnaast komen de Poolse en Surinaamse nationaliteit relatief vaak voor.

[12] Schoenmakers et al. 2017, *De onvindbaren,* Politie & Wetenschap, p. 33.
[13] De peildatum van de databestanden is 1 april 2019.

TABEL 1.1: TOP TWINTIG MEEST VOORKOMENDE NATIONALITEITEN (AANTALLEN EN PERCENTAGE OP TOTALE VOORRAAD)[14]

	NATIONALITEIT	AANTAL	%		NATIONALITEIT	AANTAL	%
1.	Roemeense	1.520	13,9	11.	Bulgaarse	192	1,8
2.	Poolse	871	8,0	12.	Nigeriaanse	177	1,6
3.	Surinaamse	616	5,6	13.	Turkse	174	1,6
4.	Nederlandse	533	4,9	14.	Duitse	166	1,5
5.	Albanese	338	3,1	15.	Oekraïense	127	1,2
6.	Marokkaanse	336	3,1	16.	Colombiaanse	116	1,1
7.	Litouwse	308	2,8	17.	Braziliaanse	90	0,8
8.	Georgische	233	2,1	18.	Spaanse	89	0,8
9.	Franse	212	1,9	19.	Britse	85	0,8
10.	Algerijnse	209	1,9	20.	Letse	84	0,8

Tabel 1.2 laat een top tien van geboortelanden zien van de groep onvindbare veroordeelden waarbij een vrijheidsstraf onder de 60 dagen is opgelegd en de groep waarbij een vrijheidsstraf boven de 120 dagen is opgelegd. Uit de tabel komt naar voren dat als het gaat om vrijheidsstraffen onder de 60 dagen een relatief groot deel van de veroordeelden is geboren in Roemenië, gevolgd door Polen en de Sovjet-Unie. Bij vrijheidsstraffen boven de 120 dagen is een relatief groot deel van de veroordeelden geboren in Suriname, gevolgd door Albanië en Colombia.

Voor personen die in het buitenland geboren zijn, kan gelden dat zij door naturalisatie de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen en afstand hebben gedaan van hun eerdere nationaliteit. Dit verschil komt tot uitdrukking wanneer de bovenstaande tabellen worden vergeleken en biedt een verklaring voor het feit dat bijvoorbeeld het aantal veroordeelden dat in Roemenië is geboren hoger ligt dan het aantal veroordeelden met de Roemeense nationaliteit. Vanwege deze omstandigheid is in beginsel – naar de inschatting van de onderzoekers – het geboorteland het meest indicatief als mogelijke verblijfplaats van een veroordeelde die zich niet (langer) in Nederland ophoudt.

Echter voor de personen met als geboorteland de Sovjet-Unie of Joegoslavië speelt als complicatie dat deze landen uiteengevallen zijn in verschillende landen. Daarnaast is van belang dat met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 haar inwoners de Sovjet-nationaliteit verloren, waarna het merendeel van de inwoners de nationaliteit van één van de opvolgerstaten – in de regel de staat waarin men woonde – verwierf. In een aantal landen, met name de Baltische staten, heeft de nationaliteitswetgeving geresulteerd in staatloosheid van daar woonachtige etnische Russen.[15]

[14] Bij 2.145 dossiers (oftewel 19,6% van de totale voorraad) is de nationaliteit van de onvindbare veroordeelde onbekend.
[15] Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2016, *Staatloosheid: Een mondiaal probleem. Een overzicht van staatloosheid en geboorteregistratie wereldwijd*.

TABEL 1.2: TOP TIEN GEBOORTELANDEN VAN ONVINDBARE VEROORDEELDEN (AANTALLEN EN PERCENTAGE OP TOTALE VOORRAAD)[16]

ALLE VRIJHEIDSSTRAFFEN			VRIJHEIDSSTRAFFEN ONDER DE 60 DAGEN			VRIJHEIDSSTRAFFEN BOVEN DE 120 DAGEN		
GEBOORTELAND	AANTAL	%	GEBOORTELAND	AANTAL	%	GEBOORTELAND	AANTAL	%
Roemenië	1.616	15%	Roemenië	1.419	19,1	Suriname	148	11,5
Polen	951	9%	Polen	823	11	Albanië	72	5,6
Suriname	690	6%	Sovjet-Unie	453	6,1	Colombia	63	4,9
Sovjet-Unie	555	5%	Marokko	267	3,6	Nigeria	56	4,4
Frankrijk	383	4%	Frankrijk	253	3,4	Roemenië	53	4,1
Marokko	376	3%	Nederland	248	3,3	Brazilië	45	3,5
Albanië	354	3%	Litouwen	234	3,1	Turkije	42	3,3
Nederland	349	3%	Albanië	218	2,9	Joegoslavië	41	3,2
Joegoslavië	292	3%	Algerije	193	2,6	Nederland	41	3,2
Litouwen	283	3%	Suriname	179	2,4	Marokko	37	2,9

1.3 Vraagstelling

1.3.1. Centrale onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. In welke mate hebben andere landen te maken met het probleem van onvindbare veroordeelden? Welke maatregelen nemen zij om onvindbare veroordeelden op te sporen en alsnog de opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen?
2. Welke mogelijkheden tot internationale samenwerking zijn er inzake de opsporing en aanhouding van onvindbare veroordeelden die zich in een ander land bevinden en inzake de overdracht van deze personen naar Nederland of de overdracht van de straf naar een ander land? Welke knelpunten belemmeren de internationale samenwerking en welke mogelijkheden bestaan er om deze te vergemakkelijken?

Deze onderzoeksvragen worden beantwoord door uitvoering van twee deelonderzoeken: een internationaal vergelijkend onderzoek en een analyse van de (juridische) mogelijkheden tot en knelpunten bij internationale samenwerking.

[16] Bij 797 dossiers (oftewel 7,3% van de totale voorraad) is het geboorteland onbekend. Cijfers zijn aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. De peildatum van het databestand is 1 april 2019.

1.3.2. Deelonderzoek I: Internationaal vergelijkend onderzoek

Onderzoeksvragen

Het eerste deelonderzoek heeft als doel een beschrijving en analyse te geven van de situatie rond de aanpak van openstaande vrijheidsstraffen en van de rechtssystemen in de geselecteerde negen casestudylanden. De volgende deelvragen zijn hierbij gehanteerd:

1. In hoeverre hebben de casestudylanden te maken met onvindbare veroordeelden?
2. Welke nationaliteiten hebben deze onvindbare veroordeelden?
3. Welke aanpak wordt in deze landen gehanteerd om openstaande vrijheidsstraffen van onvindbare veroordeelden alsnog ten uitvoer te leggen?

Bij de uitvoering van het casestudy-onderzoek en de beantwoording van de eerste twee deelvragen bleek dat de casestudylanden nauwelijks cijfermatig materiaal omtrent onvindbare veroordeelden bijhouden. Het bleek voor alle casestudylanden onmogelijk kwantitatieve gegevens te verkrijgen over het aantal onvindbare veroordeelden, laat staan hun achtergronden. Daarom is in overleg met de begeleidingscommissie besloten op meer kwalitatieve wijze factoren/kenmerken van het rechtssysteem in kaart te brengen die een aanwijzing kunnen vormen van de relatieve omvang van deze groep in de betreffende landen. Hiertoe is de volgende aanvullende deelvraag geformuleerd:

4. Hoe ziet in de casestudylanden het (rechts)systeem en de toepassing daarvan in de praktijk eruit, in het bijzonder ten aanzien van de volgende kenmerken:
   a. voorlopige hechtenis en borgtocht;
   b. duur van de opgelegde straffen;
   c. veroordeling bij verstek;
   d. tenuitvoerlegging van straffen, waaronder de executieverjaringstermijn.

De onderliggende aanname bij de keuze van deze factoren is dat zij de omvang en de aard van de groep onvindbare veroordeelden beïnvloeden. Zo kan door het opleggen van voorlopige hechtenis en borgtocht voorkomen worden dat verdachten waarbij sprake is van vluchtgevaar zich onttrekken aan hun straf en daarmee onvindbaar worden. Daarnaast is het waarschijnlijk dat landen waarin veroordelingen bij verstek niet mogelijk zijn, minder te maken hebben met onvindbare veroordeelden, wanneer een eerste aanleg vonnis dat in tegenwoordigheid van de verdachte wordt uitgesproken meteen vatbaar is voor tenuitvoerlegging. Ook kan de omvang van de groep onvindbare veroordeelden groter zijn in landen waarin veelvuldig kortdurende vrijheidsstraffen worden opgelegd (in plaats van andere strafrechtelijke sancties), aangezien de (internationale) opsporingsmogelijkheden voor deze groep veroordeelden beperkter zijn dan ingeval een langere vrijheidsstraf is opgelegd (zie ook hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting hierover). Tot slot is de voorraad kleiner in landen die kortere verjaringstermijnen hanteren: straffen die verjaard zijn, kunnen niet langer tenuitvoergelegd worden en vormen daarmee niet langer onderdeel van de openstaande voorraad.

Selectie casestudylanden

In totaal zijn negen landen geselecteerd als casestudy. Deze selectie is via twee sporen tot stand gekomen. Bij de eerste groep landen is het doel geweest om te kijken welke inspiratie kan worden gehaald uit de inrichting van het rechtssysteem en de aanpak van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen; welke mogelijke oplossingsrichtingen om het probleem van onvindbare veroordeelden aan te pakken gevonden konden worden. Een tweede groep landen is geselecteerd op basis van de vraag waar de meeste onvindbare veroordeelden

zich vermoedelijk bevinden, op grond van hun geboorteland/nationaliteit, en waarmee (verdergaande) samenwerking haalbaar zou kunnen zijn. Het idee achter deze selectie is dat heel praktisch bekeken zou kunnen worden bij welke landen samenwerking uitgebreid kan worden terwijl dit tegelijkertijd ook aanzienlijke winst zou kunnen opleveren als deze samenwerking verbeterd wordt.

Inspiratielanden

Voor de selectie van de inspiratielanden zijn aan de ene kant landen geselecteerd die (mogelijk) vergelijkbaar zijn met Nederland, waar het gaat om de specifieke problematiek inzake onvindbare veroordeelden en de (mogelijkheden tot) te nemen maatregelen. Aan de andere kant zijn landen geselecteerd die juist op bepaalde punten afwijken van Nederland. Deze afwijkende praktijk kan lessen opleveren die ook bruikbaar kunnen zijn voor de Nederlandse aanpak.

Bij de selectie van de inspiratielanden is gekeken naar de volgende kenmerken:

1. Lidmaatschap van de Europese Unie;
2. Inrichting van het strafrechtssysteem;
3. Positie binnen het migratielandschap;
4. Positie in internationale samenwerkingsverbanden;
5. (Politieke) aandacht voor het terugbrengen van openstaande vrijheidsstraffen;
6. Demografische kenmerken.

Hieronder volgt een korte toelichting per land dat we hebben geselecteerd:

1. *Frankrijk*: dit EU-land vertoont veel gelijkenissen met Nederland. Frankrijk kent bijvoorbeeld een vergelijkbare regeling als Nederland, als het gaat om veroordelingen bij verstek en de voorlopige hechtenis.
2. *Canada*: dit land is geselecteerd omdat het geen onderdeel vormt van de EU, zodat mogelijke, andersoortige oplossingsrichtingen gedetecteerd zouden kunnen worden.
3. *Ierland*: het rechtssysteem van dit EU-land heeft als belangrijk onderscheidend kenmerk dat in veel sterkere mate gebruik wordt gemaakt van borgsommen als maatregel om vlotte berechting in tegenwoordigheid te realiseren.
4. *Duitsland*: dit EU-land is in grote mate vergelijkbaar met Nederland. Een belangrijk kenmerkend onderscheid met Nederland is wel dat Duitsland de veroordeling bij verstek niet/nauwelijks toepast. Dit heeft naar verwachting grote invloed op de voorraad openstaande vrijheidsstraffen, maar ook op de voorraad van niet afgehandelde rechtszaken.
5. *Zweden:* Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid is de wens geuit om een land te selecteren dat gebruik maakt van het Noords Arrestatiebevel (NAB). Daarop is besloten Zweden mee te nemen in de selectie.

Hoewel België veel van bovenstaande kenmerken met Nederland deelt, is op grond van bestaand onderzoek over dit land al veel bekend[17] en loopt de samenwerking met dit land al. Bovendien komt dit land niet voor in de top 10 van geboortelanden. Selectie van dit land zou weinig nieuwe inzichten opleveren of aangrijpingspunten bieden voor verdere samenwerking. Deze overwegingen maken dat België niet geselecteerd is als inspiratie- of samenwerkingsland.

Samenwerkingslanden

[17] Zie onder andere: CrossBES 2019*, Cross Border Execution of Sentences with the European Union: a comparative study of the Belgian, Dutch and German legal framework*, p. 187.

De tweede groep onderzochte landen betreft de landen waar de meeste onvindbare veroordeelden zich (vermoedelijk) zouden bevinden. Op basis van de gecombineerde gegevens uit tabel 1.1 en 1.2 zijn de landen geselecteerd waar zich naar verwachting een relatief groot aandeel van de onvindbare veroordeelden bevindt. Bij deze groep landen is een inschatting gemaakt, mede aan de hand van input vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie, van de haalbaarheid om met deze landen (verdergaand) samen te werken.

De volgende landen zijn geselecteerd als samenwerkingsland:

1. Frankrijk (tevens inspiratieland)
2. Roemenië
3. Polen
4. Albanië
5. Litouwen

Roemenië, Polen en Frankrijk zijn landen waar relatief veel van de onvindbare veroordeelden zijn geboren en waarbij samenwerking met Nederland haalbaar wordt geacht. Om deze reden zijn deze drie landen als samenwerkingsland geselecteerd. Verder blijkt uit de tabel dat Suriname, de Sovjet-Unie, Marokko en Joegoslavië de nummers 3, 4, 6 en 9 vormen van land van herkomst. Bij deze landen wordt samenwerking echter niet als haalbaar ingeschat. Voor de Sovjet-Unie en Joegoslavië geldt dat deze landen niet meer bestaan en uiteen zijn gevallen in verschillende landen. In het geval van Suriname en Marokko is de verwachting vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid dat de mogelijkheden tot samenwerking beperkt zijn.

Albanië vormt het zevende land van herkomst en bovendien zijn in dit land relatief veel onvindbare veroordeelden met een zwaardere straf (van meer dan 120 dagen) geboren. Daarnaast is Albanië een kandidaat voor het EU-lidmaatschap, waardoor de kansen groter zijn dat mogelijkheden voor samenwerking bij opsporing en uitlevering kunnen worden gevonden. In Litouwen, tevens EU-lidstaat, is ook een redelijk groot aandeel van de onvindbare veroordeelden geboren.[18] Zowel bij Albanië als Litouwen is de verwachting dat samenwerking met Nederland haalbaar is. Om deze reden zijn deze twee landen – naast Roemenië, Polen en Frankrijk – geselecteerd als samenwerkingsland.

1.3.3. Deelonderzoek II: verdergaande internationale samenwerking

Het tweede deelonderzoek betreft een analyse van de (juridische) mogelijkheden en knelpunten bij het terugbrengen van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen door middel van internationale samenwerking.

Dit deelonderzoek geeft een antwoord op de volgende deelvragen:

5. Welke mogelijkheden zijn er voor de opsporing van onvindbare veroordeelden in andere landen dan Nederland? Welke knelpunten en belemmeringen doen zich hierbij voor?
6. Welke mogelijkheden zijn er voor de aanhouding en overdracht van gevonden veroordeelden in andere landen dan Nederland naar Nederland? Welke knelpunten en belemmeringen doen zich hierbij voor?

[18] Dit betreffen personen geboren na 1990. Ook een deel van de veroordeelden die in de Sovjet-Unie geboren zijn (voor 1990) zouden op het grondgebied van het huidige Litouwen geboren kunnen zijn.

7. Welke mogelijkheden zijn er voor de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf van gevonden veroordeelden in andere landen dan Nederland? Welke knelpunten en belemmeringen zijn doen zich hierbij voor?
8. In hoeverre kunnen deze mogelijkheden bijdragen aan vermindering van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen? In hoeverre zijn deze mogelijkheden haalbaar en wenselijk?

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1. Deelonderzoek I

Dataverzameling

Na de totstandkoming van de landenselectie zijn contacten gelegd met buitenlandse experts om data over de situatie in de negen inspiratie- en samenwerkingslanden te helpen verzamelen en interpreteren. Acht van de negen landen (met uitzondering van Canada) zijn vertegenwoordigd in het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (ESCCJS).[19] De vertegenwoordigers van deze landen zijn als eerste aanspreekpunt benaderd voor de dataverzameling en verzocht om medewerking bij het vinden en interpreteren van data en andere informatie over het betreffende land. Daarbij is gevraagd om kwantitatieve data over de voorraad openstaande vrijheidsstraffen, kwalitatieve informatie (documentatie en literatuur) over de organisatie van het rechtssysteem in het land en de aanpak van het land om openstaande vrijheidsstraffen alsnog ten uitvoer te kunnen leggen. Ook is gevraagd naar contactgegevens van andere experts in het land die veel kennis hebben van de uitvoeringspraktijk. [20]

Het verschilde per land in hoeverre de contactpersonen bij ESCCJS in staat (of bereid) bleken te zijn om (tijdig) te helpen met de dataverzameling. Een deel van de contactpersonen heeft ons voorzien van (een deel van de gevraagde) informatie; een deel van de contactpersonen heeft aangegeven onvoldoende op de hoogte te zijn van het onderwerp en ons vervolgens doorverwezen naar andere contactpersonen bij een academische- of overheidsinstelling; enkele contactpersonen hebben – na meerdere keren rappelleren – niet gereageerd op ons verzoek tot medewerking. Via de correspondenten bij ESCCJS is het in sommige gevallen gelukt om een contactpersoon te vinden die heeft meegewerkt aan het verzamelen van informatie. Dit leidde niet in elk land tot voldoende resultaat. Om deze reden hebben we ook andere wegen bewandeld om experts te vinden in de betrokken landen.

Bij verschillende gesprekspartners die we in het kader van deelonderzoek II hebben gesproken, hebben we gevraagd of zij internationale contacten in het werkveld hebben die ingezet zouden kunnen worden aan de juiste informatie te komen of zouden kunnen helpen om met de juiste personen in contact te komen (zie de volgende paragraaf). Daarnaast is via Eurojust[21] een verzoek om medewerking uitgezet in de Europese casestudylanden. Dit verzoek leverde in verschillende landen nieuwe contacten op. Verder hebben we de auteurs benaderd van enkele rechtsvergelijkende Europese studies op het gebied van internationaal strafrecht. Voor de landen waar het lastig bleek een geschikt contactpersoon te vinden die

[19] De European Sourcebook Group vormt een groep experts die op reguliere basis een *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* publiceren. Deze publicaties bevatten een compendium met statistieken over strafrecht gerelateerde data.

[20] In bijlage 1 zijn de casestudy's per land te vinden. Daarin wordt ook toegelicht welke acties per land zijn ondernomen om gegevens te verzamelen.

[21] Eurojust is een agentschap van de Europese Unie dat de samenwerking ondersteunt tussen de gerechtelijke autoriteiten binnen de EU in de strijd tegen grensoverschrijdende zware criminaliteit.

ons van informatie kon voorzien, hebben we academici, verbonden aan universiteiten in deze landen met als specialisatie (internationaal) strafrecht, benaderd met eenzelfde verzoek als in eerste instantie aan de correspondenten van ESCCJS is voorgelegd.[22]

Gedurende een periode van ongeveer vijf maanden zijn contacten gelegd met zowel academici bij universiteiten en andere onderzoeksinstellingen als mensen die binnen het werkveld opereren, zoals bij het ministerie van Justitie, de politie, het OM, het gevangeniswezen, de rechterlijke macht en andere overheidsdepartementen. In algemene zin bleek het lastig of vaak zelfs onmogelijk om voldoende (kwantitatieve) informatie te verzamelen over de voorraad openstaande vrijheidsstraffen en de aanpak om openstaande vrijheidsstraffen alsnog ten uitvoer te leggen. De autoriteiten in de meeste landen bleken geen cijfers bij te houden over het aantal onvindbare veroordeelden/openstaande vrijheidsstraffen (of deze cijfers zijn niet toegankelijk gebleken). Data met een uitsplitsing naar lengte van straffen en de nationaliteit van de onvindbare veroordeelde hebben we voor geen van de casestudylanden kunnen bemachtigen. De meeste landen, zowel de inspiratie- als de samenwerkingslanden, lijken niet bekend te zijn met het begrip/fenomeen 'onvindbare veroordeelde': de urgentie zoals deze in Nederland wordt gevoeld lijkt in internationaal verband tamelijk uniek. In geen van de landen is overheidsbeleid zoals dat in Nederland tot stand is gekomen aangetroffen. De opsporingsautoriteiten in de landen lijken geen gerichte aanpak te hebben specifiek voor het 'probleem' van onvindbare veroordeelden, los van de inzet van de Europese instrumenten (EAB en straf- en personenoverdracht: zie hoofdstuk 2 en 3). Specifieke informatie over de aanpak van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen in de landen hebben we niet ontvangen.

De meeste informatie die de contactpersonen hebben aangeleverd zag op de inrichting van het (rechts)systeem in de landen. Ter aanvulling op deze informatie hebben we een documentenstudie verricht om een goed te beeld te krijgen van de in deelvraag 4 genoemde factoren/kenmerken. In het kader van de documentenstudie zijn digitaal raadpleegbare bronnen gebruikt, zoals nationale wetgeving, parlementaire stukken, wetenschappelijke publicaties en onderzoeksrapporten.

Analyse

Op basis van alle gegevens die zijn verzameld is per land een document opgesteld met een beschrijving van het rechtssysteem en de situatie omtrent de tenuitvoerlegging van straffen. Deze landenbeschrijvingen zijn opgenomen in bijlage 1. Aan de hand van de landenbeschrijvingen is een integrale analyse verricht waarbij is gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen de situaties in de landen, en de lessen die voor Nederland te trekken zijn en die kunnen worden vertaald in haalbare en (naar verwachting) effectieve te onderzoeken maatregelen. De bevindingen uit deelonderzoek I vormen mede de input voor deelonderzoek II.

1.4.2. Deelonderzoek II

Documentenstudie

De deelvragen in het tweede deelonderzoek zijn ten dele beantwoord op basis van bureauonderzoek naar beschikbare juridische bronnen, zoals (Europese) wetgeving, parlementaire stukken, wetenschappelijke publicaties en jurisprudentie van nationale en internationale gerechten. Aan de hand van documentenstudie is met name in kaart gebracht welke (on)mogelijkheden er in (Europese) regelgeving bestaan voor internationale samenwerking op het gebied van de opsporing en de aanhouding van veroordeelden en de overdracht en

[22] Zie ook bijlage 1.

de tenuitvoerlegging van straffen. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van geraadpleegde bronnen.

Interviews

In het kader van deelonderzoek II is met tien verschillende Nederlandse sleutelfiguren en experts gesproken over de mogelijkheden die internationale samenwerking biedt om onvindbare veroordeelden op te sporen en vervolgens opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer te leggen. Het gaat zowel om gesprekspartners die werkzaam zijn binnen de strafrechtketen als om academische experts. De eerste gesprekken die plaatsvonden in de beginfase van het onderzoek hadden vooral een oriënterend karakter. Aan de hand van deze oriënterende gesprekken is in kaart gebracht wat de huidige stand van zaken is rondom de problematiek van de onvindbare veroordeelden, hoe dit zich verhoudt tot (internationale) regelgeving en welke recente en toekomstige ontwikkelingen relevant zijn om mee te nemen in het onderzoek.

In de oriënterende en de latere gesprekken is daarnaast ingegaan op de vraag in hoeverre momenteel al sprake is van internationale samenwerking met de geselecteerde inspiratie- en samenwerkingslanden, wat de ervaringen hiermee zijn en welke knelpunten zich eventueel voordoen. In verschillende gesprekken is ook nagegaan of de gesprekspartner contacten uit het werkveld kon inzetten ten behoeve van het verzamelen en analyseren van gegevens in het kader van deelonderzoek I.

We hebben een gesprek gevoerd met de officier van justitie, werkzaam bij het team FASTNL. Dit specialistische team is een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationale Politie, dat zich richt op de opsporing van onvindbare criminelen. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van de Nationale Politie, een vertegenwoordiger van het ministerie van J&V (directie Sanctietoepassing en Jeugd, afdeling Boetes en Detentie), een vertegenwoordiger van de Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) bij het ministerie van J&V en met een vertegenwoordiger van de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Verder zijn gesprekken gevoerd met meerdere academische experts; één van hen is tevens werkzaam bij de Internationale Rechtshulpkamer (IRK) bij de rechtbank Amsterdam. In bijlage 2 is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

Expertmeeting

Op 26 februari 2020 is een expertmeeting georganiseerd waarin de voorlopige bevindingen van het onderzoek zijn besproken met experts uit het werkveld en de academische wereld en mogelijkheden tot en knelpunten bij (verdergaande) internationale samenwerking zijn verkend. De input uit de expertmeeting is verwerkt in de eindrapportage. Vertegenwoordigers van FASTNL, de Nationale Politie, IOS en academische experts van de Universiteit Leiden, Universiteit Maastricht en de Rijksuniversiteit Groningen hebben deelgenomen aan de expertmeeting. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de expertmeeting. De deelnemers aan deze expertmeeting waren grotendeels in een eerder stadium van het onderzoek al geïnterviewd of bevraagd. De toegevoegde waarde van de expertmeeting zat in het voorleggen van een integraal beeld van de bevindingen en analyse aan de deelnemers, waarbij meerwaarde werd gevonden in de interactie tussen de deelnemers.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het juridisch kader en de Nederlandse situatie in de praktijk met betrekking tot de veroordeling van verdachten, de opsporing van onvindbare veroordeelden en het overdragen van straffen. In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksbevindingen opgenomen over de situatie in de casestudylanden. Daarbij worden de rechtssystemen van de betreffende landen beschreven, evenals de tenuitvoerlegging van straffen en de opsporing van veroordeelden en hoe de verschillen van invloed kunnen zijn op de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Hoofdstuk 4 presenteert een analyse van de mogelijkheden om de voorraad openstaande vrijheidsstraffen te reduceren. Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een slotbeschouwing.

2

Veroordeling, opsporing en tenuitvoerlegging straffen in Nederland

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader en de praktische situatie in Nederland beschreven met betrekking tot de berechting en veroordeling van een verdachte, de opsporing van veroordeelden, overlevering en uitlevering en strafoverdracht. Paragraaf 2.2 schetst de praktische situatie in Nederland met betrekking tot de berechting en veroordeling van een verdachte. Daarbij wordt gefocust op de voorlopige hechtenis, veroordeling bij verstek, het sanctiestelsel en de verjaringstermijnen voor de executie van vrijheidsstraffen. Dit zijn factoren die van invloed kunnen zijn op de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen.

Zodra een verdachte is veroordeeld en het strafrechtelijk vonnis tot een vrijheidsstraf onherroepelijk wordt, volgt de tenuitvoerlegging van de straf. Wanneer een veroordeelde zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de straf kan de veroordeelde worden opgespoord. Paragraaf 2.3 beschrijft de aanpak in Nederland om onvindbare veroordeelden op te sporen. Aangezien ongeveer 90% van de onvindbare veroordeelden zich waarschijnlijk in het buitenland bevind is de internationale opsporing van grote betekenis. In paragraaf 2.4 komen de toepasselijke Europese en Nederlandse regelgeving en procedures ten aanzien van de opsporing, uitlevering en overlevering van veroordeelden in het buitenland aan bod. Paragraaf 2.5 gaat in op het juridisch kader ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen door strafoverdracht tussen landen. In paragraaf 2.6 volgt een beknopte conclusie.

2.2 Berechting en veroordeling van een verdachte

2.2.1. Voorarrest/voorlopige hechtenis

Het voorarrest is de periode dat een verdachte wordt vastgehouden voordat zijn of haar zaak door een rechter wordt beoordeeld. De verdachte kan voor een korte periode in een politiecel worden geplaatst (inverzekeringstelling) en vervolgens voor een langere periode in een huis van bewaring (voorlopige hechtenis). Het geheel van beide fasen wordt voorarrest genoemd.

Voorlopige hechtenis mag alleen worden toegepast wanneer de verdachte wordt verdacht van een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat van vier jaar of meer, of van één van de andere (lichtere) misdrijven die zijn genoemd in de wet.[23] Indien geen vaste woon- of verblijfplaats van de verdachte kan worden vastgesteld is voorlopige hechtenis toegelaten wanneer de persoon wordt verdacht van een misdrijf waarop een gevangenisstraf is gesteld.[24] Daarnaast moet sprake zijn van ernstig vluchtgevaar of een andere 'gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid'.[25] In veel richtlijnen voor strafvordering wordt beschreven hoe het OM om dient te gaan met het inzetten van voorlopige hechtenis en eventuele alternatieve maatregelen.

Tabel 2.1 bevat een overzicht van de maximale duur van de verschillende fasen in voorarrest.

TABEL 2.1: OVERZICHT FASEN VOORARREST/VOORLOPIGE HECHTENIS[26]

MAATREGEL	DUUR
Ophouding voor onderzoek	9 uur (de nacht (tussen 00:00 en 09:00 uur) wordt niet meegeteld)
Inverzekeringstelling	Maximaal 6 dagen (in 2 termijnen van 3 dagen)
Bewaring (*voorlopige hechtenis*)	Maximaal 14 dagen
Gevangenhouding/gevangenneming (*voorlopige hechtenis*)	Maximaal 90 dagen (in 3 termijnen van 30 dagen)

In totaal mag een verdachte 110 dagen in voorarrest blijven. Wanneer op dat moment het onderzoek tegen de verdachte nog niet is afgerond en de strafzaak nog steeds niet klaar is voor een inhoudelijke behandeling, wordt de zaak op zitting pro forma behandeld. Tijdens een pro forma zitting kan de rechter bepalen of de verdachte nog langer in voorlopige hechtenis moet blijven, steeds voor een maximale duur van drie maanden. De wet stelt geen maximum aan het aantal pro forma zittingen, waardoor de voorlopige hechtenis lange tijd kan voortduren.[27]

Voorlopige hechtenis vormt ten dele een maatregel om verdachten waarbij sprake is van vluchtgevaar in detentie te nemen. Daarmee kan ook de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen worden beperkt. Door verdachten in voorlopige hechtenis te nemen kan voorkomen worden dat de verdachte onvindbaar wordt en zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de straf. Borgtocht vormt ook een dergelijk instrument. In Nederland kan de voorlopige hechtenis worden geschorst, onder voorwaarde dat een borgsom betaalt moet worden.[28] Volgens gesprekspartners wordt borgtocht in Nederland echter nauwelijks toegepast. Uit een empirisch onderzoek onder rechter-commissarissen in 2004 blijkt dat een borgsom in een zeer beperkt aantal gevallen wordt opgelegd.[29] We hebben geen (recente) cijfers kunnen bemachtigen over de toepassing van borgtocht.

[23] Artikel 67 lid 1.
[24] Artikel 67 lid 2.
[25] Een gewichtige reden van maatschappelijke veiligheid kan onder andere worden aangenomen indien sprake is van een verdenking van een feit waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer staat en waardoor de rechtsorde ernstig door het feit is geschokt, recidivegevaar en collusiegevaar. Zie artikel 67a Sv.
[26] Zie respectievelijk de artikelen 56a lid 2, 58 lid 2, 64 lid 1 en 66 lid 1 Sv.
[27] De duur van de voorlopige hechtenis wordt wel begrensd door artikel 67a lid 3 Sv, waarin wordt voorgeschreven dat voorlopige hechtenis niet mag voortduren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de duur van de voorlopige hechtenis de duur van de bij veroordeling op te leggen vrijheidsbenemende straf of maatregel overschrijdt.
[28] Artikel 80 Sv.
[29] Houweling, A.R. (2009), Op borgsom vrij: schorsing van de voorlopige hechtenis en rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde onder zekerheidsstelling, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

In een onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2017) wordt geconcludeerd dat het aantal verdachten in voorlopige hechtenis in de periode tussen 2005 en 2016 gestaag is afgenomen: van 21.029 verdachten in 2005 tot 13.350 verdachten in 2016.[30] In de gevallen dat een verdachte werd voorgeleid aan een rechter-commissaris werd (in de periode 2012-2014) bij 91% van de verdachten voorlopige hechtenis bevolen. Het aantal inverzekeringgestelden ligt tussen 2012 en 2016 vrij stabiel rond de 68.000 verdachten. In 2012 werd 27% van het aantal inverzekeringgestelden in voorlopige hechtenis genomen, in 2016 is dit percentage gedaald naar 20%.[31] Verhoudingsgewijs neemt het aantal verdachten dat in verzekering wordt gesteld toe, terwijl het aantal verdachten in voorlopige hechtenis relatief stabiel blijft.[32] Dit duidt erop dat de politie of officier van justitie steeds vaker besluit een verdachte na één of enkele dagen in een politiecel vrij te laten (totdat de zaak ter zitting wordt behandeld).[33]

In tabel 2.2 is een overzicht opgenomen van het aantal verdachten in voorlopige hechtenis, het totaal aantal verdachten van misdrijven en de verhouding tussen deze twee groepen over de periode 2015-2018. Hieruit blijkt dat jaarlijks ongeveer tussen de 7 à 8% van alle verdachten van misdrijven in voorlopige hechtenis wordt genomen.

TABEL 2.2: OVERZICHT VOORLOPIGE HECHTENIS, VERDACHTEN VAN MISDRIJVEN EN VERHOUDING DAARTUSSEN (2015-2018)

	2015	2016	2017	2018
VOORLOPIGE HECHTENIS[34]	13.778	13.350	13.346	13.111
VERDACHTEN VAN MISDRIJVEN[35]	200.400	186.910	172.590	158.890
VERHOUDING VOORLOPIGE HECHTENIS T.O.V. AANTAL VERDACHTEN	7%	7%	8%	8%

Tabel 2.3 bevat een weergave van de instroom van gevangenen uitgesplist naar verblijfstitel. Daaruit blijkt dat ongeveer 40% van de gedetineerden personen betreffen die in voorlopige hechtenis zijn genomen.

TABEL 2.3: OVERZICHT INSTROOM GEVANGENISWEZEN IN 2017 EN 2018[36]

	2017		2018[37]	
	AANTAL	%	AANTAL	%
VOORLOPIGE HECHTENIS	13.346	42%	13.111	42%
VRIJHEIDSSTRAF/HECHTENIS	13.040	41%	12.658	41%
ZELFMELDER[38]	2.663	8%	2.584	8%
OVERIG[39]	2.576	8%	2.501	8%
TOTALE INSTROOM	**31.625**	**100%**	**30.854**	**100%**

[30] Algemene Rekenkamer, 2017, Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis, p. 19.
[31] Idem, p. 19-20.
[32] Idem, p. 22.
[33] Idem, p. 23.
[34] WODC, 2019, Criminaliteit en rechtshandhaving 2018, tabel 7.1
[35] CBS Statline, 2020.
[36] WODC, 2019, Criminaliteit en rechtshandhaving 2018, tabel 7.1
[37] Voorlopige cijfers.
[38] Een zelfmelder is een persoon die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf en een oproep krijgt zichzelf te melden bij een gevangenisstraf. Zie ook paragraaf 2.3.1.
[39] Onder deze categorie vallen onder meer de ISD-maatregel, vervangende hechtenis, detentie vanwege financiële sanctie en gijzeling (Wet Melder en Wet OM-afdoening).

2.2.2. Veroordeling bij verstek

Wanneer een verdachte niet komt opdagen op de terechtzitting, onderzoekt de rechtbank of de dagvaarding geldig is uitgereikt (op straffe van nietigheid) en of het wenselijk is dat de verdachte bij de behandeling van de zaak ter terechtzitting aanwezig is. In dat geval wordt de verdachte bevolen in persoon te verschijnen. Als de rechtbank geen aanleiding ziet voor het nietig verklaren van de dagvaarding of het verlenen van een bevel tot medebrenging van de verdachte, beveelt zij dat tegen de verdachte verstek wordt verleend.[40] De behandeling van de zaak wordt dan buiten de aanwezigheid van de verdachte voortgezet. Wanneer de verdachte niet ter zitting kan verschijnen maar wel heeft meegedeeld dat hij zijn verdediging in persoon wil voeren, kan de verdachte om uitstel van de behandeling van zijn zaak verzoeken. Als de rechter dit verzoek toewijst, wordt de zaak aangehouden en niet buiten zijn tegenwoordigheid afgedaan.[41] Cijfers over het aantal veroordelingen bij verstek in Nederland in strafzaken hebben we niet kunnen bemachtigen.

De mogelijkheid tot veroordeling bij verstek kan de omvang van de groep onvindbare veroordeelden beïnvloeden. De kans dat een verdachte onvindbaar wordt in het geval van een veroordeling bij verstek is groter, omdat de verdachte op het moment van veroordeling niet aanwezig hoeft te zijn op de terechtzitting. Wanneer de verdachte op de hoogte raakt van een voor hem nadelige uitkomst van de zaak, kan hem dat ertoe brengen om uit het zicht van de autoriteiten te blijven.

2.2.3. Straffen en maatregelen

Het sanctiestelsel in Nederland onderscheidt twee soorten sancties: straffen (artikel 9 e.v. Sr) en maatregelen (artikel 36a e.v. Sr). Het Wetboek van Strafrecht kent vier verschillende hoofdstraffen: gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en geldboete.[42] In tabel 2.4 is de verhouding te zien tussen de verschillende hoofdstraffen die in Nederland in 2017 en 2018 zijn opgelegd. Meer dan een derde van de straffen (ongeveer 40%) betreft een vrijheidsstraf (inclusief hechtenis). In 2018 was 44% van de opgelegde vrijheidsstraffen onvoorwaardelijk, 23% gedeeltelijk voorwaardelijk en 32% geheel voorwaardelijk.[43]

TABEL 2.4: OVERZICHT IN EERSTE AANLEG OPGELEGDE HOOFDSTRAFFEN IN MISDRIJFZAKEN IN 2017 EN 2018[44]

	2017		2018[45]	
	AANTAL	%	AANTAL	%
VRIJHEIDSSTRAF[46]	36.375	39%	36.745	40%
TAAKSTRAF	32.975	36%	32.555	35%
GELDBOETE	23.030	25%	23.070	25%
TOTAAL	**92.380**	**100%**	**92.370**	**100%**

[40] Artikel 280 lid 1 Sv.
[41] Artikel 278 lid 3 Sv.
[42] De hechtenis als hoofdstraf (ook wel principale hechtenis genoemd) wordt over het algemeen alleen opgelegd bij overtredingen. De hechtenis als hoofdstraf is dus niet hetzelfde als de voorlopige hechtenis. Daarnaast kent het strafrecht de vervangende hechtenis bij een taakstraf of geldboete.
[43] WODC, 2019, Criminaliteit en rechtshandhaving 2018, tabel 6.5.
[44] Idem.
[45] Voorlopige cijfers.
[46] Inclusief hechtenis, militaire detentie en jeugddetentie. Het gaat zowel om voorwaardelijke als onvoorwaardelijke straffen.

Vrijheidsstraffen

De gevangenisstraf kan tijdelijk of levenslang zijn. De duur van de tijdelijke gevangenisstraf is minimaal een dag en maximaal achttien jaar. In bepaalde omstandigheden kan de maximale tijdelijke gevangenisstraf dertig jaar bedragen, bijvoorbeeld als sprake is van een samenloop van strafbare feiten, terroristische misdrijven of recidive. Bij een aantal misdrijven kan de rechter een levenslange gevangenisstraf opleggen. De rechter kan ook besluiten om een tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar op te leggen.[47] Een gevangenisstraf kan alleen worden opgelegd voor een misdrijf en niet voor overtredingen. In het Wetboek van Strafrecht is per misdrijf bepaald wat de maximale gevangenisstraf is.

Het Nederlandse strafrecht biedt veel ruimte en vrijheid aan de rechter als het gaat om het vaststellen van de soort en de zwaarte van de (vrijheidsbenemende) sanctie. Hoewel er een laag algemeen strafminimum geldt van een dag voor een vrijheidsstraf (de ernst van het delict maakt daarbij niet uit), kent Nederland in feite geen minimumstraffen en een ruim bemeten strafmaximum.[48]

Tabel 2.6 bevat een overzicht van de opgelegde vrijheidsstraffen in 2017 en 2018. Hieruit blijkt dat het overgrote deel van de vrijheidsstraffen een relatief korte duur heeft, waarvan meer dan de helft zelfs ziet op een straf van minder dan een maand. Ongeveer 15% van de vrijheidsstraffen heeft een duur van zes maanden of meer. Een vergelijking met de duur van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen laat zien dat de verhoudingen in grote lijnen overeenkomen. Van de totale voorraad openstaande vrijheidsstraffen ziet 12% op een straf van vier maanden (120 dagen) of langer. Bij alle vrijheidsstraffen is het aandeel lange straffen (van zes maanden of langer) wat groter, namelijk 15%. Van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen zit 68% onder de 60 dagen. Voor alle opgelegde vrijheidsstraffen is niet dezelfde uitsplitsing naar duur van de straf beschikbaar, maar in 2018 betrof 52% van de straffen minder dan een maand, en zag 72% op een vrijheidsstraf van minder dan drie maanden.

TABEL 2.6: IN EERSTE AANLEG OPGELEGDE VRIJHEIDSSTRAFEN IN 2017 EN 2018, UITGESPLITST NAAR DUUR VOOR HET ONVOORWAARDELIJKE DEEL[49]

	2017		**2018[50]**	
DUUR VAN DE VRIJHEIDSSTRAF	**AANTAL**	**%**	**AANTAL**	**%**
minder dan een maand	12.730	53%	12.185	52%
1 maand tot 3 maanden	4.835	20%	4.780	20%
3 maanden tot 6 maanden	2.695	11%	2.680	11%
6 maanden tot 1 jaar	1.930	8%	1.990	8%
1 jaar tot 3 jaar	1.045	4%	1.080	5%
3 jaar en langer	720	3%	730	3%
totaal[51]	**23.955**	**100%**	**23.445**	**100%**

[47] Artikel 10 Sr.

[48] CrossBES 2019, Cross Border Execution of Sentences with the European Union: a comparative study of the Belgian, Dutch and German legal framework, p. 187.

[49] WODC, 2019, Criminaliteit en rechtshandhaving 2018, tabel 6.9.

[50] In 2018 gaat het om voorlopige cijfers.

[51] Het totaal aantal vrijheidsstraffen in deze tabel wijkt af van het totaal aantal vrijheidsstraffen in tabel 2.4. In tabel 2.4 zijn zowel het aantal voorwaardelijke als onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen weergegeven, terwijl tabel 2.6 alleen betrekking heeft op (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

2.2.4. Verjaringstermijnen

Voor het recht tot executie (tenuitvoerlegging) van een opgelegde straf of maatregel gelden in Nederland verjaringstermijnen. De termijn die wordt gehanteerd voor de verjaring van de tenuitvoerlegging van een straf is steeds een derde langer dan de van toepassing zijnde verjaringstermijn voor het recht tot strafvordering.[52] Voor het recht tot strafvordering voor misdrijven geldt, afhankelijk van het misdrijf, een verjaringstermijn van zes, twaalf of twintig jaar of is geen verjaringstermijn van toepassing.[53] In tabel 2.7 is een overzicht van de verjaringstermijnen weergegeven voor het recht tot executie van de straf of maatregel.

TABEL 2.7: OVERZICHT VERJARINGSTERMIJNEN VOOR HET RECHT TOT EXECUTIE BIJ MISDRIJVEN[54]

VERJARINGSTERMIJN	SOORT MISDRIJF
8 jaar	Misdrijven waarop een boete, hechtenis of gevangenisstraf van maximaal drie jaar is gesteld, zoals belediging, stroperij en het niet opvolgen van een ambtelijk bevel.
16 jaar	Misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan drie jaar is gesteld, zoals diefstal, oplichting en valsheid in geschrifte.
Ongeveer 27 jaar	Misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van acht jaar of meer, zoals afpersing, aanranding en samenspanning tot bepaalde misdrijven.
Geen verjaringstermijn	Misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld, zoals moord, doodslag, verkrachting of mensenhandel. Daarnaast is geen verjaringstermijn van toepassing bij zedenmisdrijven tegen kinderen waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

Een relevante ontwikkeling is dat het kabinet van plan is om de verjaringstermijnen voor de executie van straffen af te schaffen.[55] Het kabinet heeft dit voorgesteld in het oorspronkelijke wetsvoorstel van Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (zie over deze wet ook het tekstkader in paragraaf 2.3.1). Na kritiek van de Raad van State op dit voornemen heeft de regering het wetsvoorstel gewijzigd en deze bepaling geschrapt. De regering heeft nu aangekondigd om de afschaffing van de executietermijnen te regelen via een separaat wetsvoorstel.[56] Het wetsvoorstel is nog niet aanhangig gemaakt.

Straffen die verjaard zijn, kunnen niet langer tenuitvoergelegd worden en vormen daarmee niet langer onderdeel van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. De voorraad wordt kleiner wanneer de verjaringstermijnen korter zijn. Door het afschaffen van de verjaringstermijnen zal het omgekeerde gebeuren en zal de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen juist toenemen.

2.3 Opsporing van veroordeelden in Nederland

2.3.1. De start van een signalering

Met de inwerkingtreding van de Wet USB per 1 januari 2020 (zie kader hierna) is de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen. Dit was

[52] Artikel 6:1:22 lid 2 Sv.
[53] Artikel 70 Sr.
[54] Artikel 70 Sr jo. artikel 6:1:22 lid 2 Sv.
[55] Zie kabinetsmissive, 2 juli 2019, no. 2019001295.
[56] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 311, nr. 4, p.5.

voorheen het OM. Wel blijft het OM medeverantwoordelijk en het bevoegd gezag voor de opsporing.

Nadat een vonnis officieel onherroepelijk is geworden, geeft het OM dit door aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB is het orgaan dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf verzorgt. Binnen het CJIB coördineert het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) de tenuitvoerlegging van straffen en dient het te zorgen dat de verschillende ketenpartners (politie, de DJI en reclasseringsorganisaties) op het juiste moment de benodigde informatie ontvangen.

Het AICE controleert het adres dat op het vonnis staat en vergelijkt dit met het huidige BRP-adres.[57] Het CJIB bepaalt, in opdracht van het OM, of een persoon in aanmerking komt voor de zogenoemde zelfmeldprocedure. Zo ja, dan wordt een brief gestuurd waarbij de persoon wordt gevraagd zichzelf te melden bij een penitentiaire inrichting voor de tenuitvoerlegging van de detentie. Wanneer een veroordeelde zichzelf niet (tijdig) meldt of niet in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure, geeft het AICE aan de politie-eenheden door dat de veroordeelde gearresteerd dient te worden.[58] Vanaf dat moment is sprake van een 'signalering'. De politie is op dat moment verantwoordelijk voor het traceren van de veroordeelde.

Executie & Signalering
Voor 2017 werd een onderscheid gemaakt tussen een regionale signalering in het Parket Politie Systeem (PAPOS) en een landelijke signalering in het Opsporingsregister (OPS). Met de invoering van het systeem Executie & Signalering zijn de PAPOS- en OPS-signalering samengevoegd tot één landelijk systeem. Dit systeem is direct gekoppeld aan de database van het CJIB. De executieopdrachten worden vanuit het CJIB aangeleverd via het zogenoemde CVE-systeem (Centrale Voorziening Executieopdrachten). De executieopdrachten zijn landelijk zichtbaar voor elke politiemedewerker. De 'oude' PAPOS-signalering was alleen regionaal zichtbaar. Een ander verschil is dat de signaleringen niet meer zaaksgebonden zijn, maar persoonsgebonden. Dit houdt in dat alle openstaande signaleringen en actuele adres- en persoonsinformatie van een persoon direct zichtbaar zijn voor een politiemedewerker.[59] Door te werken met één landelijk systeem kan volgens gesprekspartners van de Nationale Politie efficiënter worden gewerkt en is de opsporing effectiever.

De opdracht voor het traceren van een gesignaleerde wordt over het algemeen geautomatiseerd door het AICE aangeleverd via het systeem Executie & Signalering en komt in eerste instantie terecht bij de basisteams van de politie-eenheden. Als het BRP-adres van de veroordeelde bekend is, dan wordt de signalering doorgezet naar het basisteam waaronder het BRP-adres valt. Sinds 1 maart 2013 wordt in de *Aanwijzing executie* gesproken over 'afgesproken opsporingsinspanningen' waar de politie aan moet voldoen. In de praktijk wordt er doorgaans drie keer langsgegaan op het BRP-adres. De middelen, methoden en personen (bijvoorbeeld de wijkagent) die worden ingezet om een persoon te vinden verschillen per basisteam. De verschillen in werkwijzen lijken deels te worden veroorzaakt door de mate waarin er door de teamchef prioriteit wordt toegekend aan executie als taak.[60]

Wanneer geen BRP-adres bekend is, wordt door het AICE andere informatie aangeleverd (aan de hand van gegevens uit het vonnis) bij de politie, zoals pleegplaats, arrondissement

[57] De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet-ingezetenen).
[58] Schoenmakers et al. 2017, p. 130-131.
[59] Schoenmakers et al. 2017, p. 155-156.
[60] Schoenmakers et al. 2017, p. 134.

van de veroordeling of het BSN-nummer. Op basis hiervan bepaalt de politie zelf aan welk basisteam de opdracht wordt toegewezen. In het kader van het programma USB (zie hieronder) is binnen elke regionale politie-eenheid een zogenoemd Coördinatie Executie Team (CET) ingericht. Het CET is onderdeel van de afdeling arrestantenzaken en heeft als taak het coördineren, administreren en prioriteren van taken rond de executie van strafvonnissen.

Wet USB
De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB)[61] is op 1 januari 2020 in werking getreden en voorziet in een nieuwe regeling voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen in het Wetboek van Strafvordering.[62] De Wet USB maakt onderdeel uit van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De implementatie van de wet wordt voorbereid in het implementatietraject Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB). De Wet USB verplaatst de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging (executie) van het OM naar de minister van Justitie en Veiligheid. Het OM blijft medeverantwoordelijk en het bevoegd gezag voor de opsporing. Daarnaast brengt de wet enkele wijzigingen met zich mee voor de politie en de ketensamenwerking. Onderdeel daarvan zijn bijvoorbeeld het eerder genoemde systeem Executie & Signalering, de oprichting van AICE bij het CJIB en het CET binnen elke regionale politie-eenheid. De nieuwe wetgeving beoogt ervoor te zorgen dat de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen snel, daadwerkelijk en volledig gebeurt, door goed geïnformeerde partijen.[63]

2.3.2. De opsporing

Minder dan 120 dagen openstaande strafduur
Als bij een veroordeelde sprake is van een openstaande strafduur van minder dan 120 dagen, komt een zaak in de meeste gevallen terecht bij de generieke opsporing in de politie-eenheid. Bij deze categorie van gevallen vindt voornamelijk ‘ongerichte executie’ plaats. Dit betekent dat de betreffende gesignaleerden alleen ‘gepakt’ kunnen worden wanneer zij tegen de lamp lopen bij bijvoorbeeld een verkeerscontrole of bij een arrestatie vanwege een ander strafbaar feit.

Daarnaast is er het EVA-politieteam (Executie Vonnissen Afgestraften) in Den Haag, dat zich bezighoudt met signaleringen van ‘zachte onttrekkers’[64] of vonnissen van meer dan 60 dagen openstaande strafduur, die in het arrondissement Den Haag uitgesproken zijn of waarvan het BRP-adres in (de buurt van) Den Haag is. Het EVA-team houdt zich alleen bezig met gerichte executie inzake de opsporing van veroordeelde voortvluchtigen. Een basisteam kan het EVA-team vragen de opsporing van een gesignaleerde op zich te nemen.[65] In Amsterdam was ook een specialistisch rechercheteam (ROG-team) actief dat zich bezig hield met de opsporing van voortvluchtigen. Het ROG-team is echter in 2015 opgeheven om de rechercheapaciteit flexibeler in te kunnen zetten.[66]

Gesprekspartners bij FASTNL en de Nationale Politie hebben laten weten dat in het kader van de opsporing van veroordeelden met vrijheidsstraffen onder de 120 dagen, bij wijze van experiment, door het OM brieven zijn verstuurd naar in België en in de Duitse grensstreek

[61] Staatsblad, 2017, 82.
[62] Staatsblad, 2019, 504.
[63] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 311, nr. 3, p. 2.
[64] Gedetineerden die zich hebben onttrokken vanuit een (zeer) beperkt beveiligde inrichting, of die zich tijdens verlof zonder begeleiding, tijdens verblijf in een instelling of tijdens deelname aan een programma buiten de inrichting hebben onttrokken. Zie *Aanwijzing executie* 2017.
[65] Schoenmakers et al. 2017, p. 139-140.
[66] Schoenmakers et al. 2017, p. 139.

gevestigde Nederlanders die nog een straf moesten uitzitten. In deze brieven werd de veroordeelde geattendeerd op het feit dat hij nog een vrijheidsstraf heeft open staan en dat hij zal worden opgepakt als hij naar een ander land gaat. Daarbij werd aan de veroordeelde het alternatief geboden direct zijn straf uit te zitten en zich daarvoor te melden. De gedachte hierachter is dat het vooruitzicht dat een veroordeelde niet vrij kan reizen zonder het risico opgepakt te worden, druk oplevert zich alsnog te melden in Nederland. Deze actie was in het kader van het programma Onvindbare Veroordeelden georganiseerd en bleek in de praktijk te werken in België. Van de 80 aangeschrevenen hebben 10 veroordeelden zich gemeld. In Duitsland was de actie niet succesvol en hebben zich geen veroordeelden gemeld.

Meer dan 120 dagen openstaande strafduur

Bij veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf van meer dan 120 dagen en waarbij de woon- of verblijfplaats onbekend is, komt de signalering in aanmerking voor opsporing door FASTNL. FASTNL is een gespecialiseerd rechercheteam van de Landelijke Eenheid (LE) dat is opgericht op 1 januari 2015. FASTNL is aangesloten bij het European Network of Fugitive Active Search Teams (ENFAST). FASTNL is een samenvoeging van het voormalige Team Executie Strafvonnissen (TES) en Groep Opsporing Onttrekkingen (GOO).[67] Het rechercheteam bestaat uit ongeveer 40 teamleden en werkt nauw samen met het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (LPFAST).

Bij een openstaande detentie tussen de 120 en 300 dagen – en wanneer geen BRP-adres bekend is of wel een BRP-adres bekend is maar de veroordeelde niet binnen drie maanden wordt gevonden – vindt bij FASTNL voornamelijk ongerichte executie plaats. Bij deze zaken wordt door FASTNL een 'basispakket' aan maatregelen ingezet. Het gaat onder andere om een paspoort- en rijbewijssignalering en het uitzetten van een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) door LPFAST (internationale signalering).

FASTNL prioriteert gerichte executie vanaf 300 detentiedagen. Die prioritering hangt mede samen met de richtlijn voor het aantal dagen voor een openstaande detentie waarvoor een uitlevering kan plaatsvinden vanuit het buitenland (zie paragraaf 2.4). Voor gerichte opsporing hebben verder 'harde onttrekkingen'[68] prioriteit, gevolgd door hoge gevangenisstraffen voor moord, doodslag en zedenzaken.

Voor de gerichte executie kunnen rechercheurs gebruik maken van de recherchemiddelen die zijn benoemd in artikel 6:1:7 Sv.[69] Dit artikel zegt dat de bijzondere opsporingsbevoegdheden (zogenoemde BOB-middelen) die de politie en het OM kunnen inzetten in het kader van de opsporing ook ingezet kunnen worden bij het vinden van een veroordeelde. De toepassing van deze bevoegdheden moet nodig, relevant en proportioneel zijn. Voor de toepassing van deze bijzondere opsporingsmiddelen is vaak een bevel van de officier van justitie en een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

De volgende opsporingsmiddelen kunnen onder meer worden ingezet: de doorzoeking van vervoersmiddelen en mogelijke verblijfsplaatsen, de inbeslagname van bepaalde voorwerpen, de doorzoeking ter vaststelling van gegevens (zoals de doorzoeking van elektronische

[67] TES was een gecombineerd team van de politie en het OM gericht op het succesvol opsporen van onvindbare veroordeelden. GOO was betrokken bij de opsporing van veroordeelden die uit een penitentiaire inrichting of Tbs-instelling zijn ontsnapt.
[68] Harde onttrekkingen: gedetineerden die zich onttrekken tijdens detentie in een gemiddeld of zwaar beveiligd regime, of die zich onttrekken tijdens begeleid verlof. Zie *Aanwijzing executie.*
[69] Zie artikelen 96 tot en met 102a, 125i tot en met 125m, 126g, 126j tot en met 126ni en 126ui Sv voor de verschillende opsporingsbevoegdheden.

gegevensdragers) en stelselmatige observatie. Verder kan bijvoorbeeld ook vertrouwelijke communicatie worden opgenomen, telecommunicatie worden afgetapt en een bevel tot medewerking van het ontsleutelen van gegevens worden gegeven. Verder kan een verscheidenheid aan informatiebronnen (op bevel van de rechter) worden geraadpleegd, zoals informatie van banken, verzekeringen, scholen en sociale media.[70]

Anders dan bij een onderzoek naar een verdachte, is voor de opsporing van een veroordeelde minder verslaglegging nodig. Het is bijvoorbeeld niet nodig om bij een telefoontap het gehele gesprek te transcriberen, maar het is voldoende om alleen een notitie te maken over de voor de opsporing relevante passages tijdens het telefoongesprek.[71]

Er zijn ongeveer 11.000 veroordeelden die nog een vrijheidsstraf moeten uitzitten (zie ook paragraaf 1.2.2). De afgelopen tien jaar zijn ongeveer 6.500 zaken met een openstaande vrijheidsstraf boven de 120 dagen afgehandeld. Hetzij in het buitenland, hetzij door uitlevering of overlevering, hetzij door opsporing van de veroordeelde in Nederland door FASTNL of de regionale politie. De instroom van nieuwe zaken is volgens een gesprekspartner van FASTNL ongeveer 350 per jaar, waarvan 300 worden gesignaleerd. Bij de andere 50 zaken is de zaak meestal nog niet onherroepelijk. De gemiddelde doorlooptijd van een zaak bedraagt ongeveer twee jaar. Wel kan de doorlooptijd per zaak sterk verschillen. FASTNL streeft naar een voorraad van 700 zaken op enig moment, wat betekent dat de instroom en uitstroom van zaken gelijke tred met elkaar moet houden (350 zaken per jaar, met een doorlooptijd van twee jaar). Volgens een gesprekspartner van FASTNL is de capaciteit voldoende voor de opsporing van onvindbare veroordeelden in Nederland.

Op het moment van onderzoek (maart 2020) lopen er ongeveer 1.000 zaken waar sprake is van een vrijheidsstraf boven de 120 dagen. Al deze zaken zijn bekend bij FASTNL en LPFAST. Bij 800 zaken is overgegaan tot internationale signalering.

Bij 200 veroordeelden met een vrijheidsstraf boven de 120 dagen is niet internationaal gesignaleerd. Bij een deel van deze zaken is de reden hiervoor zogeheten ‘beleidsuitval’. Een voorbeeld hiervan is dat het in Nederland lange tijd praktijk was om dagvaardingen, opgesteld in het Nederlands, in persoon uit te vaardigen op luchthaven Schiphol, waardoor bij het uitreizen een zaak onherroepelijk werd. Doordat (onder andere) uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) volgt dat een persoon in zijn eigen taal moet worden gedagvaard,[72] kon in deze gevallen niet internationaal gesignaleerd worden. Een andere vorm van ‘beleidsuitval’ betreft de categorie personen die op grond van artikel 197 Sr zijn veroordeeld; dit zijn ongewenste vreemdelingen die toch in Nederland waren.[73] Als een persoon vervolgens niet in Nederland wordt aangetroffen en Nederland heeft verlaten past het niet om hem vervolgens te signaleren om hem weer terug te halen naar Nederland (het doel van de ongewenstverklaring is immers om bepaalde vreemdelingen te weren uit Nederland). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) registreert in het Schengen Informatie Systeem (zie paragraaf 2.4.1) dat een ongewenst persoon niet meer mag inreizen (inreisverbod).

[70] Schoenmakers et al. 2017, p. 144.
[71] Schoenmakers et al. 2017, p. 145.
[72] Artikel 6 EVRM. Zie ook richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures.
[73] Artikel 197 Sr bepaalt dat een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden, dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd op grond van de Vreemdelingenwet 2000, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

2.3.3. Tenuitvoerlegging van de openstaande detentie

Als de recherche (generieke opsporing, districtsrecherche of specialistische teams) een gesignaleerde persoon heeft gearresteerd binnen Nederland, wordt de arrestant vervoerd naar een penitentiaire inrichting (PI). De betreffende rechercheur meldt het AICE dat de gesignaleerde is gearresteerd. Het AICE haalt de signalering uit het systeem en geeft aan de DJI door dat een veroordeelde gearresteerd is. De straf kan vervolgens ten uitvoer worden gelegd. In het geval een gesignaleerde persoon niet gevonden wordt, blijft hij in het systeem staan totdat de verjaringstermijn is verstreken. Bij strafbare feiten die niet verjaren blijft een veroordeelde gesignaleerd staan totdat hij gevonden wordt.[74]

2.4 Opsporing, overlevering en uitlevering in het buitenland

Gebleken is dat (waarschijnlijk) 90% van de onvindbare veroordeelden zich in het buitenland bevindt (zie paragraaf 1.2.2). Dit betekent dat internationale opsporing een grote rol speelt bij de aanpak van openstaande vrijheidsstraffen. Wanneer een in Nederland veroordeelde persoon zich in een ander land bevindt kan Nederland om de overlevering of uitlevering van die persoon vragen. Overlevering vindt plaats tussen rechterlijke autoriteiten en uitlevering vindt plaats tussen staten.[75] Binnen EU-verband, waar sprake is van betrokkenheid van rechterlijke autoriteiten, is sprake van overlevering; in landen buiten de EU wordt daarentegen gesproken over uitlevering, aangezien de overdracht van personen tussen staten plaatsvindt. Deze paragraaf gaat in op de toepasselijke regelgeving en procedures ten aanzien van internationale opsporing en de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van straffen (uitlevering en overlevering) binnen de EU en buiten de EU.

2.4.1. Europees aanhoudingsbevel

De justitiële samenwerking bij strafzaken tussen lidstaten van de EU vindt haar oorsprong in de top van de Europese Raad in Tampere in 1999. De samenwerking heeft vorm gekregen in verschillende kaderbesluiten, waaronder het Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van 13 juni 2002. Dit kaderbesluit heeft ten doel om de uitleveringsprocedures binnen de gehele EU te versoepelen en te versnellen.

Bij opsporing binnen de EU kan door het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) een persoon worden aangehouden in en overgeleverd naar een ander EU-lidstaat dan die waarin het bevel is uitgevaardigd. Het EAB biedt hiervoor de juridische grondslag. In Nederland is het kaderbesluit geïmplementeerd in de Overleveringswet, die met ingang van 1 januari 2004 in werking is getreden.[76]

Blijkens artikel 1 van het kaderbesluit is een EAB een rechterlijke beslissing die door een lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een persoon die gezocht wordt met het oog op strafvervolging of uitvoering van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel.

[74] Schoenmakers et al. 2017, p. 147.

[75] Glerum, V.H. (2013), De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning, (diss.) Wolf Legal Publishers, p. 5.

[76] In de landen België, Denemarken, Finland, Ierland, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden werd het EAB per 1 januari 2004 van kracht. In Nederland ging het EAB op 29 april 2004 in en in Italië op 22 april 2005. Verschillende EU-lidstaten moesten grondwettelijke wijzigingen doorvoeren voordat de nieuwe wet in werking kon treden, zoals Cyprus, Duitsland, Frankrijk, Polen, Portugal, en Slovenië. Inmiddels is het EAB in alle EU-lidstaten van kracht.

Een voorwaarde voor de overlevering op grond van een EAB is dat het strafbare feit op grond waarvan het EAB is afgegeven ook door de wet van de uitvoerende lidstaat strafbaar is gesteld (dubbele strafbaarheid)[77] en waarop in de uitvaardigende lidstaat een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste een jaar is gesteld of een straf of maatregel is opgelegd van ten minste vier maanden (120 dagen). Een EAB dient verschillende gegevens te bevatten, waaronder: de nationaliteit en identiteit van de gezochte persoon, de aard en wettelijke kwalificatie van het strafbare feit, een beschrijving van de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, de opgelegde straf of maatregel (bij een onherroepelijk vonnis) of de voor het feit geldende strafbedreiging.[78]

In het geval het EAB strekt tot de tenuitvoerlegging van een verstekvonnis, is overlevering alleen toegestaan wanneer in het EAB is vermeld dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan.[79] De verdachte moet tijdig en in persoon zijn gedagvaard en op de hoogte zijn gebracht van de datum en plaats van de behandeling ter terechtzitting. Daarnaast moet de verdachte een (van overheidswege toegewezen) advocaat hebben gemachtigd die namens hem ter zitting zijn verdediging heeft gevoerd. Ook moet de verdachte, nadat het vonnis aan hem was betekend en hij is geïnformeerd over zijn recht op een verzetprocedure of een procedure in hoger beroep, uitdrukkelijk hebben aangegeven het vonnis niet te betwisten of niet binnen de voorgeschreven termijn verzet of hoger beroep hebben aangetekend.[80]

Weigeringsgronden

Artikel 3 en 4 van het kaderbesluit bevatten respectievelijk verplichte en facultatieve weigeringsgronden voor de tenuitvoerlegging van een EAB. Lidstaten dienen de verplichte weigeringsgronden uit artikel 3 bij de omzetting van het kaderbesluit naar nationale wetgeving in acht te nemen; de facultatieve weigeringsgronden uit artikel 4 *kunnen* zij in nationale wetgeving opnemen. Nederland heeft in artikel 9 e.v. van de Overleveringswet weigeringsgronden opgenomen. Overlevering wordt bijvoorbeeld niet toegestaan wanneer de persoon al in Nederland wordt vervolgd, het recht tot strafvervolging of executie van de straf in Nederland is verjaard of de Nederlandse rechter de persoon heeft vrijgesproken.[81]

Nederland kan, wanneer door een ander EU-land een weigeringsgrond wordt ingeroepen, de persoon nog steeds gesignaleerd laten staan, maar dan niet voor het betreffende land dat een beroep doet op de weigeringsgrond. Bijvoorbeeld: als een in Nederland veroordeelde Duitser niet door Duitsland wordt overgeleverd, kan deze gesignaleerd blijven staan in de andere EU-landen. Als de gezochte persoon zich dan op het grondgebied van een ander land begeeft waar de signalering nog steeds van kracht is, kan hij door dat EU-land worden aangehouden op basis van de signalering.

Uitvaardigende rechterlijke autoriteit

De uitvaardigende lidstaat is de lidstaat waar de rechterlijke autoriteit beslist tot het afgeven van een EAB. De uitvoerende lidstaat is de lidstaat waar de rechterlijke autoriteit een beslissing neemt tot overlevering op basis van een (uit een andere lidstaat afgegeven) EAB.

[77] Voor 32 categorieën van strafbare feiten hoeft niet te worden geverifieerd of het feit strafbaar is in beide landen. Het enige vereiste is dat het feit in de uitvaardigende lidstaat strafbaar is gesteld met een gevangenisstraf van minimaal drie jaar. Voor de andere strafbare feiten kan overlevering wel afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat het feit naar het recht van de uitvoerende lidstaat een strafbaar feit is. Zie artikel 2 lid 2 van het kaderbesluit 2002/884/JBZ.
[78] Artikel 2 lid 2 Overleveringswet.
[79] Artikel 12 Overleveringswet.
[80] Het vonnis mag ook niet in persoon aan de verdachte zijn betekend, maar dan moet het vonnis hem wel na zijn overlevering onverwijld in persoon worden betekend en moet hij uitdrukkelijk worden geïnformeerd over zijn recht op een verzetprocedure of een procedure in hoger beroep en de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren. Zie artikel 12 onder d Overleveringswet.
[81] Artikel 9 lid 1 Overleveringswet.

Elke lidstaat moet een 'rechterlijke autoriteit' aanwijzen die bevoegd is tot het nemen van de beslissing een EAB uit te vaardigen. In Nederland was tot voor kort de officier van justitie (Landelijk Parket van het OM) hiermee belast. Op 27 mei 2019 deed het Europese Hof van Justitie naar aanleiding van prejudiciële vragen een uitspraak in twee zaken, waarin werd ingegaan op de vraag of een officier van justitie kan worden aangemerkt als 'rechterlijke autoriteit' die een EAB kan uitvaardigen.[82] De procedure ging over de officieren van justitie in Duitsland en Litouwen. Het Hof van Justitie oordeelde dat de instantie of persoon die het EAB uitvaardigt objectief moet kunnen werken zonder een risico op inmenging van de uitvoerende autoriteiten. In het geval van Duitsland vond het Hof de officieren van justitie niet onafhankelijk genoeg, omdat de minister van Justitie de mogelijkheid heeft het Duitse OM aan te sturen.

Naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie is in 2019 artikel 44 van de Overleveringswet gewijzigd en fungeert de rechter-commissaris in het vervolg als rechterlijke autoriteit.[83] Sindsdien mag het Landelijk Parket van het OM (LPFAST) niet meer zelfstandig EAB's uitvaardigen, maar moet LPFAST de bevoegde rechter-commissaris vorderen om een EAB uit te vaardigen. De officier van justitie kan beslissen dat een bepaalde persoon in de gehele EU wordt gezocht, mits hij een gevangenisstraf heeft van 120 dagen of meer. De opsporingsmogelijkheden van de buitenlandse politie liggen in de nationale wetgeving van de betreffende lidstaten vast. Het is wel zo dat de in Nederland verkregen informatie door politie in het buitenland kan worden gebruikt bij de opsporing van verdachten.

Wanneer de plaats waar de gezochte persoon zich bevindt bekend is, kan de uitvaardigende rechterlijke autoriteit het EAB rechtstreeks toezenden aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit van die lidstaat. De uitvaardigende rechterlijke autoriteit kan ook (wanneer de verblijfplaats onbekend is) besluiten de gezochte persoon te doen signaleren in het Schengen Informatie Systeem (SIS).[84] Dit systeem is een geautomatiseerd register dat de politiële en justitiële autoriteiten van de Schengenlanden inzicht verschaft in internationale opsporingsinformatie.[85] Behalve informatie over personen die worden gezocht in verband met criminele activiteiten, biedt SIS ook informatie over personen aan wie toegang of verblijf in het Schengengebied geweigerd is en over vermiste personen. Daarnaast worden in SIS gegevens vastgelegd over bepaalde voorwerpen zoals auto's, vuurwapens en identiteitsdocumenten die verloren zijn of gebruikt zijn bij een misdaad.

Uitvoerende rechterlijke autoriteit

De uitvoerende rechterlijke autoriteit is in Nederland de Internationale Rechtshulpkamer (IRK) van de rechtbank Amsterdam. De IRK oordeelt in eerste en laatste instantie over de tenuitvoerlegging van aan Nederland gerichte EAB's inzake overlevering. Nadat een gezochte persoon in Nederland wordt aangehouden (en voor deze persoon een EAB is uitgevaardigd), wordt de verdachte op de zitting gehoord en toetst de IRK of het EAB voldoet aan de vereisten van de Overleveringswet. Als aan de eisen wordt voldaan wordt de verdachte binnen tien dagen overgeleverd. De rechtbank moet uiterlijk zestig dagen na de aanhouding van een gezochte persoon een beslissing nemen over de overlevering. In uitzonderlijke ge-

[82] HvJ EU 27 mei 2019, C-508/18 OG (*Parquet de Lübeck),* C-082/19 PPU PI.
[83] Staatsblad 2019, 259.
[84] Artikel 9 Kaderbesluit 2002/584/JBZ.
[85] Het SIS wordt gebruikt door 31 Europese landen.

vallen kan de rechtbank deze termijn met dertig dagen verlengen.[86] Hoger beroep of cassatie tegen de beslissing tot overlevering is in principe niet mogelijk.[87]

De bereidheid van Nederland om een inkomend verzoek in te willigen kan afhankelijk zijn van de omstandigheden in het betreffende land. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie mag een uitvoerende rechterlijke instantie een uitzondering maken op het beginsel van wederzijds vertrouwen als de opgeëiste persoon het gevaar van een onmenselijke of vernederende behandeling zou lopen in de uitvaardigende lidstaat.[88] De IRK van de rechtbank Amsterdam heeft bijvoorbeeld aangegeven dat verzoeken vanuit Polen moeizaam kunnen verlopen doordat twijfels kunnen bestaan over de manier waarop de veroordeling tot stand is gekomen. Voor Roemenië en Portugal kleven bezwaren aan overlevering omdat de detentie-omstandigheden niet conform internationale verdragen (kunnen) zijn. Om vragen over deze kwesties weg te nemen kan gevraagd worden om extra informatie bij de beoordeling van verzoeken, bijvoorbeeld over zaken als de beschikbare celruimte, gezondheidszorg en de behandeling van bepaalde groepen gedetineerden.[89] Dit heeft ertoe geleid dat Nederland over het algemeen niet snel is met het inwilligen van verzoeken vanuit deze landen.

Inkomende EAB's

In Nederland zijn in 2017 in totaal 1.019 EAB's ingekomen. In tabel 2.8 is het aantal inkomende EAB's weergeven van de top vijf uitvaardigende lidstaten. Met name door Polen en België worden veel EAB's uitgevaardigd aan Nederland. In Nederland zijn in 2017 op grond van een EAB 652 personen gearresteerd en 456 personen overgeleverd. In 159 gevallen (16% van de ingekomen EAB's) bleken de Nederlandse autoriteiten niet in staat om binnen negentig dagen een beslissing te nemen op het ten uitvoer leggen van een EAB.[90]

TABEL 2.8: INKOMENDE EAB'S PER LAND[91]

UITVAARDIGENDE LIDSTAAT	AANTAL EAB'S	%
1. Polen	371	36%
2. België	254	25%
3. Duitsland	148	15%
4. Italië	54	5%
5. Frankrijk	39	4%

In tabel 2.9 is weergegeven welke gronden uit de Overleveringswet in 2017 ten grondslag lagen (voor zover bekend) aan de weigering van de Nederlandse autoriteiten om een EAB ten uitvoer te leggen. Uit de cijfers in tabel 2.9 blijkt dat in ieder geval 75 keer een beroep is gedaan op een weigeringsgrond. Dit zou erop duiden dat ongeveer 7% van de binnengekomen EAB's niet ten uitvoer wordt gelegd. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat voor Nederland geen totaalcijfers beschikbaar zijn over het aantal keer dat een beroep is gedaan op een weigeringsgrond.[92] Daarnaast kan per ingekomen EAB een beroep worden

[86] Artikel 22 Overleveringswet.
[87] Tegen de uitspraken van de IRK inzake EAB-zaken staat alleen cassatie in het belang der wet open.
[88] Zie HvJ EU 5 april 2016, C-404/15 (*Aranyosi* en *Căldăraru*).
[89] Van den Brink, T. en Marguery, T., 'Hogere evenwichtskunst in het Europees Aanhoudingsbevel. Meer rechtsbescherming en ook meer Europa?', *SEW,* 2018/2, p. 46-54.
[90] Europese Commissie, 2019, Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017, p. 21-38.
[91] Europese Commissie, 2019, Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017, p. 47-48
[92] Idem, p. 26.

gedaan op meerdere weigeringsgronden. Het percentage EAB's dat niet ten uitvoer wordt gelegd ligt dus waarschijnlijk (wat) lager.

Tabel 2.9 laat zien dat de meest voorkomende weigeringsgrond verband houdt met het onvoldoende in acht nemen van de procedurevoorschriften bij een verstekvonnis, bijvoorbeeld omdat de verdachte niet uitdrukkelijk is geïnformeerd over het recht op een verzetprocedure of een procedure in hoger beroep. Twee andere weigeringsgronden waar relatief vaak beroep op is gedaan is dat de Nederlandse autoriteiten zich er reeds toe hebben verbonden om de straf in Nederland ten uitvoer te leggen en dat niet wordt voldaan aan het vereiste van de dubbele strafbaarheid.

TABEL 2.9: DOOR NEDERLAND INGEROEPEN WEIGERINGSGRONDEN VOOR TENUITVOERLEGGING EAB (2017)[93]

WEIGERINGSGROND	AANTAL	%
Strijd met vormvereisten EAB (art. 2 lid 2 Overleveringswet)	4	5%
Ontbreken dubbele strafbaarheid (art. 7 lid 1 onder a Overleveringswet)	12	16%
De straf wordt reeds in Nederland ten uitvoer gelegd (art. 9 lid 1 onder e Overleveringswet)	16	21%
Verjaring van strafvervolging of executie van de straf (art. 9 lid onder f Overleveringswet)	2	3%
Procedurevoorschriften inzake verstekvonnis zijn onvoldoende in acht genomen (art. 12 Overleveringswet)	41	55%

Uitgevaardigde EAB's

Tabel 2.10 bevat een overzicht van het aantal EAB's dat Nederland heeft uitgevaardigd en dat ten uitvoer is gelegd in de periode 2013-2017.[94] Ter vergelijking is ook het aantal uitgevaardigde en geëxecuteerde EAB's in de gehele EU in de tabel opgenomen. Hieruit blijkt dat het aantal uitgevaardigde EAB's elk jaar gestaag toeneemt. Het aantal door Nederland uitgevaardigde EAB's schommelt wat over de jaren heen. Vooral in de jaren 2016 en 2017 is een toename waar te nemen.

TABEL 2.10: OVERZICHT AANTAL EAB'S (2013-2017)[95]

		2013	2014	2015	2016	2017
NEDERLAND	UITGEVAARDIGD	548	544	484	774	652
	GEËXECUTEERD[96]	90	208	-	252	-
EU	UITGEVAARDIGD	13.142	14.948	16.144	16.636	17.491
	GEËXECUTEERD	3.467	5.535	5.304	5.812	6.317

2.4.2. Signalering en uitlevering buiten de Europese Unie

Signalering

Buiten de EU wordt doorgaans pas een internationale signalering uitgedaan als de straf minimaal boven de 300 dagen ligt. Op mondiaal niveau is Interpol de organisatie die zorgt voor

[93] Idem, p. 27-37.

[94] Door Nederland wordt niet geregistreerd of een EAB wordt uitgevaardigd met het oog op strafvervolging of op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie. Ook wordt niet geregistreerd voor welk strafbaar feit een EAB door Nederland wordt uitgevaardigd.

[95] Europese Commissie, 2019, Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017, p. 50.

[96] Het aantal door Nederland uitgevaardigde EAB's die zijn geëxecuteerd is niet bekend voor het jaar 2015 en 2017.

de uitvoering van internationale opsporing van personen met het oog op hun aanhouding en uitlevering. In dit kader kan bijvoorbeeld een zogenaamde *red notice* worden uitgevaardigd. Dit is een verzoek aan de (opsporings)autoriteiten in het buitenland om een persoon op te sporen en aan te houden in afwachting van uitlevering. Een minder formeel verzoek tot medewerking van de buitenlandse autoriteiten is een zogenaamde *diffusion.* Een dergelijk verzoek kan rechtstreek van het ene land naar het andere land worden gestuurd, of naar alle landen die bij Interpol zijn aangesloten. De *Diffusion* landen zijn 41 landen buiten de EU waar de EU goede banden mee heeft. Onder deze landen vallen onder meer de Verenigde Staten, Canada, Australië, Israël en Libanon.

De termijn van 300 dagen is het minimum dat meestal gehanteerd wordt in uitleveringsverdragen met landen buiten de EU (zie kopje *Uitlevering* hieronder). Dat is tevens de reden dat mensen met een straf van pas meer dan 300 dagen in de *Diffusion* landen van Interpol worden gesignaleerd. Wereldwijde signalering is volgens een gesprekspartner van FASTNL een optie wanneer de openstaande straf meer dan 1.000 dagen bedraagt.

Er is sprake van differentiatie als het gaat om de signaleringsmogelijkheden: binnen de EU is de ondergrens van de straf 120 dagen, bij de *Diffusion* landen ligt de ondergrens op 300 dagen en in de overige landen is sprake van een ondergrens van 1.000 dagen. De reden voor differentiatie in de hoogte van de straffen en signaleringsmogelijkheden is dat internationale rechtshulp en dus ook signalering proportioneel dient te zijn. Een eventuele uitleveringsprocedure duurt vaak een of twee jaar. De gedachte is dat de tijd waarin een veroordeelde wordt vastgehouden in afwachting van de uitlevering in een redelijke verhouding blijft met het strafrestant dat nog in het signalerende land moet worden uitgezet.

Uitlevering

In principe vindt uitlevering plaats krachtens een uitleveringsverdrag. Een uitleveringsverdrag is een verdrag tussen twee of meer landen waarin staat onder welke voorwaarden de aangezochte staat een persoon aan de verzoekende staat moet uitleveren en welke weigeringsgronden eventueel van toepassing zijn. In verschillende landen die geen deel uitmaken van de EU zijn verdragen van kracht, zowel bilaterale als multilaterale uitleveringsverdragen. Nederland heeft bijvoorbeeld met Canada een bilateraal uitleveringsverdrag gesloten.[97] Daarnaast heeft Albanië – net als Nederland – het Europese Verdrag betreffende uitlevering ondertekend.[98] Wanneer met een land geen uitleveringsverdrag bestaat, is er ook geen verplichting om een persoon aan de betreffende staat uit te leveren. Wel kan uitlevering op vrijwillige basis geschieden. Nederland heeft bewust afgezien van het sluiten van een uitleveringsverdrag met bepaalde landen, bijvoorbeeld vanwege de detentieomstandigheden daar of omdat in het land de doodstraf wordt toegepast. Er zijn dus soms politieke redenen om op grond van de reciprociteitseis geen verdrag te sluiten.

Het Nederlandse wettelijk kader betreffende uitlevering is neergelegd in de Uitleveringswet. De Uitleveringswet heeft een drieledige functie. Ten eerste dient de wet als richtsnoer voor de Nederlandse regering bij het sluiten van nieuwe uitleveringsverdragen. Ten tweede heeft de wet – indien het verdrag naar het nationale recht verwijst of voor de toepassing daarvan ruimte laat – een aanvullende betekenis voor de beoordeling van een concreet uitleverings-

[97] Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Canada inzake uitlevering. In werking getreden op 1 december 1991.
[98] Dit multilaterale verdrag is op 13 december 1957 tot stand gekomen binnen de Raad van Europa. Het verdrag is door Nederland op 14 februari 1969 geratificeerd en door Albanië op 19 mei 1998.

verzoek. Ten derde wordt in de wet de te volgen procedure geregeld bij een uitleveringsverzoek.[99]

Nederlandse autoriteiten betrokken bij internationale rechtshulp

In Nederland heeft elk arrondissementsparket een eigen Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC). Een IRC is een samenwerkingsverband tussen de politie en het OM. Gezamenlijk vormen de IRC's het nationaal netwerk voor internationale rechtshulp. Zij zijn zowel bij uitlevering als bij overlevering betrokken. Alle inkomende en uitgaande verzoeken om internationale rechtshulp worden via het netwerk van IRC's uitgevoerd.[100] Naast de IRC's bij de arrondissementsparketten, is er ook een IRC Functioneel Parket (IRC FP) en een landelijk IRC (LIRC). Het IRC Functioneel Parket houdt zich met name bezig met de fraude- en corruptiezaken. Het landelijk IRC, dat onderdeel uitmaakt van het Landelijk Parket, is belast met de coördinatie van de andere IRC's.

Indien sprake is van samenwerking met een land buiten de EU is ook de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS), onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, betrokken. AIRS is verantwoordelijk voor het beheer van de dossiers van internationale rechtshulp in strafzaken, zoals uitleveringen en overdracht van strafvervolging. AIRS is als centrale autoriteit het aanspreekpunt voor andere centrale autoriteiten uit de hele wereld. Rechtshulpverzoeken worden via AIRS naar een ander land verzonden: het contact/de communicatie op departementaal niveau met landen buiten de EU wordt gevoerd door AIRS. De informatie die AIRS van de buitenlandse autoriteiten ontvangt, wordt weer doorgespeeld naar het OM. Binnen de EU is het OM verantwoordelijk. In zaken binnen de EU heeft AIRS soms wel een adviserende rol (maar geen inhoudelijke rol). Deze adviserende rol beperkt zich tot zaken die 'escaleren' en waar interventie op departementaal niveau nodig wordt geacht. Het gaat om een beperkt aantal zaken per jaar.

Het OM is verantwoordelijk voor de zaakinhoudelijke, operationele beslissingen omtrent internationale rechtshulp en uitleveringen. De minister van Justitie en Veiligheid staat op afstand van deze keuzes. Wel draagt AIRS, namens de minister, de verantwoordelijkheid over de keuze om al dan niet een rechtshulpverzoek, opgesteld door de officier van justitie, door te geleiden en aan te bieden aan de buitenlandse autoriteit. Het (L)IRC en AIRS toetsen of de voorgenomen samenwerking met het buitenland juridisch mogelijk is, maar kijken ook in hoeverre de samenwerking wenselijk is. Het gaat daarbij om proportionaliteit, subsidiariteit, wederkerigheid en bijvoorbeeld ook de situatie met betrekking tot de mensenrechten en gegevensverwerking in het betreffende land.

In de fase wanneer het OM/de politie zicht heeft op een voortvluchtige in een specifiek land, waarvan op voorhand niet duidelijk is of samenwerking tussen Nederland en het betreffende land zinvol is, kan AIRS een adviserende rol hebben. AIRS kan bijvoorbeeld nagaan of er een verdrag is met het land op basis waarvan de persoon kan worden uitgeleverd en of er mogelijke bezwaren zijn om een uitleveringstraject in te gaan.

Procedure uitleveringsverzoek

Een uitleveringsverzoek wordt schriftelijk gedaan, hetzij langs diplomatieke weg (via de minister van Buitenlandse Zaken), hetzij door rechtstreeks toe te zenden aan de minister van

[99] Glerum, V.H. (2013), De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning, (diss.) Wolf Legal Publishers, p. 36-37.

[100] De rechtshulpverzoeken worden geregistreerd in het Landelijk uniform registratiesysteem inzake internationale rechtshulp (LURIS). Rechtshulpverzoeken kunnen variëren van een kentekenbevraging of huiszoeking tot een uitleveringsverzoek, overleveringen, overdracht van tenuitvoerlegging of overdracht van strafvervolging.

Justitie en Veiligheid.[101] Indien de minister niet meteen van oordeel is dat het uitleveringsverzoek moet worden afgewezen, stelt hij het verzoek in handen van de bevoegde officier van justitie, die het vervolgens aanhangig maakt bij de rechtbank.[102] De uitleveringsrechter onderzoekt de identiteit van de opgeëiste persoon, de ontvankelijkheid en de mogelijkheid tot inwilligen van het uitleveringsverzoek.[103] Wanneer de rechter positief beslist over het verzoek, neemt de minister – nadat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden – een definitieve beslissing op het verzoek.[104]

De duur van de procedure voor een uitleveringsverzoek kan sterk variëren. Dit kan oplopen tot meer dan vijf jaar. Een procedure die binnen een half jaar tot een jaar wordt afgerond, kan volgens gesprekspartners als snel worden aangemerkt.

2.5 Strafoverdracht

De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf kan gerealiseerd worden door de strafoverdracht. Op deze wijze verdwijnt deze straf uit de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Er bestaan verschillende instrumenten waarmee Nederland de tenuitvoerlegging van een opgelegde strafrechtelijke beslissing kan overdragen naar een ander land. In het kader van de strafoverdracht tussen twee landen zijn twee relevante wetten van toepassing: de WETS voor strafoverdracht tussen EU-lidstaten en de WOTS voor strafoverdracht tussen Nederland en landen buiten de EU.

2.5.1. Strafoverdracht binnen de Europese Unie (WETS)

De Europese regelgeving met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties is neergelegd in twee kaderbesluiten: ten eerste is er het Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de toepassing 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 Unie. Ten tweede is er het Kaderbesluit 2008/947/JBZ 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.

Beide kaderbesluiten zijn in Nederland op 1 november 2012 geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS). Sindsdien vormt de WETS het kader voor Nederland voor de overdracht van strafvonnissen met EU-lidstaten. De WETS vervangt voor deze landen de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS). Voor andere landen waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten blijft de WOTS van toepassing (zie hierover paragraaf 2.5.2).

Het uitgangspunt van de WETS is dat landen opgelegde straffen wederzijds erkennen en in principe ten uitvoer leggen. Dit houdt in dat buitenlandse strafvonnissen waarbij een vrijheidsbenemende sanctie, een voorwaardelijke sanctie of een alternatieve sanctie is opgelegd in beginsel worden erkend en ten uitvoer worden gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. Daarbij is de instemming van de veroordeelde in principe niet meer nodig. De verplichte erkenning van de buitenlandse rechterlijke

[101] Artikel 18 lid 2 Uitleveringswet.
[102] Artikel 20 lid 1 jo. artikel 23 lid 1 Uitleveringswet.
[103] Artikel 26 lid 1 Uitleveringswet.
[104] Artikel 33 lid 1 Uitleveringswet.

uitspraak en de daarbij opgelegde straf geldt voor alle inwoners van Nederland met een Nederlandse nationaliteit.[105]

Bij aanhouding van een gesignaleerde veroordeelde in een EU-lidstaat kan worden overgegaan tot overlevering op grondslag van het EAB. Wanneer dat niet mogelijk of wenselijk is, kan strafoverdracht een mogelijkheid zijn om de openstaande vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen via een uitgaand WETS-verzoek. Ter illustratie: als een door Nederland veroordeelde Duitser in Duitsland wordt gevonden, weigert Duitsland doorgaans om hem over te leveren, omdat het om een Duitse ingezetene gaat. Nederland kan dan het EAB omzetten in een WETS-certificaat en aan de Duitse autoriteiten vragen de straf over te nemen. Duitsland kan dit WETS-verzoek vervolgens nog wel afwijzen door zich te beroepen op een weigeringsgrond.

Afdeling 3 van de WETS bevat het kader voor de erkenning en tenuitvoerlegging van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland. Artikel 2:24 legt de voorwaarden hiervoor vast. Een Nederlandse rechterlijke uitspraak kan aan de uitvoerende lidstaat worden gezonden, met het oog op de tenuitvoerlegging aldaar, indien:

a. de veroordeelde zich in Nederland of in de uitvoerende lidstaat bevindt; en
b. de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat met de toezending heeft ingestemd, tenzij deze instemming niet vereist is; en
c. de veroordeelde om de toezending heeft verzocht of daarmee heeft ingestemd, tenzij deze instemming niet vereist is; en
d. de minister zich ervan heeft vergewist, al dan niet na overleg met de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat, dat de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde in die staat.

De overdracht van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf kan plaatsvinden door personenoverdracht of door vonnisoverdracht. In het eerste geval zal de veroordeelde van de penitentiaire inrichting in het ene land worden overgedragen naar een penitentiaire inrichting in het andere land. Bij vonnisoverdracht bevindt de veroordeelde zich in dat geval al in de uitvoerende lidstaat, maar dan staat nog een vonnis open in de uitvaardigende lidstaat. De uitvoerende lidstaat zal deze straf ten uitvoer leggen.

Elk EU-land dient de verplichte weigeringsgronden uit bovengenoemde twee kaderbesluiten[106] om te zetten naar nationale wetgeving; de facultatieve weigeringsgronden kunnen in nationale wetgeving worden opgenomen. De WETS onderscheidt verplichte en facultatieve weigeringsgronden. Een verzoek *moet* worden geweigerd in situaties waarin sprake is van onverenigbaarheid met het Nederlands recht, bijvoorbeeld als de betrokkene al in Nederland is veroordeeld voor het onderhavige feit of het feit naar Nederlands recht niet strafbaar is.[107] Een verzoek tot overname *kan* onder meer worden geweigerd indien op het moment van ontvangst van de rechterlijke uitspraak, minder dan zes maanden van de daarbij opgelegde vrijheidsbenemende sanctie nog ten uitvoer moeten worden gelegd.[108] Deze weigeringsgrond kan een beperking vormen voor de aanpak van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen in andere landen, wanneer de straffen van relatief korte duur zijn (in dit geval onder de 180 dagen).

[105] Artikel 2:5 WETS.
[106] Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ.
[107] Artikel 2:13 WETS.
[108] Artikel 2:14 WETS.

In principe wordt de tenuitvoerlegging van de straf integraal voortgezet in het verzoekende land. De WETS voorziet ook in de mogelijkheid tot *aanpassing* van de buitenlandse sanctie. Deze mogelijkheid is beperkt tot de gevallen waarin de duur van de opgelegde sanctie het wettelijk strafmaximum voor het betreffende feit in Nederland overstijgt en de gevallen waarin de aard van de opgelegde straf onverenigbaar is met het Nederlandse recht.[109]

De procedure voor uitgaande WETS-verzoeken

De bevoegdheid om te beslissen over de overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een ander EU-land en de erkenning van een uit een ander EU-land afkomstige rechterlijke uitspraak is neergelegd bij de minister van Justitie en Veiligheid. Onder verantwoordelijkheid van de minister is de Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) betrokken bij de afhandeling van (inkomende en uitgaande) verzoeken. Zij detecteert relevante zaken die in het kader van de WETS (en de WOTS) overgedragen kunnen worden aan de buitenlandse autoriteiten en neemt een besluit tot overdracht of overname van de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak. De procedure voor uitgaande WETS-verzoeken is met name relevant voor de aanpak van openstaande vrijheidsstraffen. Wanneer een EU-burger in Nederland is veroordeeld en onvindbaar is gebleken, en vervolgens wordt opgepakt in een ander EU-land, kan de in Nederland opgelegde straf ten uitvoer worden gelegd in het betreffende EU-land. Daarmee verdwijnt de veroordeelde uit de voorraad openstaande vrijheidsstraffen.

In het merendeel van de gevallen start de procedure op initiatief van de veroordeelde zelf: hij wenst dat de straf wordt overgedragen aan een land waarmee hij binding heeft. Voor de beslissing over de toezending naar een andere lidstaat moet worden afgestemd met het OM, om te voorkomen dat lopende opsporingsonderzoeken of strafvervolgingen worden belemmerd. Daarom wordt – nadat een zaak ter kennis van IOS is gebracht of gekomen – advies gevraagd aan het OM (lokaal parket) of strafoverdracht opportuun is. Wanneer het OM negatief adviseert, beslist IOS ook negatief op het WETS-verzoek. Bij een positief advies wordt door IOS een certificaat ingevuld en wordt het certificaat samen met het vonnis verstuurd naar de bevoegde autoriteit van het betreffende EU-land.[110] De veroordeelde krijgt de mogelijkheid om zijn mening te geven over de voorgenomen overdracht. Mede op basis hiervan kan worden bepaald dat de tenuitvoerlegging van de straf in een ander EU-land bijdraagt aan de maatschappelijke re-integratie en resocialisatie van de veroordeelde.[111]

Aantal uitgaande WETS-verzoeken

Het aantal uitgaande WETS-zaken (verzoeken van Nederland aan het buitenland) bedroeg in 2013 3, in 2017 was dit toegenomen tot 32. In tabel 2.11 is het aantal uitgaande WETS-verzoeken opgenomen van de landen waar de meeste verzoeken werden aangeboden. Tussen 2013 en 2017 werden de meeste verzoeken aangeboden aan België, gevolgd door Duitsland, Frankrijk en Polen. Tegenover ieder uitgaand verzoek staan 10 inkomende verzoeken.[112] Een verklaring voor het relatief lage aantal uitgaande verzoeken is volgens een gesprekspartner van IOS dat de afgelopen jaren de focus met name lag op het 'inkomende proces'. De kennis over het 'uitgaande proces' is beperkter. Vaak zouden officieren van justitie, maar ook andere betrokken organisaties in de strafrechtketen, niet goed bekend zijn

[109] Artikel 2:11 lid 4 en lid 6 WETS.
[110] Evaluatie WETS, WODC, 2018, p. 50-52.
[111] Binnen veertien dagen na ontvangst van de kennisgeving van het voornemen kan de veroordeelde eventueel een bezwaarschrift indienen bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Als het gerechtshof het bezwaar gegrond acht, kan geen overdracht van de tenuitvoerlegging plaatsvinden en zal de opgelegde straf volledig in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Tegen de beslissing van de bijzondere kamer van het gerechtshof staat in principe geen rechtsmiddel open.
[112] Evaluatie WETS, WODC, 2018, p. 8-9.

met de mogelijkheid om een in Nederland opgelegde straf ten uitvoer te leggen in het buitenland. Wel ondersteunt FASTNL IOS bij uitgaande verzoeken.

TABEL 2.11: UITGAANDE WETS-VERZOEKEN NAAR TOP VIJF UITVOERENDE LIDSTATEN[113]

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
1. BELGIË	1	7	6	11	11	36 (31%)
2. DUITSLAND	-	-	1	10	6	17 (14%)
3. FRANKRIJK	-	-	5	7	3	15 (13%)
4. POLEN	-	4	1	2	3	10 (8%)
5. GROOT-BRITANNIË	-	3	1	4	2	10 (8%)

De bevoegde autoriteiten van het land waar een WETS-certificaat wordt aangeboden beslissen niet altijd positief over het verzoek (of er komt geen reactie). Wanneer wel positief wordt besloten, betekent dat niet altijd dat er daadwerkelijk overdracht plaatsvindt. In 2016 werden bijvoorbeeld 47 certificaten door Nederland in het buitenland aangeboden, waarvan uiteindelijk maar vijf veroordeelden fysiek werden overgedragen (uitgeleverd).

Van de veroordeelden voor wie door Nederland een certificaat aan het buitenland is uitgevaardigd heeft een kwart de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast heeft 16% de Belgische nationaliteit en 14% de Poolse nationaliteit. Bij de uitgaande WETS-zaken is de betreffende persoon vaak veroordeeld in verband met mishandeling/openlijke geweldpleging en drugsfeiten.[114] Over het algemeen hebben de uitgaande WETS-verzoeken betrekking op zaken met een relatief hoge vrijheidsstraf.

2.5.2. Strafoverdracht buiten de Europese Unie (WOTS)

Voor landen buiten de EU (en EU-lidstaten die de kaderbesluiten 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ niet hebben geïmplementeerd in nationale wetgeving) eist Nederland een verdragsrechtelijke grondslag voor de overname of overdracht van strafrechtelijke vonnissen.[115] Een belangrijk verdrag dat een dergelijke grondslag biedt is het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (VOGP, 21 maart 1983) dat de overname en overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke vonnissen regelt.[116] Zowel Albanië als Canada hebben het VOGP geratificeerd.[117] De Nederlandse staat heeft daarnaast met verschillende andere landen bilaterale verdragen gesloten. Er bestaan ook landen waarmee Nederland op dit vlak niet verdragsrechtelijk samenwerkt bij het overdragen van strafvonnissen. Bij landen waarmee ook geen bilaterale verdragen zijn gesloten is geen juridische grondslag voor strafoverdracht aanwezig.

In de WOTS is de te volgen procedure bij strafoverdracht geregeld. De WOTS geldt voor meer dan zestig landen in de wereld die het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (VOGP) hebben getekend of waar Nederland een ander (bilateraal) verdrag mee heeft. De WOTS is niet van toepassing op de strafoverdracht met EU-lidstaten. Indien er een onderliggend verdrag is, kan (door de veroordeelde) een WOTS-verzoek worden ingediend om de straf in een ander land te laten uitvoeren.

In de WOTS en in de toepasselijke WOTS-verdragen zijn verschillende voorwaarden opgenomen omtrent de strafoverdracht. Een in het buitenland opgelegde sanctie kan alleen in

[113] Idem, p. 53.
[114] Idem.
[115] Artikel 2 WOTS.
[116] Het verdrag is door 68 landen ondertekend.
[117] Albanië heeft het verdrag op 4 april 2000 geratificeerd en Canada op 13 mei 1985.

Nederland ten uitvoer worden gelegd indien onder meer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er moet nog voldoende straf over zijn op het moment dat een veroordeelde aankomt in het land waar hij de straf mag uitzitten. Voor veroordeelden die in Nederland hun straf willen uitzitten geldt een strafrestant van minimaal zes maanden.[118]
- Een veroordeelde moet voldoende binding hebben met het land waar hij naar toe gaat. Dit betekent dat de veroordeelde de Nederlandse nationaliteit moet hebben, of in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.[119]
- De gedetineerde is veroordeeld tot een gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel voor een feit dat naar Nederlands recht ook strafbaar is.[120]
- Zowel het land waar een gedetineerde is veroordeeld als Nederland moeten akkoord zijn met de strafoverdracht. Het land waarin de straf is opgelegd is niet verplicht de straf over te dragen en Nederland is niet verplicht om de straf over te nemen. Een uitzondering hierop is de zogenoemde terugkeergarantie.[121]

Het land waar de veroordeelde naar toe gaat bepaalt wat er met de straf gebeurt. Daarbij zijn er twee mogelijkheden: omzetting of voortzetting van de straf. Wanneer de straf wordt omgezet, wordt de straf veranderd in een straf die de veroordeelde zou hebben gekregen in het land dat de straf overneemt.[122] Omzetting van de straf houdt bijvoorbeeld ook in dat de regels over voorwaardelijke invrijheidsstelling van dat land van toepassing zijn. Bij voortzetting van de straf blijft de straf die de veroordeelde heeft gekregen hetzelfde in het land dat de straf overneemt. Voortzetting van de straf is niet mogelijk wanneer de in het buitenland opgelegde straf hoger is dan de maximumstraf die in Nederland geldt voor het feit.[123]

Procedure uitgaand WOTS-verzoek

Evenals bij de WETS-verzoeken, valt de strafoverdracht met landen buiten de EU onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid, namens wie IOS de verzoeken behandelt. Wanneer het OM het in het belang van een goede rechtsbedeling gewenst acht dat in een ander land een door de Nederlandse rechter opgelegde straf (verder) ten uitvoer wordt gelegd, geeft het OM een met redenen omkleed advies tot strafoverdracht aan IOS.[124] Na de ontvangst van het advies beslist IOS hier zo spoedig mogelijk op. Als het verzoek tot strafoverdracht kan worden gegrond op een verdrag, moet IOS de bepalingen van dat verdrag in acht nemen.[125] Wanneer IOS voornemens is om gevolg te geven aan het advies van het OM wordt de veroordeelde in de gelegenheid gesteld om hiertegen bezwaar te maken.[126] Behalve IOS moeten de autoriteiten van de aangezochte staat ook positief beslissen op het (Nederlandse) verzoek tot strafoverdracht. We hebben geen cijfers kunnen bemachtigen over het aantal uitgaande WOTS-verzoeken.

2.5.3. Vergelijking WETS en WOTS

Tussen de WETS en WOTS bestaan enkele belangrijke verschillen. Bij samenwerking tussen landen in het kader van de kaderbesluiten en de WETS is de ruimte om niet mee te werken

[118] Zie bijvoorbeeld artikel 3 lid 1 van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen.
[119] Artikel 4 WOTS.
[120] Artikel 3 lid 1 sub c WOTS.
[121] Een terugkeergarantie is een afspraak tussen twee landen, die inhoudt dat beide landen meewerken aan strafoverdracht.
[122] Artikel 31 WOTS.
[123] Artikel 10 lid 2 VOGP.
[124] Artikel 51 WOTS.
[125] Artikel 52 lid 2 WOTS.
[126] Binnen veertien dagen na ontvangst van de kennisgeving van het voornemen kan de veroordeelde eventueel een bezwaarschrift indienen bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Als het gerechtshof het bezwaar gegrond acht, kan geen overdracht van de tenuitvoerlegging plaatsvinden en zal de opgelegde straf volledig in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Zie artikel 52 lid 2 jo. artikel 52 lid 5 WOTS.

aan strafoverdracht bij vrijheidsbenemende sancties beperkter dan bij de samenwerking bij tenuitvoerlegging van straffen tussen landen op grond van de WOTS. De WETS gaat uit van de plicht tot tenuitvoerlegging van een in een andere EU-lidstaat opgelegde sanctie, conform het beginsel van wederzijdse erkenning. De WOTS laat meer ruimte voor afweging van belangen in individuele gevallen.[127] In beginsel is de instemming van de veroordeelde – in tegenstelling tot de WOTS – niet vereist om tot strafoverdracht over te gaan.

Bij strafoverdracht waarop de WETS van toepassing is, verandert de straf van de veroordeelde niet. Er is geen sprake van omzetting van de straf, maar van voortzetting van de straf. Alleen wanneer de veroordeelde een straf is opgelegd die hoger is dan de maximumstraf voor hetzelfde feit in het land waar de veroordeelde naartoe gaat, wordt zijn straf aangepast. Hoewel voortzetting van de straf onder de WOTS ook mogelijk is, is meestal sprake van een rechterlijke omzettingsprocedure waarbij de buitenlandse sanctie wordt omgezet overeenkomstig nationale maatstaven.[128]

De procedure voor de erkenning en de tenuitvoerlegging van een buitenlandse sanctie verloopt sneller onder de WETS dan onder de WOTS. In het kader van de WETS moet de erkenningsbeslissing binnen negentig dagen worden genomen en moet de feitelijke overbrenging binnen dertig dagen plaatsvinden. De procedure in het kader van de WOTS duurt langer.

2.6 Conclusie

In Nederland worden relatief veel kortdurende vrijheidsstraffen opgelegd, waarvan het merendeel een straf onder de 120 dagen betreft. De voorraad openstaande vrijheidsstraffen bestaat hierdoor ook uit relatief veel korte vrijheidsstraffen: bij 88% van de straffen gaat het om een straf onder de 120 dagen. De opsporingsmogelijkheden voor veroordeelden met een openstaande detentie van 120 dagen die zich in het buitenland bevinden zijn beperkt. Binnen EU-landen kan een veroordeelde pas worden overgeleverd op basis van een EAB wanneer minimaal 120 dagen detentie openstaat. Buiten de EU is internationale signalering pas mogelijk bij een openstaande straf van meer dan 300 dagen voor de zogenoemde Diffusion landen en voor de overige landen pas bij een straf van meer dan 1.000 dagen. Aangezien in Nederland veel kortdurende vrijheidsstraffen worden opgelegd, het grootste deel van de onvindbare veroordeelden zich in het buitenland bevindt en de (internationale) opsporingsmogelijkheden voor deze groep beperkt zijn, is de omvang van de groep onvindbare veroordeelden in Nederland relatief groot.

De verjaringstermijnen voor de executie van vrijheidsstraffen zijn mede van invloed op de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Hoe korter de verjaringstermijnen zijn, des te eerder het recht op tenuitvoerlegging van deze straffen vervalt. Straffen waarbij het recht tot executie is verjaard maken geen deel meer uit van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. In Nederland is de verjaringstermijn afhankelijk gesteld van het strafbare feit. Voor de lichtste strafbare feiten is een verjaringstermijn van 8 jaar van toepassing, oplopend tot ongeveer 27 jaar voor zware strafbare feiten. Voor de ernstigste strafbare feiten zijn er geen verjaringstermijnen. Het kabinet is overigens voornemens om de verjaringstermijnen voor de tenuitvoerlegging van straffen af te schaffen. Het afschaffen van de verja-

[127] J.W. Ouwerkerk, Van WOTS naar WETS: overname en overdracht van strafexecutie in de Europe Unie, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht (NtEr)*, 2012/nr. 6, p. 221.
[128] J.W. Ouwerkerk, Van WOTS naar WETS: overname en overdracht van strafexecutie in de Europe Unie, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht (NtEr)*, 2012/nr. 6, p. 221-222.

ringstermijnen voor executie zou betekenen dat de voorraad openstaande vrijheidsstraffen (nog meer) in omvang zal toenemen.

Voorlopige hechtenis vormt ten dele een maatregel om verdachten waarbij sprake is van vluchtgevaar in detentie te nemen. Daarmee kan ook de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen worden beperkt. Door verdachten in voorlopige hechtenis te nemen kan voorkomen worden dat de verdachte onvindbaar wordt en zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de straf. Borgtocht vormt ook een dergelijk instrument. In Nederland kan de voorlopige hechtenis worden geschorst, onder voorwaarde dat een borgsom betaald moet worden.[129] Volgens gesprekspartners wordt borgtocht in Nederland echter nauwelijks toegepast. We hebben hierover geen (recente) cijfers kunnen bemachtigen.

De aanpak in Nederland met betrekking tot opsporing, uitlevering, overlevering en strafoverdracht is op veel punten centraal georganiseerd. Het specialistische rechercheteam FASTNL is verantwoordelijk voor de opsporing van onvindbare veroordeelden met een straf boven de 120 dagen. Bij veroordeelden met een openstaande detentie van 300 dagen, worden gerichte opsporingsmiddelen ingezet. Daarnaast is LP FAST als enige verantwoordelijk voor het uitvaardigen van EAB's voor de tenuitvoerlegging van straffen en is de behandeling van inkomende EAB's centraal belegd bij de IRK in Amsterdam. De afdeling IOS is verantwoordelijk voor de afhandeling van (de inkomende en uitgaande) WETS- en WOTS-verzoeken. Verder zijn de IRC's en de afdeling AIRS betrokken bij de verzoeken om internationale rechtshulp. Met de relatief gecentraliseerde aanpak in Nederland is beoogd dat de procedures en processen zo efficiënt en effectief mogelijk verlopen.

In het volgende hoofdstuk komt de situatie in de negen casestudy-landen aan bod met betrekking tot de inrichting van het rechtssysteem en de tenuitvoerlegging van straffen. Hierbij wordt ingegaan op hoe de situatie in de casestudy-landen zich verhoudt tot de Nederlandse praktijk en op welke manier de waargenomen verschillen van invloed (kunnen) zijn op de voorraad openstaande vrijheidsstraffen.

[129] Artikel 80 Sv.

3

Veroordeling, opsporing en tenuitvoerlegging straffen in het buitenland vergeleken met Nederland

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de negen casestudy's die we hebben verricht. De afzonderlijke casestudy's zijn als bijlage 1 opgenomen in dit rapport. Voor dit onderzoek zijn de rechtssystemen van negen landen bestudeerd. Het gaat hierbij om:

1. Duitsland
2. Frankrijk
3. Zweden
4. Litouwen
5. Polen
6. Roemenië
7. Ierland
8. Albanië
9. Canada

Deze selectie van landen is toegelicht in paragraaf 1.3.2.

In paragraaf 3.2 beschrijven en vergelijken we een aantal kenmerken van het strafrechtssysteem in deze landen, namelijk de toepassing van voorlopige hechtenis en borgtocht, de mogelijkheid tot verstekveroordelingen, de toepassing van strafinstrumenten, met name de kortdurende vrijheidsstraf en de executieverjaringstermijn. In hoofdstuk 1 is toegelicht dat van deze factoren verondersteld wordt dat zij de voorraad onvindbare veroordeelden beïnvloeden. Zoals eerder toegelicht, zijn in de casestudylanden geen kwantitatieve gegevens aangetroffen/beschikbaar over de omvang van deze voorraad.

Daarnaast gaat dit hoofdstuk in paragraaf 3.3 in op de inzet van het EAB als Europeesrechtelijk instrument om de opsporing van onvindbare veroordeelden in het buitenland mogelijk te maken. Paragraaf 3.4 staat stil bij andere vormen van regionale samenwerking die in de casestudylanden zijn aangetroffen. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 een vergelijking gepresenteerd van de bevindingen uit de casestudylanden en de situatie in Nederland zoals beschreven in hoofdstuk 2.

3.2 Beschrijving van de casestudylanden

Bij de bespreking van de resultaten van de casestudy's zijn twee algemene opmerkingen van belang. Ten eerste zijn twee landen meegenomen met een (gedeeltelijke) *common law*-traditie: Canada en Ierland, in de overige landen is *civil law* van toepassing. Daarnaast zijn met uitzondering van Canada en Albanië alle landen lidstaten van de Europese Unie.

3.2.1. Fase voor de rechtszaak

In de fase voor de rechtszaak kunnen verschillen in processen mogelijk verklaren waarom verdachten in bepaalde landen vaker aanwezig zijn bij de rechterlijke uitspraak. Dit kan, mits strafexecutie dan ook direct plaatsvindt, van invloed zijn op instroom in de voorraad openstaande vrijheidsstraffen.

In de twee landen waar *common law* van toepassing is, Canada en Ierland, is borgtocht het meest toegepaste instrument om er in de fase voorafgaand aan de rechtszaak voor te zorgen dat het onderzoek ongehinderd voortgang kan vinden en te garanderen dat de verdachte ter zitting verschijnt. Voorlopige hechtenis komt in deze landen veel minder vaak voor, maar behoort wel tot de mogelijkheden.

In de andere landen wordt voorlopige hechtenis eerder toegepast en is het opleggen van een borgsom juist minder of vrijwel niet aan de orde. De criteria waaraan in alle landen voldaan moet worden voor het opleggen van voorlopige hechtenis kennen de volgende overeenkomsten:

- In alle landen wordt gesteld dat voorlopige hechtenis toegepast kan worden als dit passend is om te voorkomen dat de verdachte een ernstig misdrijf zal begaan, of wanneer de verdachte mogelijk het onderzoek of het rechtsproces zal proberen te beïnvloeden door bewijzen te doen verdwijnen of getuigen of slachtoffers te benaderen.
- Ook een reëel vluchtgevaar is in alle landen een reden om voorlopige hechtenis toe te passen. Er wordt verschillend omgegaan met de aanwezigheid van een vaste woon- of verblijfsplaats en de invloed daarvan op de aanwezigheid van vluchtgevaar. Zo wordt in Frankrijk expliciet als eis voor voorwaardelijke vrijlating uit voorlopige hechtenis gesteld dat een Frans verblijfsadres bestaat. In Zweden is een Zweeds verblijfsadres van invloed op de ondergrens voor de maximumstraf waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is.
- Wanneer het strafbare feit waarvoor de verdenking geldt voldoende zwaar is, kan dit ook een reden zijn om over te gaan tot voorlopige hechtenis; andersom wordt vaak een ondergrens aan de maximale strafmaat als vereiste gebruikt voor de mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen. Deze ondergrens verschilt per land. In Zweden is bij een Zweeds verblijfsadres voor de toepassing van voorlopige hechtenis als ondergrens een maximale strafmaat van twee jaar van toepassing, bij het ontbreken van zo'n verblijfsadres is de ondergrens een jaar. In Litouwen, Polen en Albanië zijn deze grenzen vastgesteld op respectievelijk een, twee en vier jaar. In andere landen wordt niet de strafmaat als norm gehanteerd, maar worden bepaalde categorieën strafbare feiten gespecificeerd.

Er zijn ook sterke verschillen te constateren in de maximale duur van de voorlopige hechtenis. In Polen geldt een maximale termijn van twee jaar, in Litouwen een maximum van 18 maanden. Andere landen laten de maximale termijn afhangen van de ernst van het strafbare feit. Zo is in Albanië de maximale termijn drie maanden tot drie jaar. In Roemenië wordt de helft van de maximale strafmaat als norm gehanteerd, met een vast maximum van vijf

jaar. Canada, Ierland, Zweden en Frankrijk hanteren geen maximale termijn. In Duitsland kan voorlopige hechtenis niet langer duren dan zes maanden, maar dit kan toch verlengd worden wanneer het onderzoek bovenmatig complex blijkt. Hierbij is het van belang te bedenken dat de theoretische mogelijkheden die de wet biedt weinig zeggen over de toepassing van de maatregelen in de praktijk. Het is onduidelijk in welke mate de maximumtermijnen ook daadwerkelijk een beperking vormen in de praktijk (met andere woorden: wordt de maximumtermijn in de praktijk vaak gehaald) en anderzijds is er amper informatie gevonden over de mate waarin verlenging is toegepast. Een studie die een poging heeft gedaan de toepassing van voorlopige hechtenis te vergelijken met de praktijk in andere landen wordt besproken in paragraaf 3.5.

Alternatieve maatregelen zoals huisarrest, een reis-, contact- of gebiedsverbod, en meldplicht of andere vormen van versterkt toezicht behoren in veel landen ook tot de mogelijkheden. Er zijn echter weinig data beschikbaar over de mate waarin dit wordt toegepast.

3.2.2. Mogelijkheid tot verstekveroordeling

Door de mogelijkheid open te laten dat een verdachte niet aanwezig is bij de rechterlijke uitspraak kan de kans groter worden dat deze verdachte zich aan het toezicht onttrekt en daarmee de tenuitvoerlegging van de straf frustreert. In deze paragraaf beschrijven we hoe de casestudylanden hiermee omgaan.

In een aantal casestudylanden is het goed denkbaar en voor zover onderzoekers daar zicht op hebben gekregen niet ongebruikelijk dat verdachten bij verstek worden veroordeeld tot gevangenisstraffen. Landen als Polen (sinds 2015) en Albanië stellen wat dat betreft weinig eisen (meer) voor wat betreft de aanwezigheid van de verdachte bij het uitspreken van het vonnis. In Canada en Litouwen is een verstekveroordeling minder waarschijnlijk, omdat daar als voorwaarde wordt gesteld dat dat alleen een optie is wanneer de verdachte zich aantoonbaar aan het toezicht heeft onttrokken met als doel de rechtsvervolging te frustreren. In Zweden kan alleen bij verstek worden veroordeeld wanneer de vrijheidsstraf minder dan 3 maanden bedraagt. In Frankrijk is een veroordeling bij verstek mogelijk wanneer dit om lichtere gevangenisstraffen of alternatieve straffen gaat. Van de bovenstaande landen hebben we geen data kunnen verkrijgen over de dagelijkse praktijk. Het is dus onbekend tot welk aantal verstekveroordelingen de wet- en regelgeving heeft geleid.

In Roemenië zijn slechts bij hoge uitzondering verstekveroordelingen mogelijk. Die worden niet wenselijk geacht omdat de veroordeelde bij een betekening van het vonnis om een nieuw proces mag verzoeken, waarbij de straf alleen gehandhaafd of naar beneden bijgesteld mag worden. Situaties waarin een verstekveroordeling wel wenselijk wordt geacht zijn rechtszaken waarbij meerdere verdachten tegelijk worden veroordeeld en een klein gedeelte van de verdachten afwezig is, of zaken waarbij een inbeslagname van eigendommen van de veroordeelde onderdeel van de strafeis uitmaakt.

In Duitsland wordt zeer terughoudend omgegaan met verstekveroordelingen. In principe vindt er geen behandeling van de zaak plaats wanneer de verdachte niet aanwezig is. Wanneer voorlopige hechtenis niet is toegepast kan ervoor worden gekozen om iemand te machtigen de te betekenen stukken in ontvangst te nemen en een borgsom te betalen. In de praktijk komt dit niet veel voor. Ook Ierland heeft in de praktijk amper te maken met verstekveroordelingen. Naar schatting van experts gaat het om een slechts een handvol gevallen per jaar.

3.2.3. Instrumenten ter bestraffing

De straffen die doorgaans worden opgelegd in een bepaald land, bepalen mede de mate waarin een voorraad openstaande vrijheidsstraffen kan ontstaan. Immers, hoe minder onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden opgelegd, hoe minder deze voorraad potentieel kan groeien. In deze paragraaf bekijken we hoe Nederland zich op dit punt positioneert ten opzichte van de casestudylanden.

Voor elk van de casestudylanden hebben we in kaart gebracht welke straffen kunnen worden opgelegd. Voor landen met een *civil law* systeem is wettelijk geregeld welke straffen kunnen worden opgelegd voor specifieke strafbare feiten of categorieën van strafbare feiten. Bij de meeste landen zijn ongeveer vijf categorieën met straffen vastgelegd, variërend van een boete tot een in lengte variërende gevangenisstraf.

In de meest recente editie van het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*[130] zijn data opgenomen over de verdeling van strafsoorten bij veroordelingen. Deze presenteren we in tabel 3.1 voor de casestudylanden, waarbij we opmerken dat deze dataset metingen met peiljaar 2010 betreft. Hier zien we dat Duitsland wel een relatief klein gedeelte veroordelingen heeft dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf tot gevolg heeft, terwijl een verdachte in 70% van de gevallen tot een boete wordt veroordeeld.

TABEL 3.1 SOORTEN VEROORDELINGEN IN EEN AANTAL CASESTUDYLANDEN EN IN NEDERLAND (PEILJAAR 2010)

LAND	VEROORDELINGEN	PER 100.000 INWONERS	VERMANINGEN	BOETES	ALTERNATIEVE STRAFFEN (O.M. TAAKSTRAF, TOEZICHT)	VOORWAARDELIJKE GEVANGENISSTRAFFEN	GEVANGENISSTRAFFEN	OVERIG
Duitsland	821.728	1.005	1%	70%	11%	13%	5%	0%
Frankrijk	699.812	1.082	1%	39%	16%	26%	18%	0%
Zweden	138.135	1.479	46%	26%	5%	8%	10%	5%
Litouwen	15.689	499	1%	31%	12%	13%	53%	0%
Polen	432.891	1.139	0%	21%	11%	58%	9%	0%
Gemiddeld*		1.070	4%	47%	12%	26%	11%	1%
Nederland	95.794	578	1%	39%	26%	10%	23%	1%

* Gemiddelden gewogen naar aantal veroordelingen

Nederland kent ten opzichte van de casestudylanden een hoog percentage onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Dit terwijl het aantal veroordelingen per 100.000 inwoners laag is vergeleken met de andere landen. Ook is opvallend dat in Nederland iets minder dan een derde van de gevangenisstraffen voorwaardelijk was, terwijl dit gemiddeld voor de andere landen meer dan twee derde van de gevangenisstraffen betrof.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat een deel van de lichtere strafbare feiten niet middels een rechterlijke uitspraak wordt bestraft. Met de Wet OM-afdoening is de strafbeschikking op 1 februari 2008 in het strafrecht ingevoerd. De strafbeschikking is een

[130] *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*. 5th ed. Helsinki: HEUNI Publications Series 80.

vorm van buitengerechtelijke afdoening, waarbij de officier van justitie voor bepaalde overtredingen en misdrijven een strafbeschikking kan opleggen.[131] In de periode 2015-2018 zijn gemiddeld ongeveer 30.000 strafbeschikkingen per jaar door het OM afgegeven, wat ongeveer een derde is van het totaal aantal gerechtelijk opgelegde hoofdstraffen.[132] Doordat lichtere straffen deels buitengerechtelijk worden afgedaan, valt het aantal gevangenisstraffen dat gerechtelijk wordt afgedaan relatief hoog uit.

Het probleem van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen is voor een deel het gevolg van het feit dat voor korte straffen (minder dan 120 dagen) geen EAB kan worden uitgevaardigd voor de opsporing en/of aanhouding van de veroordeelden (zie hoofdstuk 2). In theorie geven de Wetboeken van Strafrecht in de verschillende landen veel ruimte om bepaalde (categorieën van) strafbare feiten te bestraffen met een vrijheidsstraf die binnen die categorie valt. Dit zegt echter weinig over de mate waarin deze straffen worden opgelegd in de praktijk. Voor dit onderzoek is vooral relevant welke straffen daadwerkelijk zijn opgelegd en in mindere mate welke mogelijkheden er zijn voor wat betreft minimum- en maximumstraffen. Om die reden beschrijven we hier niet in detail welke juridische categorisering er in mogelijke strafinstrumenten zijn en welk criteria kunnen worden toegepast. In de casestudyrapporten in bijlage 1 is dit wel beschreven.

Voor de resultaten van de toepassing van het sanctiestelsel in elk land ten aanzien van de gevangenenpopulatie baseren we ons op de jaarlijkse rapportage van SPACE, de *Council of Europe Annual Penal Statistics.*[133] Deze rapportage is gebaseerd op een vragenlijstonderzoek. Canada valt niet onder de voor dit rapport beschreven selectie, Albanië heeft geen gegevens verstrekt aan de onderzoekers. De volgende kerncijfers zijn voor de overige casestudylanden achterhaald:

TABEL 3.2: OPBOUW GEVANGENISPOPULATIES EN AANTAL GEVANGENEN PER 100.000 INWONERS (PEILDATUM 31 JANUARI 2018)

LAND	% POPULATIE 0 - 3 MAANDEN GEVANGENISSTRAF	% POPULATIE 3 - 6 MAANDEN GEVANGENISSTRAF	% POPULATIE 6 - 12 MAANDEN GEVANGENISSTRAF	AANTAL GEVANGEN PER 100.000 INWONERS
Duitsland	12 %	15 %	21 %	70,3
Frankrijk	2 %	6 %	12 %	87,1
Zweden	5 %	5 %	8 %	56,5
Litouwen	3 %	3 %	5 %	231,5
Polen	1 %	6 %	16 %	182,0
Roemenië	0 %	0 %	3 %	114,7
Ierland	1%	5 %	9 %	78,3
Nederland	**21 %**	**9 %**	**11 %**	**48,1**

In de bovenstaande cijfers zijn alleen veroordeelde gedetineerden meegenomen en niet personen die in voorlopige hechtenis zitten. Het gaat om de opgelegde straffen en niet om het strafrestant op de peildatum. Nederlandse veroordeelden zitten relatief vaak een lage gevangenisstraf uit; er is geen land dat in de buurt komt ten aanzien van straffen korter dan drie maanden en ook bij straffen tot zes maanden is het percentage alleen in Duitsland ver-

[131] Met een strafbeschikking kunnen de volgende straffen worden opgelegd: een geldboete, onttrekking aan het verkeer, een taakstraf tot 180 uur, ontzegging van de rijbevoegdheid en het betalen van een schadevergoeding. Zie artikel 257a Sv.
[132] CBS Statline, 2020.
[133] Aebi, M. F., & Tiago, M. M. (2018). *SPACE I - 2018 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Strasbourg: Council of Europe

gelijkbaar met dat van Nederland. Het is overigens opvallend dat Duitsland relatief hoog scoort in het aandeel gevangenen dat een korte straf uitzit, terwijl het Duitse WvS expliciet stelt dat vrijheidsstraffen van minder dan zes maanden onwenselijk en disproportioneel worden geacht en slechts bij uitzondering opgelegd kunnen worden. Deze discrepantie kan vooralsnog niet worden verklaard.[134]

Wat duidelijk wordt uit de bovenstaande bevindingen is dat in Nederland relatief veel korte gevangenisstraffen worden opgelegd, waarbij een EAB niet kan worden ingezet bij de tenuitvoerlegging van de straf. Dit heeft een opwaarts effect op de voorraad openstaande vrijheidsstraffen dat groter is dan in andere landen.

3.2.4. Tenuitvoerlegging

Deze paragraaf bevat een vergelijkende beschrijving over de wijze waarop opgelegde vrijheidsstraffen in de casestudylanden (kunnen) worden uitgevoerd. Over de praktijk ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen is zeer beperkt informatie gevonden. Bij de benaderde experts is in geen enkel land informatie achterhaald over een programmatische tenuitvoerlegging bij openstaande vrijheidsstraffen van personen waarvan de verblijfsplaats niet bekend is. Diverse gesprekspartners wisten ons te vertellen dat tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen in een aantal landen geen prioriteit heeft. Zo spelen er soms problemen als overbevolking van gevangenissen (Roemenië en Portugal) en/of capaciteitstekorten waardoor het vanuit logistiek oogpunt niet wenselijk wordt geacht dat deze straffen worden uitgevoerd (België).

We concentreren ons hier dan ook met name op de regeling omtrent executieverjaringstermijnen, omdat dit met name van invloed kan zijn op de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Het gaat hierbij om de termijn die ingaat nadat er eenmaal een straf, zoals een vrijheidsbenemende sanctie, is opgelegd door de rechter. Straffen die verjaard zijn kunnen niet langer tenuitvoergelegd worden en vormen daarmee geen onderdeel van de openstaande voorraad.

Zoals in paragraaf 2.2.4 beschreven is, gelden in het Nederlands strafrecht verjaringstermijnen voor het recht tot strafvordering, waarbij een koppeling gelegd kan worden tussen de verjaringstermijnen voor opsporing en voor de tenuitvoerlegging. In het merendeel van de casestudylanden wordt een systeem gehanteerd, waarbij afhankelijk van de lengte van de (feitelijk) opgelegde vrijheidsstraf een bepaalde verjaringstermijn geldt. De gehanteerde maximale verjaringstermijnen verschillen van land tot land; dat geldt ook voor de categorisering van verschillende termijnen. De minimale verjaringstermijn is in de meeste landen daarentegen vijf jaar; Nederland hanteert hierin dus een afwijkende minimale verjaringstermijn voor vrijheidsstraffen van acht jaar.

In Polen gelden relatief lange verjaringstermijnen. In dit land worden twee verschillende executietermijnen gehanteerd: dertig jaar voor opgelegde gevangenisstraffen van vijf jaar of meer; vijftien jaar voor gevangenisstraffen van minder dan vijf jaar. Ook Zweden hanteert als maximale verjaringstermijn 30 jaar, maar deze geldt enkel voor levenslange gevangenisstraffen. In Duitsland verjaart het recht op tenuitvoerlegging niet bij levenslange vrijheidsstraffen.

[134] Vanwege deze opmerkelijke bevindingen is getracht andere bronnen te vinden. Hierbij is een bron gevonden (Subramanian en Shames (2013) *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States)* die ook vermeld dat 28% van de opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen maximaal zes maanden bedroeg. Ook navraag tijdens de expertmeeting heeft geen verklaring opgeleverd voor deze afwijkende bevindingen.

Duitsland hanteert een verjaringstermijn van 25 jaar bij opgelegde vrijheidsstraffen van meer dan tien jaar; bij vrijheidsstraffen tussen vijf en tien jaar is dit twintig jaar; bij vrijheidsstraffen tussen één jaar en vijf jaar is dit tien jaar en bij nog kortere straffen vijf jaar. Albanië hanteert een minimale verjaringstermijn van vijf jaar en een maximale termijn van twintig jaar. Het Roemeense strafrecht bepaalt dat de verjaringstermijn vijf jaar plus de duur van de opgelegde gevangenisstraf bedraagt; voor opgelegde gevangenisstraffen hoger dan vijftien jaar geldt de (maximale) verjaringstermijn van twintig jaar. In sommige landen gelden voor bepaalde misdrijven afwijkende regels, zoals bij terrorisme, drugshandel en seksueel misbruik van minderjarigen in Frankrijk.

In Canada en Ierland – beide landen met een (gedeeltelijke) *common law*-traditie – gelden geen verjaringstermijnen voor de tenuitvoerlegging van straffen.

Wanneer de executieverjaringstermijnen in Nederland korter zouden zijn, bijvoorbeeld in lijn met de meeste Europese landen, dan zouden meer openstaande vrijheidsstraffen vanwege administratieve redenen uit de voorraad verdwijnen na verloop van tijd. De huidige wetgeving heeft dus een opwaarts effect op deze voorraad ten opzichte van die van andere landen.

Hierbij is het ook zinvol om op te merken dat binnen de context van internationale samenwerking bij tenuitvoerlegging van straffen niet alleen de in Nederland executieverjaringstermijnen van belang zijn. Bij strafoverdracht of verzoeken tot aanhouding/overlevering is ook de verjaringstermijn in uitvoerende landen van belang. Wanneer deze verstreken is dan worden dergelijke verzoeken in de regel om deze reden van rechtswege geweigerd.

3.3 Toepassing van het EAB

Het EAB is een belangrijk instrument dat de EU-lidstaten, waaronder de casestudylanden Duitsland, Frankrijk, Ierland, Litouwen, Polen, Roemenië en Zweden en Nederland (zie ook hoofdstuk 2), kunnen inzetten bij het opsporen van onvindbare veroordeelden. Over de praktische situatie omtrent internationale opsporing is tijdens het casestudy-onderzoek weinig informatie achterhaald. Wel verzamelt de Europese Commissie jaarlijks via de autoriteiten van de lidstaten informatie over de toepassing van het EAB, waarmee cijfermatig inzicht is verkregen over de toepassing van het EAB in de casestudylanden.

Aantal EAB's

Tabel 3.3 biedt inzicht in de vraag hoe vaak lidstaten een EAB uitvaardigen en hoe vaak dit als doel strafvervolging had. Hierbij moet opgemerkt worden dat een EAB uitgevaardigd kan worden ten behoeve van twee doelen, namelijk strafvervolging of tenuitvoerlegging van een tot vrijheidsbeneming strekkende straf of maatregel (zie artikel 1 van het kaderbesluit). Deze cijfers zijn overgenomen uit de rapportage van de Europese Commissie.[135]

[135] European Commission (2019) *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017*, Commission Staff Working Document SWD (2019) 318 final, August 28th, 2019.

TABEL 3.3 AANTAL UITGEVAARDIGDE EAB'S (PEILJAAR 2017)

LAND	DL	FR	IE	LT	NL	PL	RO	ZW
Aantal uitgevaardigde EAB's	2600	1271	76	346	652	2432	1350	409
Waarvan met als doel vervolging	NB	708	75	148	gg	521	98	124
% op totaal EAB's	NB	56%	99%	43%		21%	7%	30%

De cijfers bieden geen afzonderlijk inzicht in het aantal EAB's ten behoeve van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Het is onduidelijk of op basis van deze cijfers geconcludeerd kan worden dat een EAB dat niet als doel vervolging heeft per definitie als doel tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf moet hebben. Ervan uitgaande dat dit wel het geval is, levert dat de volgende cijfers in tabel 3.4 op.

Bovendien zijn geen cijfers beschikbaar over het totaal aantal in 2017 opgelegde vrijheidsstraffen in deze landen. Daarom is het aantal EAB's ten behoeve van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen afgezet tegen de opgelegde vrijheidsstraffen in 2010 (zie hierboven). Het spreekt voor zich dat dit slechts een indicatief beeld oplevert dat met de nodige voorbehouden geïnterpreteerd dient te worden, aangezien de peiljaren nogal uiteenlopen.

TABEL 3.4 UITGEVAARDIGDE EAB'S TEN BEHOEVE VAN TENUITVOERLEGGING (2017) AFGEZET TEGEN AANTAL OPGELEGDE ONVOORWAARDELIJKE GEVANGENISSTRAFFEN (2010)

LAND	EAB'S TEN BEHOEVE VAN TENUITVOERLEGGING STRAF	AANTAL OPGELEGDE ONVOORWAARDELIJKE GEVANGENISSTRAFFEN	EAB'S T.B.V. TENUITVOERLEGGING/ 1.000 GEVANGENISSTRAFFEN
DL	NB	44.044	NB
FR	563	124.527	4,5
IE	1	NB	NB
LT	198	8.307	23,8
NL	NB	22.050	NB
PL	1.911	39.706	48,1
RO	1.252	NB	NB
ZW	285	13.255	21,5

Als we de gegevens in tabel 3.4 beschouwen, dan zien we dat er grote verschillen in inzet op internationale opsporing – als poging om de in het buitenland verblijvende onvindbare veroordeelde te vinden – lijken te bestaan tussen de landen. Frankrijk springt er in zoverre uit dat het aantal uitgevaardigde EAB's voor tenuitvoerlegging per 1.000 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen relatief laag is (iets meer dan 4,5 per 1.000), terwijl Polen juist heel veel EAB's voor dit doel uitvaardigt (bijna 50 per 1.000 veroordelingen). In absolute zin valt op dat Ierland nauwelijks EAB's uitvaardigt met als doel de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen. Cijfers over het aantal EAB's dat Nederland uitvaardigt voor de verschillende doelen zijn niet geregistreerd. Deze cijfers bieden geen inzicht in de omvang van de voorraad onvindbare veroordeelden. Ook kan uit deze cijfers niet afgeleid worden hoe actief deze landen zijn in hun aanpak om onvindbare veroordeelden op te sporen. Het uitvaardigen van relatief weinig EAB's kan namelijk gelegen zijn aan het feit dat er weinig onvindbaren zijn, maar ook aan het feit dat de autoriteiten nauwelijks inzetten op internationale opsporing.

Toepassing van de weigeringsgronden

Artikel 3 en 4 van het Kaderbesluit 2002/584 bevatten respectievelijk verplichte en faculta-

tieve weigeringsgronden voor de tenuitvoerlegging van een EAB. Lidstaten dienen de verplichte weigeringsgronden uit artikel 3 bij de omzetting van het Kaderbesluit naar nationale wetgeving in acht te nemen; de facultatieve weigeringsgronden uit artikel 4 *kunnen* zij in nationale wetgeving opnemen. Het staat de lidstaten niet vrij zelf andere weigeringsgronden die buiten het bestek van het Kaderbesluit vallen in te voeren. Overigens blijken lidstaten de facultatieve weigeringsgronden vaak zodanig geïnterpreteerd te hebben dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit ofwel verplicht is te weigeren of de mogelijkheid heeft om te weigeren, wanneer zich een van deze gronden voordoet. De rechter kan geen beroep doen op de facultatieve gronden die niet in nationaal recht zijn omgezet.

Voor dit onderzoek is met name van belang hoe vaak de tenuitvoerlegging van het EAB vanwege één van deze gronden – facultatief of verplicht – in de praktijk geweigerd is, aangezien deze weigering ertoe leidt dat de betrokken veroordeelde niet aan het uitvaardigende land kan worden overgeleverd, zodat hij daar zijn straf kan uitzetten. Deze persoon en zijn openstaande straf blijven daarmee onderdeel van de voorraad onvindbare veroordeelden. Een juridische beschrijving en duiding van hoe de richtlijn precies geïmplementeerd is in nationale wetgeving is in casu weinig relevant.[136]

De door de Commissie verzamelde cijfers brengen geen onderscheid aan tussen beide oogmerken. In dit onderzoek is (enkel) het uitvaardigen en uitvoeren van EAB's die strekken tot aanhouding en overlevering van veroordeelden, dus met het oogmerk om een vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen, relevant. Het merendeel van de weigeringsgronden heeft echter per definitie betrekking op de tenuitvoerlegging van straffen; andere weigeringsgronden kunnen betrekking hebben op beide doelen van het EAB (zie hieronder voor een nadere toelichting). Onderstaande tabel laat zien hoe vaak de rechterlijke autoriteiten in 2017 zijn overgegaan tot weigering van de tenuitvoerlegging van een binnenkomend EAB.

TABEL 3.5 WEIGERING OM EEN EAB TEN UITVOER TE LEGGEN

UITVOERENDE LIDSTAAT	NL	DL	FR	IE	LT	PL	RO	ZW	TOTAAL[1]	EU24[2]
Aantal weigeringen om EAB ten uitvoer te leggen	NB	251	61	7	1	84	58	14	476	796
Totaal aantal binnenkomende EAB's	1019	1536	586	357	83	378	860	122	3922	7766
% geweigerd		16%	10%	2%	1%	22%	7%	11%	12%	10%

[1] Totaal betreft de zeven casestudylanden; Nederland is in deze optelling niet meegenomen.
[2] België, Malta, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben hierover geen informatie aangeleverd.

Het valt op dat het aantal aan rechterlijke autoriteiten voorgelegde EAB's/ overleveringsverzoeken sterk uiteenloopt. In Litouwen ging het in 2017 slechts om 83 procedures, terwijl aan de Duitse autoriteiten 1536 zaken zijn voorgelegd. Ook het percentage weigeringen vertoont aanzienlijke verschillen, met Polen aan de ene kant waar in 22 procent van de gevallen de tenuitvoerlegging van het EAB werd geweigerd en Litouwen, Ierland en Roemenië waarin dit aantal niet boven de tien procent uitkomt.

[136] Zie daarover onder meer: Europese Raad, 2007, *Report from the Commission on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States* en Europese Commissie, 2007, *Verslag van de Commissie over de uitvoering, sinds 2005, van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten*.

Tabel 3.6 laat zien welke gronden ten grondslag lagen aan de weigering om het EAB ten uitvoer te leggen. De artikelen uit het Kaderbesluit 2002/584, waarin de weigeringsgronden zijn opgenomen, worden hieronder toegelicht. Deze cijfers geven geen inzicht in de herkomst van het EAB. Het is dus op grond van deze gegevens niet bekend hoe vaak bepaalde weigeringsgronden tegen een door Nederland uitgevaardigd EAB zijn ingeroepen. De onderzoekers hebben contact opgenomen met de Europese Commissie om na te gaan of deze uitgesplitste gegevens beschikbaar zijn, maar dit blijkt niet het geval.

TABEL 3.6 WEIGERING OM EEN EAB TEN UITVOER TE LEGGEN

UITVOERENDE LIDSTAAT	NEDERLAND		DUITSLAND		FRANKRIJK		IERLAND		LITOUWEN		POLEN		ROEMENIË		ZWEDEN		TOTAAL[1]		EU23[2]	
Grond	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Artikel 3.1	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Artikel 3.2	0	0%	1	0%	1	3%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%	3	1%	4	1%
Artikel 3.3	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%	1	7%	2	0%	2	0%
Artikel 4.1	12	16%	1	0%	0	0%	0	0%	1	33%	11	13%	0	0%	4	29%	17	4%	45	6%
Artikel 4.2	0	0%	2	1%	0	0%	0	0%	0	0%	6	7%	0	0%	0	0%	8	2%	12	2%
Artikel 4.3	0	0%	1	0%	1	3%	0	0%	0	0%	1	1%	2	3%	0	0%	5	1%	7	1%
Artikel 4.4	2	3%	11	4%	1	3%	0	0%	1	33%	0	0%	3	5%	0	0%	16	4%	29	4%
Artikel 4.5	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Artikel 4.6	16	21%	56	22%	11	28%	0	0%	0	0%	29	34%	24	41%	0	0%	120	26%	229	31%
Artikel 4.7	0	0%	9	4%	0	0%	0	0%	0	0%	21	24%	0	0%	0	0%	30	7%	38	5%
Artikel 4 bis	41	55%	41	16%	7	18%	3	43%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	51	11%	100	14%
Artikel 5.2	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Artikel 5.3	0	0%	2	1%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%	3	1%	9	1%
Artikel 8	4	5%	7	3%	3	8%	1	14%	0	0%	0	0%	4	7%	1	7%	16	4%	23	3%
Artikel 15.2	0	0%	0	0%	5	13%	0	0%	0	0%	1	1%	7	12%	0	0%	13	3%	25	3%
Artikel 20	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Artikel 2.1	0	0%	2	1%	1	3%	0	0%	0	0%	8	9%	0	0%	0	0%	11	2%	13	2%
Artikel 16	0	0%	1	0%	1	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	0%	3	0%
Artikel 1.3	0	0%	87	35%	1	3%	2	29%	1	33%	0	0%	0	0%	8	57%	99	22%	109	15%
Anders	0	0%	29	12%	7	18%	1	14%	0	0%	6	7%	18	31%	0	0%	61	13%	79	11%
Sub artikel 4	71	95%	121	48%	20	51%	3	43%	2	67%	68	79%	29	50%	4	29%	247	54%	461	63%
Totaal	75		250		39		7		3		86		58		14		457		728	

[1] Totaal betreft de zeven casestudylanden; Nederland is in deze optelling niet meegenomen.

[2] België, Hongarije, Malta, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben hierover geen informatie aangeleverd aan de Europese Commissie.

Uit tabel 3.6 valt af te leiden dat in het merendeel van de gevallen (54 procent in de case-studylanden; 63 procent in alle EU-lidstaten) één van de facultatieve weigeringsgronden de reden vormt om een EAB niet ten uitvoer te leggen. Nederland legt in nagenoeg alle gevallen één van de facultatieve gronden aan de weigering ten grondslag; ook in Polen is dit percentage relatief hoog. Zweden en Ierland beroepen zich juist minder vaak dan gemiddeld op één van deze gronden.

Artikel 4, lid 6 is de weigeringsgrond waarop de rechterlijke autoriteiten zich het meest hebben beroepen in 2017. Deze (facultatieve) weigeringsgrond komt erop neer dat de uitvoerende lidstaat zich ertoe verbindt de straf zelf ten uitvoer te leggen; overlevering van de gezochte persoon, mogelijk veelal onderdanen van de uitvoerende lidstaat, aan de uitvaardigende lidstaat is in die gevallen niet aan de orde. Kaderbesluit 2008/909 moet worden toegepast om de straf over te dragen aan de lidstaat waar ze wordt uitgevoerd. Dit betekent overigens in beginsel dat er – na succesvolle afronding van deze procedure – niet langer sprake is van een openstaande straf, aangezien deze straf dan in het buitenland wordt geëxecuteerd.[137]

Een andere veelvoorkomende (tevens facultatieve) weigeringsgrond is te vinden in artikel 4 bis van het Kaderbesluit[138]: de tenuitvoerlegging mag onder bepaalde omstandigheden worden geweigerd als de betrokkene niet in persoon is verschenen op het proces dat tot het vonnis heeft geleid, en dus een verstekvonnis is gewezen. Met name Nederlandse, Ierse en in mindere mate Duitse en Franse rechterlijke autoriteiten beroepen zich regelmatig op deze weigeringsgrond.

Met name Duitse autoriteiten doen regelmatig – in een derde van de weigeringen – een beroep op artikel 1, lid 3, waarin gesteld is dat het kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast. [139] In casu lijkt het vaak te gaan om structurele en fundamentele detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat, waardoor de gezochte persoon een reëel gevaar zal lopen om te worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling, wanneer hij wordt overgeleverd aan voornoemde lidstaat. Uit deze cijfers is niet af te leiden om welke landen het in casu gaat. Wel is bekend dat het EHRM in 2014 en 2015 in ieder geval de lidstaten Roemenië en Hongarije heeft veroordeeld wegens de overbevolking in zijn gevangenissen; ook heeft het EHRM in 2014 vastgesteld dat de problemen die uit de overbevolking van de Belgische gevangenissen voortvloeiden, van structurele aard waren.[140] Uit onderzoek van Efrat[141] naar toepassing van het EAB door Ierland en Groot-Brittannië volgt eveneens dat het aantal overleveringen aan andere lidstaten, gecorrigeerd naar andere factoren, mede afhangt van het kwaliteit van het strafrechtsysteem en de mensenrechtensituatie.

[137] Zie artikel 8, lid 1 van het Kaderbesluit: de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat erkent de toegezonden vonnis en neemt onverwijld de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de sanctie.
[138] Deze (facultatieve) weigeringsgrond is ingevoerd met Kaderbesluit 2009/299.
[139] Strikt genomen is geen sprake van een weigeringsgrond, maar is sprake van een beslissing tot uitstel van de tenuitvoerlegging van het EAB. Zie hierover het arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198. Uit rechtsoverweging 98 van laatstgenoemde uitspraak volgt dat wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit vaststelt dat er voor de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd een reëel gevaar bestaat van een onmenselijke of vernederende behandeling, de tenuitvoerlegging van dat bevel moet worden uitgesteld. Zij kan evenwel niet worden afgelast (zie naar analogie arrest Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punt 38).
[140] Arrest van het Europees Hof van Justitie van 5 april 2016 en het arrest van het EHRM Vasilescu/België, nr. 64682/12 van 25 november 2014.
[141] A. Efrat 2019, Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant, *Journal of European Public Policy* 26:5, p. 656-675.

Minder voorkomende weigeringsgronden, waar het de casestudylanden betreft, maar ook waar het de overige EU-landen aangaat, zijn:

- Artikel 4, lid 7 (facultatief), namelijk 7 procent, met name in Polen. Het gaat hierbij om strafbare feiten die zijn gepleegd buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat. Deze grond lijkt met name betrekking te hebben op EAB's ten behoeve van opsporing.
- Artikel 4, lid 1 (facultatief), namelijk 4 procent, met name in Zweden en Polen. Deze grond ziet op het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Het strafbare feit is in het recht van de uitvoerende lidstaat niet strafbaar gesteld. Deze grond kan betrekking hebben op beide doelen van het EAB.
- Artikel 4, lid 4 (facultatief), namelijk 4 procent, met name in Duitsland. Deze grond heeft betrekking op de verjaring van de strafvervolging of de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf.
- Artikel 8, namelijk 4 procent, met name in Roemenië en Frankrijk. Dit artikel stelt enkele inhoudelijke en vormvereisten aan het EAB. Deze grond kan betrekking hebben op beide doelen van het EAB.
- Artikel 15, lid 2, namelijk 3 procent, met name in Roemenië en Frankrijk. Dit artikel geeft de rechterlijke autoriteit de bevoegdheid om aanvullende gegevens te vragen van de uitvaardigende lidstaat binnen een daartoe te stellen termijn. Deze grond kan betrekking hebben op beide doelen van het EAB.
- Artikel 2, lid 1, namelijk 2 procent, met name in Polen. Dit artikel bepaalt de termijnen van strafbare feiten waarvoor een EAB uitgevaardigd kan worden. Voor het doel strafvervolging moet het gaan om een strafbaar feit waarvoor een maximumstraf geldt van ten minste twaalf maanden naar het recht van de uitvaardigende lidstaat; voor het doel tenuitvoerlegging van de straf om een opgelegde straf van ten minste vier maanden.

De volgende weigeringsgronden komen zelden voor:

- artikel 3, lid 2: de persoon is onherroepelijk berecht door een lidstaat voor dezelfde feiten (verbod op ne bis in idem).
- artikel 3, lid 3: de persoon kan op grond van het nationaal recht van de uitvoerende lidstaat vanwege zijn of haar leeftijd niet strafrechtelijk vervolgd worden.
- artikel 4, lid 2: de persoon wordt in de uitvoerende lidstaat vervolgd wegens hetzelfde feit dat aan het EAB ten grondslag ligt.
- artikel 4, lid 3: de rechterlijke autoriteiten van de uitvoerende lidstaat hebben voor hetzelfde strafbare feit dat aan het EAB ten grondslag ligt besloten geen vervolging in te stellen.
- artikel 5, lid 3: de uitvoerende lidstaat wil als voorwaarde stellen dat de persoon tegen wie een EAB ten behoeve van strafvervolging is uitgevaardigd wordt teruggezonden naar deze lidstaat om daar – na berechting in de uitvaardigende lidstaat – de opgelegde vrijheidsstraf te ondergaan.

Op grond van artikel 3.1 (amnestie), artikel 4, lid 5 (onherroepelijke berechting in een derde land), artikel 5, lid 2 (garantie tot herziening van een levenslange vrijheidsstraf), artikel 16 (samenloop van verzoeken) en artikel 20 (de gezochte persoon geniet een voorrecht of immuniteit) werd in 2017 de tenuitvoerlegging geen enkele keer geweigerd.

3.4 Regionale samenwerking

In enkele casestudylanden, alle behorend tot de EU, zijn vormen van (geïnstitutionaliseerde) regionale samenwerking aangetroffen. Deze worden in deze paragraaf beschreven.

Grondslag

Het Kaderbesluit 2002/584 is in de plaats gekomen van 'de overeenkomstige bepalingen van de terzake van uitlevering toepasselijke verdragen in de betrekkingen tussen de lidstaten'. In beginsel kent de Europese samenwerking inzake overlevering daarom een uniform Europeesrechtelijk kader (los van de mogelijkheid om al dan niet facultatieve weigeringsgronden in nationale wetgeving om te zetten). Artikel 31 van het Kaderbesluit 2002/584 en artikel 29 van het Kaderbesluit 2008/909 bepalen echter dat lidstaten de bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen die op het tijdstip van het aannemen van dit kaderbesluit van kracht zijn, mogen blijven toepassen voor zover deze verder reiken dan de doelstellingen van het kaderbesluit en ertoe bijdragen de procedures voor de overlevering van personen tegen wie een EAB is uitgevaardigd verdergaand te vereenvoudigen of te vergemakkelijken.

Daarnaast konden lidstaten onder dezelfde voorwaarden vóór de inwerkingtreding van dit kaderbesluit bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen sluiten. Hierbij moet ingeval van het arrestatiebevel gedacht worden aan de vaststelling van kortere beslistermijnen, de uitbreiding van de lijst van strafbare feiten, de verdere beperking van weigeringsgronden of de verlaging van de toepassingsdrempel.

Deze bepalingen impliceren dat in beginsel geen ruimte bestaat voor andere verdragsrechtelijke overeenkomsten waarmee bijvoorbeeld regionale samenwerking – tussen enkele EU-lidstaten – vorm krijgt.

Tijdens het casestudy-onderzoek is gebleken dat Zweden met de andere Noordse landen, namelijk de EU-lidstaten Finland en Denemarken en de niet-EU-lidstaten Noorwegen en IJsland, een multilaterale overeenkomst inzake overlevering van veroordeelden en toepassing van het Noords Aanhoudingsbevel (NAB) heeft gesloten. Voor zover bekend hebben de casestudylanden geen andere – verdergaande – bilaterale of multilaterale overeenkomsten, zoals bedoeld in bovengenoemde artikelen, gesloten. Wel werken landen op uitvoeringsniveau soms intensief met elkaar samen. In dat kader verdient het CrossBES-project opgezet door het casestudyland Duitsland en Nederland en België bespreking.

Noords Aanhoudingsbevel

Zweden werkt sinds de jaren '60 al samen op regionaal niveau met de Noordse landen inzake overlevering van veroordeelden op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning.[142] Met de komst van het EAB en Europese samenwerking op het vlak van overlevering heeft deze samenwerking een andere vorm gekregen. Naast het EAB bestaat ook een Noords Aanhoudingsbevel (NAB) waarvan het toepassingsgebied zich beperkt tot de Noordse landen.

Mathisen stelt dat het NAB een aantal eigenschappen met de EAB deelt, waaronder de plicht om tot overlevering over te gaan op grond van het beginsel van wederzijdse erken-

[142] G. Mathisen, 2010. Nordic Cooperation and the European Arrest Warrant: Intra-Nordic Extradition, the Nordic Arrest Warrant and beyond. *Nordic Journal of International Law,* 79, p. 1-33.
Zie ook: A. Suominen, 2011. The Characteristics of Nordic Criminal Law in the Setting of EU Criminal Law. *European Criminal Law Review*, p. 170-187.

ning.[143] Volgens Suominen is het beginsel van wederzijds vertrouwen/erkenning in het NAB verder doorgevoerd dan in het EAB.[144] Dit komt tot uiting in de volgende verschillen tussen het NAB en de EAB, wat maakt dat het NAB een bredere reikwijdte heeft dan het EAB en minder facultatieve weigeringsgronden en kortere doorlooptijden kent.

Voor uitvaardiging van een NAB is het namelijk niet relevant hoe lang de strafduur bedraagt. Enkel is vereist dat één van de strafbare feiten – ingeval van samenloop van gepleegde strafbare feiten – in het uitvaardigende land bestraft kan worden met een vrijheidsstraf. In tegenstelling tot artikel 4, lid 1 van het Kaderbesluit 2002/584 is dubbele strafbaarstelling niet vereist. Ook kunnen de Noordse staten verzoeken niet afwijzen op grond van de omstandigheid dat de strafvervolging of de straf volgens de wet van de uitvoerende lidstaat verjaard is. Bovendien kunnen bijkomende straffen eveneens overgedragen worden ('accessory extradition'). Tot slot stelt het verdrag extra eisen aan de weigering, wanneer het gaat om een strafbaar feit dat geheel of ten dele is gepleegd op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat. In die gevallen is een weigering enkel toelaatbaar, wanneer dit feit volgens het recht van de uitvoerende lidstaat niet strafbaar gesteld is.

Het verdrag inzake het NAB stelt daarnaast aanzienlijk minder voorbehouden bij eventuele vervolging wegens andere strafbare feiten na overlevering. In beginsel is het toegestaan om de overgeleverde veroordeelde tevens te vervolgen en te bestraffen voor andere misdrijven dan die waarop het NAB ziet.

Tot slot voorziet het verdrag inzake de NAB in aanzienlijk kortere termijnen voor de beslissingsprocedures. De standaard-beslistermijn in zaken waarin de gezochte persoon zich verzet tegen overlevering bedraagt 30 dagen, ingaande op de dag van zijn aanhouding; bij het EAB is dit 60 dagen. In het geval dat de gezochte persoon instemt met overlevering, is de beslistermijn over de tenuitvoerlegging van het NAB drie dagen na deze instemming; bij het EAB is dit tien dagen. Mathisen merkt over deze kortere termijnen op dat de autoriteiten (Openbaar Ministerie en politie) in de Noordse landen inmiddels veel ervaring hebben met het snel en efficiënt afhandelen van deze verzoeken met een minimale toepassing van formaliteiten.[145] Hierdoor zou minder tijd benodigd zijn dan bij de tenuitvoerlegging van een EAB.

Ook het regime inzake overlevering van veroordeelden naar één van de Noordse landen wijkt af van het Europeesrechtelijk kader. Zo geldt geen verbod van overlevering van een Zweedse onderdaan naar een van deze landen, waarbij dit wel zo is bij overlevering aan (andere) EU-lidstaten. Bij overlevering naar een Noordse staat treden de autoriteiten (namelijk het lokale of regionale OM) direct met elkaar in contact, in plaats van dat de procedure via de centrale autoriteit verloopt. Als de betrokken persoon – dit kan dus een eigen onderdaan zijn – instemt met overlevering, dan kan de officier zelf besluiten tot overlevering. Als dit niet het geval is, wordt de zaak overgedragen aan de Office of the Prosecutor-General. Als evident is dat aan het verzoek voldaan moet worden en het gaat niet om een eigen (Zweedse) onderdaan, dan kan deze officier besluiten tot overlevering. In andere gevallen is het aan de minister om een beslissing te nemen, waarbij deze het hooggerechtshof om een oordeel kan vragen.

[143] Mathisen, 2010.
[144] Suominen, 2011.
[145] Mathisen, p. 24.

CrossBES

Het CrossBES (Cross Border Execution of Sentences)-project betreft een samenwerking bij de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van sancties tussen Nederland, België en Duitsland (de deelstaat Noordrijn-Westfalen). Dit project richt zich op verbetering van de samenwerking op het vlak van de (gezamenlijke) grensoverschrijdende opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging in de Euregio Maas-Rijn en Rijn-Maas-Nord.[146] Aanleiding voor dit project was het rapport van aanbevelingen, *A Practitioners View on Judicial Cooperation in Criminal Matters in EU Border Regions*, opgesteld door het Bureau voor Euregionale Samenwerking (BES), waarin een gebrek aan kennis en informatie op het vlak van de (grensoverschrijdende) tenuitvoerlegging van straffen is gesignaleerd op drie niveaus:[147]

- de wettelijke mogelijkheden die de verschillende lidstaten van de Europese Unie hebben met betrekking tot het stellen van onderzoekshandelingen in de fase van tenuitvoerlegging van de straf;
- de mogelijkheden die internationale verdragen en Europese kaderbesluiten bieden;
- de behoefte aan informatie en uitwisseling in concrete dossiers (traceren van de veroordeelde).

Eén van de pijlers van het CrossBES-project betrof het doen van aanbevelingen teneinde de tenuitvoerlegging van straffen en de grensoverschrijdende samenwerking op dit vlak te verbeteren. Deze aanbevelingen zijn neergelegd in een rapport van bevindingen en aanbevelingen, *Cross Border Execution of Sentences - Better to light a candle than curse the darkness: Closing the enforcement gap*, dat in september 2019 is uitgebracht. Voor een uitgebreide bespreking van bevindingen en aanbevelingen verwijzen wij naar dit rapport waarin knelpunten en aanbevelingen op institutioneel, individueel, praktisch en organisatorisch niveau worden onderverdeeld. Bij een aantal belangrijke knelpunten en bevindingen wordt hieronder stilgestaan. In het volgende hoofdstuk komen ook de aanbevelingen om de samenwerking te verbeteren aan de orde.

Volgens de rapporteurs is de gehele grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken hoofdzakelijk toegespitst op de opsporing en vervolging en in veel mindere mate op de strafuitvoeringsfase.[148] Als redenen hiervoor worden genoemd: een gebrek aan informatie en expertise, lacunes in de regelgeving, capaciteitsproblemen, gebrekkige en ontoereikende ICT-infrastructuur en onvoldoende talenkennis (bijvoorbeeld bij het vertalen van certificaten of gerechtelijke beslissingen). Deze factoren kunnen het overbrengingsproces aanzienlijk vertragen en zorgen voor relatief hoge kosten.[149] Bovendien volgt uit het onderzoek dat officieren van justitie de procedure als te lang ervaren: de Nederlandse autoriteiten houden rekening met een geschatte duur van 1,5 jaar voor de overbrenging van een gedetineerde vanaf het verzoek van de gedetineerde tot de feitelijke overbrenging naar een andere lidstaat. Gedurende deze periode blijft de veroordeelde onderdeel uitmaken van de voorraad onvindbare veroordeelden.

Dit leidde tot de voorspelling dat een snellere overbrengingsprocedure het aantal overbrengingen zal laten stijgen[150], en daarmee de voorraad onvindbare veroordeelden zal laten dalen. Aanbevolen wordt dat er zowel nationaal als internationaal meer aandacht en middelen gaan naar de grensoverschrijdende strafuitvoering, onder meer door te investeren in

[146] CrossBES 2019, *Cross Border Execution of Sentences: Better to light a candle than curse the darkness - Closing the enforcement gap: Bevindingen en aanbevelingen*, p. 7.
[147] Idem, p. 9.
[148] CrossBES 2019, p. 12.
[149] Idem, p. 43.
[150] Idem, p .44.

opleiding, het uitbouwen van kennis, expertise en vaardigheden.[151] Routine en specialisatie zijn daarnaast van belang om overdrachtsprocedures te versnellen.[152]

De rapporteurs stellen dat een snelle en adequate grensoverschrijdende informatieuitwisseling van informatie in de strafuitvoeringsfase van essentieel belang is. Op dit vlak is sprake van lacunes, zowel op het regelgevend niveau als het zaaksinhoudelijke niveau.[153] Op regelgevend en institutioneel niveau wordt grensoverschrijdend handelen in de strafuitvoeringsfase mede bepaald door de wettelijke (on)mogelijkheden van de andere lidstaten. Als 'pijnpunt' wordt gesignaleerd dat er een internationale (verdrags-)basis ontbreekt om de nationale opsporingsmogelijkheden in de tenuitvoerleggingsfase grensoverschrijdend toe te passen.[154]

Een ander probleem betreft het verkrijgen van betrouwbare informatie over gevangenisomstandigheden op grond waarvan beoordeeld kan worden of de strafoverdracht een schending van de bepalingen van het EVRM of andere Europeesrechtelijke bepalingen met zich meebrengt.[155] Hierbij wordt de in Nederland gehanteerde procedure genoemd als goed voorbeeld van hoe een dergelijke beoordeling eruit kan zien, waarbij sprake is van een tweeledige toets: enerzijds de algemene detentieomstandigheden in de beslissingsstaat en anderszijds een toets in concreto waarbij de specifieke situatie van de gezochte persoon wordt betrokken.[156] Bovendien is van belang dat in de praktijk bedenkingen tegen het beginsel van wederzijdse erkenning bestaan. Er bestaat – mede door een gebrek aan duurzame communicatie – een discrepantie tussen een juridische en een empirische werkelijkheid waarin geen vertrouwen in andere nationale rechtssystemen binnen de EU wordt gevoeld en in praktijk wordt gebracht[157]; voorbeeld hiervan zijn de gevangenisomstandigheden.

Op zaaksinhoudelijk niveau - bij de uitvaardiging van een EAB of het opstellen van een 909- of 947-certificaat tot strafoverdracht speelt als complicatie hoe er zicht verkregen moet worden op bijvoorbeeld de verblijfplaats van de veroordeelde en zijn sociale, familiale en economische binding met het ene of het andere land. In Nederland en België zijn de immigratiediensten betrokken als informatieverstrekker over (de woonplaats van) de dader; in Duitsland is dit in mindere mate het geval.[158]

Geconstateerd wordt dat het uitwisselen van informatie lang niet zo vlot en soepel verloopt in de strafuitvoeringsfase als in de opsporingsfase. Om deze informatieuitwisseling te versterken wordt onder ander gesuggereerd om het Fugitive Active Search Team (FAST) te versterken.[159] Zo bestaat de Belgische FAST enkel uit politieagenten, terwijl in Nederland de FAST zowel uit politie als justitie bestaat. Een multidisciplinair samengesteld team wordt gezien als een best practice. Ook wordt in het rapport geconstateerd dat Nederland voor alle overbrengingen van gedetineerden en overdrachten van vonnissen een centrale autoriteit in het leven heeft geroepen, wat als voordeel heeft dat de verantwoordelijke autoriteit makkelijk te vinden is en hiermee gemakkelijk contact gezocht kan worden.

[151] Idem, p. 12.
[152] Idem, p. 44.
[153] Idem, p. 15.
[154] Zie ook de Richtlijn 2014/41/EU van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. Deze richtlijn heeft enkel betrekking op het door een andere EU-lidstaat laten uitvoeren van onderzoeksmaatregelen met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal en biedt geen grondslag voor de uitvoering van deze maatregelen met het oog op tenuitvoerlegging van straffen.
[155] Idem, p. 35-36.
[156] Deze procedure sluit aan bij de tweeledige toets die door het Europees Hof van Justitie is ontwikkeld in het het Hof van Justitie van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru, C-404/15 en C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198.
[157] Idem, p. 38.
[158] Idem, p. 42.
[159] Idem, p. 18.

De toepassing van het bestaande instrumentarium zou in de praktijk knelpunten opleveren en verbetering behoeven. Met name in Nederland wordt de in het Kaderbesluit 2002/584 opgenomen termijn waaruit volgt dat een EAB kan worden uitgevaardigd bij een minimale opgelegde straf van ten minste vier maanden, als beperking gezien. Ook zou paspoortsignalering, waarbij personen met een openstaande vrijheidsstraf geen paspoort kunnen aanvragen, totdat ze de opgelegde straf hebben ondergaan, een toevoeging kunnen vormen aan de bestaande signaleringsinstrumenten.[160]

Daarnaast bestaan er interpretatieverschillen bij het omrekenen van straffen naar dagen waarbij in lidstaten verschillende methodieken worden gehanteerd; deze verschillen zouden de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafvonnissen bemoeilijken.[161]

3.5 Internationale vergelijking

In deze paragraaf vergelijken we de verschillende bevindingen uit de casestudy's over de invulling van het rechtssysteem met de Nederlandse situatie om te kijken of er verklaringen zijn voor het feit dat de voorraad openstaande vrijheidsstraffen en daarmee samenhangend de hoeveelheid onvindbare veroordeelden in Nederland veel groter is dan in de casestudylanden.

3.5.1. Voorlopige hechtenis

Nederland kent weliswaar wettelijke maxima voor bevelen tot voorlopige hechtenis, maar - gezien de mogelijkheden tot verlenging - niet voor de totale duur van het voorarrest. Alleen de te verwachten gevangenisstraf mag niet overschreden worden.[162] Dit sluit aan op de wetgeving in een aantal casestudylanden (Zweden en Frankrijk). Ook Ierland en Canada hebben geen maximumtermijnen, maar in die landen wordt in de regel borgtocht toegepast en is voorlopige hechtenis een minder gekozen instrument. Andere landen hebben wel maxima gesteld aan de duur van voorlopige hechtenis, maar het is de vraag of Nederland in de praktijk tegen deze grenzen aan zou lopen. De maximale toegestane duur van voorlopige hechtenis in het 'strengste' casestudyland Duitsland is zes maanden. Een casestudyonderzoek op basis van 56 dossiers geeft een indicatie van de mate waarin langdurige voorlopige hechtenis in Nederland voorkomt.[163] Hieruit bleek dat in 11% van de gevallen de voorlopige hechtenis langer dan zes maanden heeft geduurd. In slechts in één geval was sprake van een voorlopige hechtenis die langer dan een jaar had geduurd.

De vraag rijst of de toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland bijdraagt aan een relatief grote voorraad onvindbare veroordeelden ten opzichte van andere landen. Wanneer de nog openstaande straf bij het uitspreken van het vonnis kort is vanwege een relatief lange voorlopige hechtenis, kan dit beperkingen opleveren voor de executiemogelijkheden. Uit cijfers van de DJI blijkt dat in de periode 2013-2017 gemiddeld 44% van de gedetineerden personen in voorlopige hechtenis waren genomen.[164] Hoewel dit percentage over die jaren vrij constant is gebleven (van 47% in 2013 naar 44% in 2017) is het absolute aantal personen in voorlopige hechtenis wel sterk gedaald. In 2013 betrof dit 4.911 personen terwijl het in 2017 nog maar om 3.874 personen ging, een daling van ruim 21%. Eerder onder-

[160] Idem, p. 27.
[161] Idem, p. 29.
[162] Art 67a lid 3 Sv
[163] Crijns, J.H., Leeuw, B.J.G., Wermink, H.T. (2016), *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Eleven International Publishing.
[164] Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal. 2013-2017*, augustus 2018.

zoek van de Algemene Rekenkamer heeft de constatering opgeleverd dat "een zinvolle kwantitatieve vergelijking van het aantal voorlopig gehechten op Europees niveau op basis van [de beschikbare] informatie niet mogelijk is. De bewering dat Nederland koploper zou zijn in Europa [wat betreft toepassing van voorlopige hechtenis] kan dan ook op basis van de beschikbare internationale databronnen niet worden bewezen of ontkracht."[165] Een studie gericht op voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht haalt aan dat het "Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties en diverse andere instanties in de afgelopen jaren herhaaldelijk zorgen [hebben] geuit over de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met de voorlopige hechtenis van minderjarige verdachten". Ook wordt vastgesteld dat "deze praktijk [niet in lijn zou zijn] met de internationaal erkende rechten van het kind". Deze studie presenteert echter ook geen kwantitatieve vergelijking van deze toepassingspraktijk met die in andere landen.[166] Al met al kunnen we hieruit niet de conclusie trekken dat Nederland ten aanzien van voorlopige hechtenis ten opzichte van de internationale praktijk een uitzonderingspositie inneemt. Het is dus ook niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de vraag of Nederland in de praktijk (on)voldoende inzet toont bij het laten verschijnen van verdachten bij rechtszittingen en rechterlijke uitspraken.[167] In paragraaf 4.2.5. gaan we hier verder op in.

3.5.2. Verstekveroordelingen en borgtocht

Ten aanzien van verstekveroordelingen kunnen we vaststellen dat de internationale verschillen groter zijn. In Nederland zijn zowel veroordelingen bij verstek (waarbij de verdachte op geen moment in het strafproces ter zitting aanwezig is geweest) mogelijk als veroordelingen op tegenspraak (waarbij de verdachte op enig moment in het strafproces aanwezig is geweest). Er zijn geen cijfers bekend over de aantallen veroordelingen bij verstek en op tegenspraak in Nederland noch in de casestudylanden. Het feit dat aanwezigheid ter zitting als recht en niet (in alle gevallen) als plicht voor de verdachte wordt gezien duidt erop dat veroordelingen bij verstek ook in de praktijk regelmatig voor zal komen. In een aantal landen uit onze casestudy's zien we dat veroordelingen bij verstek niet de praktijk zijn en slechts bij uitzondering plaatsvinden. In Duitsland en Ierland vinden dergelijke veroordelingen in principe niet plaats en ook in Roemenië gebeurt het slechts in specifieke gevallen.

De toepassing van verstekprocedures kan logischerwijs gevolgen hebben voor de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Wanneer de verdachte niet aanwezig is bij het uitvaardigen van het vonnis, kan deze zich makkelijker aan het toezicht onttrekken en is tenuitvoerlegging van de straf afhankelijk van de bereidwilligheid van de veroordeelde om zich op een later moment alsnog te melden. De andere kant van de medaille is, althans zo is geconstateerd in Duitsland, dat wanneer principieel geen veroordeling bij verstek wordt uitgesproken, er een voorraad niet-veroordeelde verdachten kan ontstaan. Daarmee is het probleem van de onvindbare veroordeelden dus niet bestreden, maar is er eerder sprake van het verplaatsen van het probleem naar een ander stadium in het strafproces.

---

[165] Algemene Rekenkamer (2017), *Voorarrest: Verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis*, vastgesteld 23 oktober 2017.

[166] Brink, Y.N. van den, (2018) *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht: wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten*, Universiteit Leiden, 25 januari 2018.

[167] Overigens is vanuit de wetenschap en mensenrechtenorganisaties, zoals het College voor de Rechten van de Mens, juist kritiek te horen op de ruime toepassing en de motivering van de voorlopige hechtenis in Nederland, waardoor niet altijd zou worden voldaan aan de minimumvereisten uit het EVRM. Zie bijvoorbeeld: R. Robroek 2017, De motivering van de voorlopige hechtenis in Nederland en het EVRM, *Delikt en Delinkwent* 1, p. 45-73; L. Stevens 2010, Voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf. De strafrechter voor voldongen feiten?, *NJB* 4, p. 1520-1525; RSJ, Voorlopige hechtenis – maar dan anders. Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging, advies van 4 juli 2011; J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster & T.B. Trotman 2013, Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis, *Strafblad*, p. 430-444; College voor de Rechten van de Mens 2017, *Tekst en uitleg*, Utrecht.

Daarnaast kan de toepassing van verstekprocedures ook op een andere wijze leiden tot (instandhouding van) een voorraad onvindbare veroordeelden. De tenuitvoerlegging van het EAB kan namelijk onder bepaalde voorwaarden geweigerd worden als de betrokkene niet in persoon is verschenen op het proces dat tot de beslissing heeft geleid. Op deze facultatieve weigeringsgrond[168] steunt in de praktijk bijna 15 procent van het totaal aantal geweigerde EAB's. Dit gegeven zou kunnen leiden tot de verwachting dat, wanneer geen sprake was geweest van een versterkveroordeling, in een (fors) aantal van die gevallen de tenuitvoerlegging van het EAB niet was geweigerd, waardoor de kans groter was geweest dat de betrokkene in dat uitvoeringsland opgespoord en aangehouden had kunnen worden. Dit probleem treft vanzelfsprekend met name landen die een ruimhartige toepassing van verstekveroordelingen, zoals Nederland, kennen. In Ierland lijkt de aanpak met borgtocht succesvol, voornamelijk omdat deze breed wordt ingezet. Dit leidt ertoe dat verdachten meer geneigd zullen zijn ter zitting te verschijnen. Weliswaar zullen ze beseffen dat er een vrijheidsstraf boven hun hoofd hangt, maar zeker wanneer het alternatief is dat ze hun borgsom verliezen en dat zij zich voor de duur van de executieverjaringstermijn aan het toezicht van justitie zullen moeten onttrekken, wat geldt als een nieuw misdrijf, zal het verschijnen ter zitting – zeker bij relatief korte vrijheidsstraffen – te prefereren zijn.

3.5.3. Strafmodaliteiten

In paragraaf 3.2.3 zagen we dat de resultaten van de inrichting van het stelsel aan strafmodaliteiten ervoor hebben gezorgd dat Nederland ten opzichte van een groot aantal casestudylanden uit de pas lijkt te lopen. Dit kan als oorzaak worden aangewezen voor de omvang van de huidige voorraad vrijheidsstraffen. Op Litouwen na worden in Nederland de meeste onvoorwaardelijke gevangenisstraffen opgelegd, daar waar in andere landen in Europa veel meer sprake is van veroordelingen tot een boete (Duitsland), vermaningen (Zweden) of voorwaardelijke gevangenisstraffen (Polen en Frankrijk). Ook constateerden we dat in Nederland relatief veel korte vrijheidsstraffen worden opgelegd. Zowel in de categorie tot drie maanden als in de categorie tot zes maanden is Nederland (ruim) koploper ten opzichte van de casestudylanden. Dit is relevant voor de opsporing van veroordeelden (voor zover deze zich in het buitenland lijken te bevinden), omdat personen met een openstaande straf tot 120 dagen niet op basis van een EAB kunnen worden opgespoord.[169] Het is daarnaast relevant voor de overdracht van straffen, omdat dit geweigerd kan worden bij een openstaande straf van minder dan zes maanden.[170] Veel landen passen deze facultatieve weigeringsgrond ook als regel toe en daarmee vervalt de mogelijkheid om opgelegde straffen door EU-lidstaten te laten uitvoeren.

3.5.4. Verjaringstermijnen

Bij de tenuitvoerlegging van straffen hebben we geconstateerd dat Nederland bij lichte misdrijven doorgaans een verjaringstermijn hanteert van acht jaar. Daarmee wijken we af van de meeste andere landen, waar in de meeste gevallen na vijf jaar de termijn voor tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen is verlopen. De termijn voor deze categorie straffen is in het bijzonder relevant voor dit onderzoek omdat de voorraad openstaande vrijheidsstraffen voor 92% bestaat uit vrijheidsstraffen van 180 dagen of minder (10.042 personen op 1 april 2019). Een verlaging van de verjaringstermijn kan dus theoretisch een verlaging van het aantal openstaande vrijheidsstraffen van ongeveer 1.250 gevallen per jaar opleveren, maar dit biedt geen inhoudelijke oplossing voor het probleem van openstaande vrijheidsstraffen.[171] In de praktijk zal het aantal lager uitvallen omdat een deel van de personen

[168] Artikel 4 bis van het Kaderbesluit 2008/584.
[169] Artikel 2, lid 1 van het Kaderbesluit 2008/584.
[170] Artikel 9, lid 1 onder h van het Kaderbesluit 2008/909.
[171] Hierbij doen we de aannames dat (1) de veroordeelden in een constant tempo over de afgelopen jaren zijn toegevoegd aan de voorraad en (2) er geen onvindbare veroordeelden worden opgepakt.

wel wordt gevonden na verloop van tijd en de groep die tussen vijf en acht jaar wordt gezocht kleiner is dan bijvoorbeeld de groep die maximaal drie jaar wordt gezocht.

3.5.5. Internationale opsporing

Het is moeilijk gebleken op basis van de casestudy's een goed beeld te krijgen van hoe de Nederlandse praktijk van opsporing van onvindbare veroordeelden zich verhoudt ten opzichte van die in de casestudylanden. De opsporingspraktijk blijkt zelden goed gedocumenteerd in toegankelijke bronnen en experts die bereid waren hierover informatie te verschaffen zijn in beperkte mate gevonden. Afgaande op de gegevens die bekend zijn over uitgevaardigde EAB's is wel een indicatie gevonden van hoe de Nederlandse praktijk zich verhoudt tot die in Europese casestudylanden. Hieruit blijkt dat Nederland waarschijnlijk iets minder EAB's uitvaardigt dan op basis van het aantal opgelegde gevangenisstraffen te verwachten zou zijn. Dat valt echter weer te verklaren door het feit dat in Nederland relatief veel vrijheidsstraffen worden opgelegd waarvoor geen EAB kan worden uitgevaardigd omdat ze minder dan 120 dagen bedragen.

Daarnaast blijkt dat het merendeel van de uitgevaardigde EAB's (90 procent) ten uitvoer wordt gelegd. Wel zijn er behoorlijke verschillen tussen de casestudylanden aangetroffen (Nederland heeft op dit punt geen cijfers aangeleverd): Polen en Duitsland weigeren relatief vaak de tenuitvoerlegging van een EAB; in Ierland en Litouwen juist relatief weinig. De facultatieve weigeringsgronden, omgezet naar nationaal recht, vormen de meest voorkomende reden om een EAB niet ten uitvoer te leggen, en dan met name de grond om als lidstaat zichzelf ertoe te verbinden de straf ten uitvoer te leggen; overlevering van de gezochte persoon aan de uitvaardigende lidstaat is in die gevallen niet aan de orde. Dit betekent overigens dat er niet langer sprake is van een openstaande straf. Ook de weigeringsgrond omtrent verstekveroordelingen (zie hierboven) wordt in sommige landen, waaronder Nederland, relatief vaak ingeroepen.

4

Mogelijkheden tot afname van de voorraad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op mogelijkheden om de aanpak van deze voorraad openstaande vrijheidsstraffen verder te verbeteren. We zullen hierbij zowel ingaan op juridische mogelijkheden ten aanzien van samenwerking met andere landen, als op maatregelen die enkel op nationaal niveau spelen. Daarbij wordt ook de inbreng uit interviews en de expertmeeting vanuit experts uit het werkveld en academici meegenomen.

4.2 Mogelijkheden tot verbetering van de aanpak van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen

Tijdens het onderzoek hebben wij bij onze gesprekspartners, experts vanuit zowel de academische wereld als vanuit het werkveld, steeds de vraag neergelegd welke mogelijkheden zij nog zien om toch de voorraad openstaande vrijheidsstraffen verder te reduceren. Deze paragraaf bespreekt de door gesprekspartners genoemde mogelijke oplossingen of denkrichtingen. Deze punten zijn in later afgenomen interviews ook voorgelegd aan andere gesprekspartners, om uiteindelijk nogmaals ter bespreking voor te leggen tijdens de expertmeeting. Deze paragraaf presenteert daarbij ook voor zover mogelijk de bezwaren die aan deze oplossingen kleven en kanttekeningen die eventueel geplaatst zijn.

4.2.1. Verlaging van de minimumtermijn van het EAB

Momenteel kan een EAB alleen uitgevaardigd worden wanneer de openstaande (netto) vrijheidsstraf minimaal 120 dagen bedraagt. De argumentatie hiervoor is dat de overlevering na een arrestatie (afhankelijk van het uitvoerende land) enige tijd kan duren. De veroordeelde zit dan in hechtenis in het uitvoerende land, waarmee de openstaande vrijheidsstraf verder terugloopt. Als deze fase in het proces te lang is ten opzichte van de openstaande vrijheidsstraf, wordt in wezen de vrijheidsstraf voor een belangrijk deel geëxecuteerd in het buitenland, waarmee niet meer in de geest van het EAB wordt gehandeld. De ondergrens van 120 dagen is ingesteld om ervoor te zorgen dat de tijd die de veroordeelde

in het uitvoerende land in hechtenis zit en de tijd die de veroordeelde nog vast moet zitten in het verzoekende land in verhouding met elkaar blijven.

Een gesprekspartner heeft gesuggereerd dat de afhandelingstermijn van een EAB in veel lidstaten dusdanig kort is (ongeveer 3 à 4 weken)[172], dat een verlaging van de ondergrens naar bijvoorbeeld 90 dagen nog steeds een gezonde verhouding tussen afhandelingstermijn en openstaande vrijheidsstraf tot gevolg zou hebben. Hiermee zou voor de groep met een vrijheidsstraf tussen 90 en 120 dagen een effectief en bewezen opsporingsinstrument ter beschikking van het OM komen.

De voornaamste kanttekening is dat het doorgaans zeer veel moeite kost Europese regelgeving aan te passen. Zeker gezien de bevinding dat de meeste overige Europese lidstaten weinig belang hebben bij een wijziging op dit gebied is het maar de vraag of er draagvlak kan worden gevonden voor een eventuele aanpassing. Mocht een aanpassing toch haalbaar blijken, dan dient rekening gehouden te worden met het feit dat de huidige termijn van 120 dagen tot stand is gekomen in een politiek klimaat (kort na de aanslagen op het World Trade Center op 11 september 2001), waarin er relatief veel aandacht was voor rechtshandhaving. Een verlaging van de termijn zou alleen mogelijk zijn wanneer onderhandelingen worden geopend over een nieuw kaderbesluit. Volgens diverse gesprekspartners is het niet ondenkbaar dat het resultaat van deze onderhandelingen juist een verhoging van de termijn als resultaat zou opleveren. Zij wijzen erop dat in een recenter kaderbesluit (2008/947) een ondergrens van 180 dagen is vastgelegd voor de eventuele strafoverdracht door andere lidstaten.

Overigens is het de vraag of deze afhandelingstermijnen, zoals die nu in de praktijk gehaald worden, met een groter aantal EAB's nog steeds relatief kort blijven of dat een toename ertoe leidt dat de afhandeling van EAB's vertraagd raakt. Landen moeten immers aanvullende voorzieningen treffen een dergelijke toename op te kunnen vangen.

De 120-dagengrens voorkomt bovendien tot nu toe dat lichte vergrijpen internationaal afgehandeld worden. Bij lichte vergrijpen bestaan relatief grote verschillen tussen landen in de opgelegde straffen. Daar waar in de ene lidstaat een geldboete kan worden opgelegd, behoort in andere landen een korte gevangenisstraf tot de reële mogelijkheden voor bestraffing. Bij zwaardere vergrijpen zijn de verschillen met betrekking tot het eventueel opleggen van een vrijheidsstraf minder groot. Wanneer de minimumstraf lager wordt vastgesteld, moeten de vraag worden gesteld of internationale afhandeling van de tenuitvoerlegging (en opsporing daarvoor) nog wel passend is. Een verlaging van de ondergrens zou namelijk tot gevolg kunnen hebben dat voor de tenuitvoerlegging van straffen voor bepaalde feiten door enkele lidstaten wel een EAB kan worden uitgevaardigd, terwijl andere lidstaten voor de tenuitvoerlegging van andere soorten straffen bij soortgelijke feiten andere wegen moeten bewandelen. Dit resulteert in meer asymmetrische belangen tussen veel Europese lidstaten.

Ook het verlagen van de ondergrens als onderdeel van bilaterale afspraken, naar analogie van het Noords Aanhoudingsbevel (NAB), is juridisch gezien niet mogelijk; in het kaderbe-

[172] Het Kaderbesluit kent strikte termijnen voor de tenuitvoerlegging van een EAB. Als de gezochte persoon met zijn overlevering instemt, moet de definitieve beslissing over de tenuitvoerlegging van het EAB binnen tien dagen na die instemming worden genomen. Zonder instemming bedraagt deze termijn 60 dagen na aanhouding. In 2017 (Europese Commissie) kwam de duur van de procedure in de praktijk in het eerste geval uit op gemiddeld 14 dagen; in het tweede geval op gemiddeld 56 dagen. Met name Ierland wijkt in negatieve zin sterk af van het gemiddelde Europese beeld: zonder Ierland bedragen deze termijnen 13 respectievelijk 48 dagen.

sluit is namelijk vastgelegd dat alleen afwijkende bilaterale afspraken rechtsgeldig zijn die voor inwerkingtreding van het kaderbesluit al waren vastgelegd.[173]

4.2.2. Beperking van de weigeringsgronden tot uitoefening van het EAB

In de praktijk blijkt dat de tenuitvoerlegging van het EAB in ongeveer 10 procent van de gevallen wordt geweigerd (gemiddelde voor de EU-landen). In 2017 ging het om 728 gevallen, waarbij niet duidelijk is wat het aantal door Nederland uitgevaardigde EAB's was. Dit aantal is naar verwachting beperkt; tegelijkertijd is er geen zicht op het aantal EAB's dat niet uitgevaardigd wordt omdat op voorhand ingeschat wordt dat deze zal stuiten op één van de weigeringsgronden.

Een beperktere toepassing van de weigeringsgronden kan ertoe leiden dat EAB's vaker ten uitvoer worden gelegd (zie bijvoorbeeld ook het NAB waarbij het aantal weigeringsgronden aanzienlijk beperkter is).

Waar het gaat om het inperken van verplichte weigeringsgronden, is een wijziging van het kaderbesluit noodzakelijk. Hiervoor geldt hetzelfde bezwaar als hierboven geschetst. Overigens is het beroep op één van deze verplichte gronden zeer beperkt.

Inperking van de facultatieve weigeringsgronden, met name die vooral worden toegepast bij EAB's ten behoeve van tenuitvoerlegging van straffen, zal naar verwachting een groter effect teweegbrengen. Aanpassing kan via twee wegen verlopen:

- via aanpassing van het Kaderbesluit, waardoor landen deze gronden niet in hun nationale wetgeving kunnen opnemen. Deze maatregel vereist een hoge(re) mate van wederzijds vertrouwen tussen EU-lidstaten in elkaars strafstelsels. Onderzoek naar toepassing van het huidig functioneren van het EAB wijst erop dat dit vertrouwen niet in gelijke mate geldt voor alle EU-lidstaten.[174] Het is de vraag of lidstaten voldoende vertrouwen in elkaars strafstelsels hebben om over te gaan tot aanpassing van het Kaderbesluit. Daarnaast gelden dezelfde bezwaren die in de vorige paragraaf zijn geschetst. Bovendien doet Nederland als uitvoerende lidstaat ook veelvuldig beroep op deze weigeringsgronden. Het is de vraag of het vanuit dat oogpunt wenselijk is om dat beroep niet langer toe te staan.
- door bilateraal met landen in overleg te treden over de noodzaak om deze facultatieve weigeringsgronden in hun nationale wetgeving te implementeren. Deze aanpak zal naar verwachting ook op bezwaren stuiten, aangezien Nederland dan treedt in de afwegingen van de wetgevers in die landen en de implementatie en toepassing van sommige gronden sterk (en principieel) raakt aan de wijze waarop die landen hun strafrechtssysteem hebben vormgegeven. Zie bijvoorbeeld de toepassing van de weigeringsgrond omtrent verstekveroordeling door Duitsland en de wijze waarop Duitsland principieel aankijkt tegen de aanwezigheid van de verdachte ter rechtszitting. Ook hiervoor geldt – vanuit het beginsel van reciprociteit – dat Nederland zelf ook een beroep doet op verschillende van deze gronden. De vraag is wat andere landen ertoe zou aanzetten om hun nationale wetgeving aan te passen op verzoek/aandringen van Nederland: welke voordelen biedt het hen om hiertoe over te gaan? Overigens is het de vraag wat een dergelijke bilaterale aanpak concreet zal opleveren; daarvoor zijn de aantallen weigeringen relatief beperkt.

[173] Artikel 31 van het Kaderbesluit 2002/584 en artikel 29 van het Kaderbesluit 2008/909.
[174] A. Efrat 2019, Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant, *Journal of European Public Policy* 26:5, p. 656-675.

4.2.3. Bilaterale afspraken over ondergrens vrijheidsstraffen kaderbesluit 2008/909

Kaderbesluit 2008/909 kent een facultatieve weigeringsgrond bij de overdracht van straffen van minder dan 180 dagen. Nederland past zelf geen ondergrens toe en voert indien mogelijk elk binnenkomend verzoek tot strafoverdracht uit. In andere landen wordt wel met enige regelmaat een beroep gedaan op deze weigeringsgrond. Nederland zou met deze landen overleg kunnen voeren met als inzet dat minder vaak een beroep op deze facultatieve grond gedaan wordt en ook onder deze grens strafoverdracht mogelijk wordt.

Een praktisch nadeel is dat de situatie ten aanzien van openstaande vrijheidsstraffen voor veel landen niet symmetrisch is. Veel onvindbare veroordeelden hebben bijvoorbeeld de Poolse en Roemeense nationaliteit (zie de tabellen 1.1 en 1.2), maar andersom geven meerdere gesprekspartners aan dat er veel minder Nederlanders zijn die door deze landen worden gezocht voor de tenuitvoerlegging van straffen. Wat dit betreft zijn de belangen van de onderhandelingspartners naar verwachting asymmetrisch: Nederland heeft een veel groter belang bij het slagen van de onderhandelingen dan deze landen.

In de onderhandelingen met Roemenië zou daarbij wel de huidige uitvoering van EAB's die vanuit Roemenië worden ontvangen kunnen worden betrokken. De huidige praktijk is namelijk dat vaak niet tot overlevering aan Roemenië wordt overgegaan, omdat Nederland zorgen heeft over de detentieomstandigheden in Roemenië (zie ook paragraaf 3.3), wat de reden vormt om de tenuitvoerlegging van het EAB op te schorten. Roemenië heeft er belang bij dat deze EAB's toch uitgevoerd worden. Dit zou kunnen door Nederlandse of Europese steun te bieden om de detentieomstandigheden te verbeteren.[175]

In de onderhandelingen zou wellicht breder gekeken kunnen worden naar andere aspecten van internationale samenwerking op het gebied van rechtsvervolging. De huidige praktijk bij het uitvoeren van EAB's die vanuit Roemenië worden ontvangen is bijvoorbeeld dat vaak niet tot overlevering wordt overgegaan omdat er zorgen zijn over de detentieomstandigheden in Roemeense gevangenissen. Als Nederland stappen wil zetten in het verbeteren van de samenwerking met de Roemeense autoriteiten, dan zou het de mogelijkheden moeten onderzoeken van het bieden van steun bij het verbeteren van deze detentieomstandigheden. Dit zou ook in Europees verband kunnen gebeuren. Wanneer de uitvoering van door Roemenië uitgevaardigde EAB's door Nederland verbeterd kan worden, kan dit een positieve weerslag hebben op te maken afspraken over de te hanteren ondergrens bij overdracht van strafvonnissen naar Roemenië. Een bezwaar hiertegen kan dan wel weer zijn dat er een precedent wordt geschapen waardoor andere lidstaten ook mogelijkheden zouden gaan onderzoeken om Nederlandse financiële steun bij de tenuitvoerlegging van straffen te ontvangen. Daarnaast doet het risico zich voor dat er binnen Roemenië een afwijkend gevangenisregime zou kunnen ontstaan voor door Nederland overgeleverde verdachten/veroordeelden. Het is de vraag in hoeverre dat wenselijk wordt geacht.

4.2.4. Internationaal delen van bevolkingsregisters

Inzake de opsporing van in het buitenland verblijvende veroordeelden nemen we een eerder advies vanuit het grensoverschrijdende CrossBES-verband op deze plek over (zie ook paragraaf 3.4). Dit advies betreft het maken van afspraken over het delen van gegevens uit bevolkingsregisters met andere landen. Dit stelt de opsporingsinstanties in staat meer inzicht te krijgen in de huidige verblijfsstatus van de veroordeelde.

[175] Zie J.M. Beneder, 2018, Detentie in de Europese Unie, Sancties 12, p. 75-76.

Met Duitsland en België zijn in het recente verleden eenmalig gegevens gedeeld. Op deze wijze kon gecontroleerd worden of de veroordeelden bijvoorbeeld overleden waren, of op dat moment al in detentie zaten voor de executie van een andere straf. Op basis van de toen verstrekte gegevens zijn voortvluchtige veroordeelden met een openstaande vrijheidsstraf van minder dan 120 dagen waarvan verblijfsadressen bekend bleken per brief benaderd met een dringende oproep zichzelf alsnog te melden voor het executeren van hun vrijheidsstraf. Dergelijke brieven kunnen op meerdere manieren effectief zijn:

- De veroordeelde is soms niet (goed) op de hoogte van het bestaan en/of de omvang van de gevangenisstraf. De brief kan dit alsnog duidelijk maken.
- Daarnaast biedt een brief de gelegenheid om de veroordeelde duidelijk te maken wat de nadelen zijn van het zich onttrekken aan het toezicht van de instanties en het ontwijken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Men kan helder schetsen wat de veroordeelde staat te gebeuren wanneer deze bijvoorbeeld op een later moment alsnog naar Nederland wil reizen, of naar andere landen waar de identiteit gecontroleerd wordt en signaleringen open staan, etc. Zo kan de veroordeelde ervan doordrongen worden dat het op een zelf gekozen moment laten executeren van de vrijheidsstraf een verstandige keuze kan zijn.

De eerste ervaringen met dergelijke aanschrijfacties zijn met name in België positief geweest. Een aantal veroordeelden heeft zich alsnog gemeld om in Nederland de straf ten uitvoer te laten leggen.

Ook een lichtere variant in de vorm van het delen van detentieregisters is een overweging waard. Hierbij worden minder gegevens gedeeld, maar kan wel betrekkelijk gemakkelijk inzichtelijk worden gemaakt of in Nederland gezochte veroordeelden in het buitenland al in detentie zitten, en andersom of Nederlandse gedetineerden ook door buitenlandse autoriteiten worden gezocht voor de tenuitvoerlegging van een straf.

Deze aanpak kan ook met andere landen worden afgesproken. De bezwaren bij deze maatregel zijn zowel juridisch als praktisch van aard. Ten eerste moet op diplomatiek niveau onderhandeld worden over de voorwaarden waaronder en de manier waarop gegevens gedeeld kunnen worden. Europese en nationale wetgeving ten aanzien van privacy en toegang tot (strafrechtelijke) gegevens kan belemmeringen opleveren die het niet makkelijk maken het delen van gegevens op korte termijn mogelijk te maken. Vervolgens moet gekeken worden hoe de gegevens zijn opgeslagen. Bij landen waar de overheid meer gedecentraliseerd opereert, is het goed denkbaar dat deze gegevens ook decentraal zijn opgeslagen. Dit kan praktische problemen opleveren bij de verkrijging van gegevens. Ten slotte kunnen knelpunten van technische aard optreden: nadat afspraken zijn gemaakt kan het nog complex zijn om buitenlandse partijen met de juiste beveiligingsmaatregelen (architectuur, infrastructuur, autorisaties, etc.) toegang te geven tot de gegevens.

4.2.5. Meer inzet van borgtocht en verschijningsplicht

Op basis van de vergelijking van de aanpak met betrekking tot borgtocht, voorlopige hechtenis en verschijningsplicht in andere landen zou het voor de hand kunnen liggen om ook in Nederland dergelijke maatregelen te treffen. Het idee hierachter zou zijn dat door ervoor te zorgen dat verdachten meer geprikkeld worden om aanwezig te zijn bij de terechtzitting en bij de uitspraak er minder verstekveroordelingen plaatsvinden, zeker als ervoor wordt gekozen de tenuitvoerlegging onmiddellijk na de uitspraak aan te vatten. Aan deze gedachtegang kleeft een aantal bezwaren:

- Borgtocht is in Nederland al mogelijk, maar de toepassing ervan is gebonden aan dezelfde voorwaarden als die bij voorlopige hechtenis gelden. We kunnen constate-

ren dat borgtocht in Nederland vrijwel nooit wordt toegepast. Dit vergt dus een cultuuromslag bij de rechterlijke macht en het OM en dat is moeilijk te bewerkstelligen. Tegen de toepassing van de borgsom bestaan principiële bezwaren, met name omdat niet iedere verdachte een borgsom kan betalen of beschikt over vermogende relaties die dat voor hem kunnen doen, waardoor klassenjustitie zou kunnen ontstaan.[176] Tegelijkertijd biedt artikel 80 Sv de mogelijkheid om de hoogte aan te passen aan de financiële positie van de verdachte. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming kwam in 2011 tot de conclusie dat belangrijke actoren in het veld zoals officieren van justitie en rechter-commissarissen geen overwegende bezwaren hebben tegen het toepassen van de borgsom, maar dat bredere toepassing simpelweg stuit op het ontbreken van een gangbare praktijk.[177]

- Het invoeren van een verschijningsplicht zou – in lijn met de ervaringen in Duitsland – weliswaar een positief effect hebben op de voorraad openstaande vrijheidsstraffen vanwege een mogelijk verlaagde instroom, maar zou wel het ontstaan van een grotere voorraad onvindbare verdachten in de hand werken. Daarmee wordt het probleem dus enkel verplaatst. Bovendien is dit eveneens een grote verandering van het Nederlandse procesrecht. Hiermee wordt het uitgangspunt verlaten dat de verdachte op het punt van de aanwezigheid zijn eigen procespositie mag kiezen en dit heeft talloze consequenties voor het verloop van het strafproces.
- Vaker opleggen van voorlopige hechtenis zou ertoe leiden dat de vrijheidsstraf in belangrijke mate voorafgaand aan behandeling van de zaak ten uitvoer zou worden gelegd. Dit staat echter op gespannen voet met het uitgangspunt van artikel 5 van het EVRM dat verdachte zijn berechting in vrijheid mag afwachten en dat buitenlandse woon- of verblijfplaats op zichzelf onvoldoende is om vluchtgevaar aan te nemen. Bovendien wordt in Nederland mogelijk al relatief vaak voorlopige hechtenis opgelegd (zie over de kritiek hierop paragraaf 3.5.1).

Het voornaamste bezwaar tegen deze maatregelen is echter dat het ten aanzien van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen weinig effectief zou zijn. Een respondent heeft aangegeven dat de instroom in de voorraad vrijheidsstraffen voornamelijk het gevolg is van het feit dat veroordeelden niet meer traceerbaar zijn ten tijde van het onherroepelijk worden van het vonnis. Of de verdachte op het moment van het uitspreken van het vonnis in eerste instantie aanwezig is, verandert daar niets aan.

Op grond van artikel 366 lid 1 Sv moet de officier van justitie de mededeling van een verstekvonnis zo spoedig mogelijk aan de verdachte betekenen. Op grond van artikel 366 lid 2 onder a Sv wordt die mededeling echter niet gedaan indien de dagvaarding in persoon aan de verdachte is betekend, zoals in deze zaak is gebeurd. In dat geval kan de tenuitvoerlegging van het verstekvonnis op grond van artikel 557 lid 2 Sv direct na de uitspraak geschieden. Door hoger beroep (of beroep in cassatie) wordt de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort.[178] Schorsende werking houdt in dat pas overgegaan kan worden met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, nadat het rechtsmiddel is ingetrokken of daarop is besloten. Achterliggende reden voor dit artikel is de onschuldpresumptie.[179] Deze schorsende werking maakt dat de veroordeelde in de periode tot het beslissen op het appel naar het

[176] A.R. Houweling 2005, Onbekend maakt onbemind; de borgsom in het Nederlandse strafprocesrecht, *DD* 7, p. 722-740; A.R. Houweling 2008, De zekerheidsstelling in het strafprocesrecht: bezint eer gij begint, *Strafblad* 1, p. 57- 72.
[177] RSJ 2011, Voorlopige hechtenis – maar dan anders. Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging, advies van 4 juli 2011, p. 24.
[178] Zie daarover en een analyse van verschillen in rechtspositie tussen het strafrecht en het punitieve bestuursrecht: Raad van State, 13 juli 2015, *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht*, Staatscourant 2015, nr. 30280.
[179] H.E. Bröring, et al. 2020. *Schorsende werking van rechtsmiddelen bij bestuurlijke boetes.* Den Haag; WODC.

buitenland kan vertrekken, behalve in gevallen waarin voorlopige hechtenis wordt opgelegd. Overwogen kan worden om – in combinatie met een verschijningsplicht – het mogelijk te maken om de schorsende werking van het appel door de rechter te laten opheffen op gemotiveerde vordering van het OM ingeval de vrees bestaat dat de veroordeelde zich gedurende de periode van schorsing naar het buitenland zal ontvluchten. Op deze wijze zou een praktijk ontstaan zoals in Ierland waar de verdachte zijn appel in detentie afwacht.[180] Het is de vraag of dergelijke maatregelen passen binnen de beginselen van het Nederlandse strafrechtssysteem en of bij dergelijke vorderingen geen ongewenste onderscheid zal ontstaan op grond van nationaliteit/land van herkomst van de veroordeelde. Ook zou eerder nader onderzocht moeten worden of veroordeelden juist in de beroepsfase onvindbaar worden, of dat dit al gebeurt voorafgaand aan het uitspreken van het vonnis.

4.2.6. Versneld procesrecht voor buitenlandse verdachten

Het feit dat verdachten niet meer traceerbaar zijn op het moment dat het vonnis onherroepelijk wordt, kan in het geval van veroordeelden met een buitenlandse nationaliteit deels worden voorkomen door de behandeling van een eventueel beroep versneld uit te laten voeren. Er bestaan momenteel lange wachttijden in de rechtspraak en dus ook voor behandeling van beroepszaken. Toepassing van (super)snelrecht kan in die gevallen leiden tot versnelde afhandeling en biedt daardoor minder mogelijkheden voor een verdachte om zich naar het buitenland te verplaatsen. Dit verhoogt de kans dat de veroordeelde zich nog in Nederland bevindt op het moment dat het vonnis onherroepelijk wordt. Deze heeft dan minder tijd gehad om een verhuizing naar een ander land te regelen, of zit zelfs mogelijk nog in voorlopige hechtenis.

Een mogelijke optie is de behandeling van zaken van personen die geen Nederlandse nationaliteit (of vaste Nederlandse verblijfsplaats) hebben prioriteit te geven. Op dit moment kunnen bepaalde zaken op een (super)snelrechtzitting behandeld worden. Bij snelrecht staat een verdachte binnen zeventien dagen voor de rechter, bij supersnelrecht binnen drie tot zes dagen. (Super)snelrecht is in het bijzonder bedoeld voor zaken met een grote maatschappelijke indruk (zoals geweld in het publieke domein) waarbij een snelle reactie (lik-op-stuk) gewenst is.[181] Een snelrechtprocedure dient – net als andere procedures – te voldoen aan de zorgvuldigheidsnormen uit artikel 6 van het EVRM waarmee het recht op een eerlijk proces geborgd wordt.[182] Mede gelet hierop dient de toepassing van snelrecht volgens de wetgever beperkt te blijven tot relatief eenvoudige zaken waarbij de verdachte en zijn raadsman tijdig de beschikking kunnen hebben over het volledige strafdossier.[183] Bovendien moet de verdachte tekenen voor het afstand doen van het recht op wettelijk voorgeschreven voorbereidingstijd voor de verdediging (artikel 265 lid 2 jo. 367 Sv).

Ook deze maatregel kent een aantal grote bezwaren. Bij onderscheid op nationaliteit is de principiële vraag of er geen sprake is van ongelijke behandeling op basis van herkomst; het huidige (super)snelrecht kan toegepast worden afhankelijk van de aard van de zaak, en niet vanwege de persoon van de verdachte. Het maken van een onderscheid op basis van nationaliteit is, zeker waar het EU-burgers betreft, in strijd met internationale (mensenrechten)verdragen en nationale antidiscriminatiewetgeving. Dit bezwaar zou ondervangen kunnen worden door eisen aan de verblijfsplaats te stellen, zoals dat ook in Zweden en Frankrijk

[180] Zie: www.dppireland.ie/criminal-justice-system/sentencing-appeals/
[181] *Kamerstukken II* 2012-2013, 33360, nr. 3
[182] M.J. van Weerden, et al. 2016. *Evaluatie Supersnelrecht*. Amsterdam: Rozenberg Publishers (in opdracht van het WODC).
[183] Idem.

wordt toegepast (zij het op andere punten binnen het strafrecht): de verdachte zou dan over een vaste woon- en verblijfplaats in Nederland moeten beschikken.

Een tweede bezwaar zou zijn dat de buitenlandse veroordeelden met deze maatregel bevoordeeld zouden worden; zij krijgen immers sneller uitsluitsel over het vonnis. Deze prioritering zou tegelijkertijd een benadeling inhouden van mensen met een vaste verblijfsplaats in Nederland. Bij gelijkblijvende capaciteit in de rechtspraak zullen zij (nog) langer moeten wachten op behandeling van hun zaak, met alle persoonlijke en maatschappelijke gevolgen van dien. Tot slot geldt als bezwaar dat mede vanwege de waarborgen in artikel 6 van het EVRM het voorschrift is opgenomen dat de verdachte moet instemmen met het volgen van een snelrechtprocedure. Het is niet te verwachten dat een verdachte die de intentie heeft om naar het buitenland te vertrekken om de tenuitvoerlegging van zijn straf te ontlopen instemming zal verlenen. Het is de vraag of toepassing van het snelrecht zonder een dergelijke waarborg voldoet aan de normen uit het artikel 6 van het EVRM.

4.2.7. Aansturen op andere straffen

Zoals in paragraaf 4.1 duidelijk wordt, wijkt Nederland af van andere landen daar waar het gaat om het opleggen van relatief veel lage vrijheidsstraffen. 88% van de onvindbare veroordeelden heeft een openstaande vrijheidsstraf van minder dan 120 dagen en kan derhalve niet gesignaleerd worden middels een EAB. 92% heeft een vrijheidsstraf van minder dan 180 dagen waardoor in veel landen strafoverdracht geen optie is omdat de facultatieve weigeringsgrond in nationale wetgeving de facto altijd wordt toegepast.

Als de voorraad openstaande vrijheidsstraffen serieus bestreden dient te worden, dan zou ook naar de instroom gekeken kunnen worden. Wanneer vaker andere sancties worden opgelegd, dan zal dit de instroom naar de voorraad openstaande vrijheidsstraffen per definitie verkleinen en bij gelijke uitstroom op den duur de voorraad zelf ook. Bovendien zijn alternatieve sancties zoals geldboetes makkelijker internationaal over te dragen: het land dat de tenuitvoerlegging overneemt mag eventuele inkomsten zelf houden en heeft daarmee een positieve prikkel voor medewerking. Hierdoor kan ook het totaal aan openstaande straffen afnemen.

Deze maatregel vergt wel ingrijpende stappen van het OM. Het OM moet in dat geval ervoor kiezen om werkinstructies en –afspraken te wijzigen, zodat minder vaak kortdurende gevangenisstraffen worden gevorderd. Het is de vraag of dergelijke stappen omwille van een politieke wens om de voorraad openstaande vrijheidsstraffen te bestrijden passend zijn, zeker gezien de vrijheid die het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel heeft. Desalniettemin wordt deze optie binnen het programma *Onvindbare veroordeelden* nader onderzocht.

Wel dient bij deze suggestie de volgende kanttekening in acht genomen te worden. Dit onderzoek heeft betrekking op openstaande vrijheidsstraffen en gaat niet in op openstaande andere straffen, zoals taakstraffen en geldboetes. Als gevolg van deze beperking kunnen we niet vaststellen tot welke effecten op (de voorraad van) deze andere openstaande straffen deze suggestie (en ook die in paragraaf 4.3.8) leidt. Het is goed voorstelbaar dat het terugdringen van de openstaande voorraad vrijheidsstraffen via deze maatregelen resulteert in een toename van de voorraad andere openstaande straffen.

4.2.8. Aanpassing richtlijn inzet EAB

Momenteel hanteert het OM de richtlijn dat naar de nog openstaande (netto) straf wordt gekeken bij het beslissen over het uitvaardigen van een EAB. Deze netto straf dient mini-

maal vier maanden te bedragen. In het kaderbesluit is vastgelegd dat de opgelegde (bruto) straf (van dezelfde duur) relevant wordt geacht. Als iemand bijvoorbeeld wordt veroordeeld voor vier maanden gevangenisstraf, maar al twee weken in voorlopige hechtenis heeft gezeten, dan wordt volgens de richtlijn van het OM geen EAB meer uitgevaardigd terwijl dit volgens Europese regelgeving wel een mogelijkheid is. Hier is dus nog ruimte om bij de opsporing van meer onvindbare veroordeelden een EAB uit te vaardigen.

Volgens onze gesprekspartner bij het OM zou het bij een verlaging van de geëiste minimale openstaande straf van 120 naar 60 dagen gaan om 350 dossiers die nog opgepakt zouden kunnen worden. Hierbij zou wel een (deels tijdelijke en in mindere mate structurele) capaciteitsuitbreiding van LP-FAST benodigd zijn.

4.2.9. Converteren van vrijheidsstraffen in alternatieve sancties

Door een van de respondenten is het scenario geopperd dat met (advocaten van) voortvluchtige veroordeelden gesproken zou kunnen worden over het omzetten van vrijheidsstraffen in alternatieve sancties zoals taakstraffen of geldboetes, omdat de executie van deze straffen laagdrempeliger is dan die van vrijheidsstraffen. Het belangrijkste bezwaar hiertegen is dat onherroepelijke uitspraken alsnog herzien zouden worden, specifiek voor een bepaalde groep die zich juist aan de tenuitvoerlegging van straffen heeft onttrokken. Het principiële bezwaar is daarmee dat onwenselijk gedrag beloond lijkt te worden doordat alternatieven worden aangeboden.

Mogelijk is deze maatregel wel te treffen in combinatie met een sterkere inzet op alternatieve straffen zoals hierboven besproken. Daarbij valt te denken aan het aanpassen van openstaande vrijheidsstraffen in lijn met de strafeisen die bij nieuwe zaken worden voorgesteld, om zo met terugwerkende kracht de oude voorraad terug te dringen, tegelijk met het beperken van de instroom.

4.2.10. Aanpassen van verjaringstermijnen bij tenuitvoerlegging

In paragraaf 4.1 hebben we gezien dat Nederland relatief lange verjaringstermijnen toepast bij de tenuitvoerlegging van korte gevangenisstraffen. Het is een optie om deze verjaringstermijnen meer in lijn te brengen met andere Europese landen. Daarmee zou op een puur boekhoudkundige manier de voorraad openstaande vrijheidsstraffen gereduceerd kunnen worden, wat ook direct het belangrijkste bezwaar is: in de praktijk verandert deze maatregel niets aan het feit dat bepaalde veroordeelden hun straf niet hebben uitgezeten of zullen uitzitten. We hebben geen kwantitatieve data over de spreiding van vonnisdata in de huidige voorraad, waardoor geen uitspraak is te doen over de haalbare reductie. Een voorzichtige schatting (zie paragraaf 3.5.4) duidt erop dat verlaging van de verjaringstermijn met (telkens) een jaar zou kunnen leiden tot een afname van de voorraad met ongeveer duizend veroordeelden per jaar.

Overigens heeft de minister voor Rechtsbescherming in het oorspronkelijke Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen voorgesteld om de tenuitvoerleggingstermijnen in het geheel af te schaffen. Na kritiek van de Raad van State op dit voornemen heeft de regering het wetsvoorstel gewijzigd en deze bepaling geschrapt. De regering heeft aangekondigd om de afschaffing van de tenuitvoerleggingstermijnen via een separaat wetsvoorstel te regelen.[184] Dit wetsvoorstel is nog niet aanhangig gemaakt.

[184] *Kamerstukken II* 2019–2020, 35 311, nr. 4, p. 5.

4.2.11. Aparte categorisering van ongewenste vreemdelingen

De huidige voorraad van 11.000 veroordeelden bestaat voor een deel uit personen die tot ongewenst vreemdeling zijn verklaard. Dit betekent dat zij normaal gesproken Nederland niet meer binnen mogen. Daarmee zou het in de praktijk dus ook moeilijk zijn om de vrijheidsstraf ten uitvoer te leggen, aangezien het daarvoor juist een vereiste is dat de veroordeelde zich op Nederlands grondgebied bevindt.

Op dit punt zou een politiek besluit genomen moeten worden. Wanneer de ongewenstverklaring voorrang krijgt boven het uitgangspunt dat uitvoering van straffen in alle gevallen een vereiste is, dan zouden deze dossiers uit de voorraad openstaande vrijheidsstraffen gefilterd moeten worden en geregistreerd moeten worden onder een noemer als “tenuitvoerlegging niet gewenst”. Daarmee is ook gelijk het voornaamste bezwaar genoemd. Door een filtering toe te passen zou om pragmatische en juridische redenen afgeweken moeten worden van een grondbeginsel van de rechtsstaat, namelijk dat opgelegde straffen te allen tijde geëxecuteerd dienen te worden.

5

Conclusie

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de constatering dat er in 2018 ongeveer 11.000 personen waren die in Nederland zijn veroordeeld voor een vrijheidsstraf maar bij wie deze straf nog niet (volledig) ten uitvoer is gelegd. Omdat deze personen zich niet zelf hebben gemeld voor tenuitvoerlegging van hun straf en/of omdat de opsporingsinstanties deze personen niet kunnen oppakken, zijn zij aangemerkt als 'onvindbare veroordeelden'. De Minister voor Rechtsbescherming heeft uitgesproken dat dit een onwenselijke situatie is en dat er maatregelen getroffen dienen te worden om ervoor te zorgen dat de vrijheidsstraffen van deze personen alsnog ten uitvoer worden gelegd.

Omdat uit onderzoek in 2018 is gebleken dat 90% van de onvindbare veroordeelden zich (waarschijnlijk) in het buitenland bevindt, is er specifiek aandacht voor internationale samenwerking op het gebied van opsporing en tenuitvoerlegging van straffen gevraagd. In dit onderzoek is dit internationale perspectief het uitgangspunt geweest. Het einddoel hierbij was om te kijken welke mogelijkheden tot verbetering van internationale samenwerking er zijn en welke juridische aspecten hierbij van belang zijn. Om hiervoor inspiratie op te doen, is ook onderzocht hoe het onderwerp 'onvindbare veroordeelden' in andere landen speelt en hoe de aanpak in deze landen ideeën zou kunnen opleveren voor de verbetering van de aanpak in Nederland.

Verloop van het onderzoek
Bij aanvang van het onderzoek was de veronderstelling dat de aanpak van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen niet een onderwerp was dat alleen in Nederland een belangrijke rol zou spelen in het politieke debat en de uitvoeringspraktijk bij de autoriteiten. De verwachting was dat in andere landen de groep onvindbare veroordeelden in elk geval in kaart was, en dat in een aantal landen er ook processen gestart waren om tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen te realiseren.

Vrij snel na de start van de casestudy's bleken deze veronderstellingen niet terecht te zijn. In alle gevallen moest aan de benaderde experts worden uitgelegd hoe Nederland termen als 'de voorraad openstaande vrijheidsstraffen' en 'onvindbare veroordeelden' definieert, waarna men aangaf dat hoewel men de definities begreep, men de problematiek niet herkende in het eigen land. Dit leverde op twee vlakken en uitdaging op: het bleek zeer moeilijk te worden om personen te vinden die zichzelf voldoende kundig vonden om mee te werken

aan het onderzoek, maar ook inhoudelijk bleek de oorspronkelijke onderzoeksopzet niet goed uitvoerbaar.

Hierop is in overleg met de begeleidingscommissie besloten tot een wijziging in de onderzoeksaanpak. Voor het casestudy-onderzoek is getracht een zo goed mogelijk beeld te vormen van het rechtssysteem en de tenuitvoerlegging van straffen. Dit is voornamelijk gebruikt om de Nederlandse situatie in een internationale context te plaatsen. Hierbij was voornamelijk het doel om te verklaren hoe het kan dat dit onderwerp in Nederland relatief belangrijk lijkt, terwijl andere landen het onderwerp niet in kaart hebben gebracht, noch een programmatische aanpak hebben opgezet om de voorraad openstaande vrijheidsstraffen te verkleinen. Het feit dat een dergelijke aanpak in geen van de landen is aangetroffen heeft ook tot gevolg gehad dat de lessen voor een verbetering van de aanpak in Nederland miniem zijn gebleken.

Vervolgens is op basis van interviews met experts uit de academische wereld en uit het werkveld van de uitvoeringspraktijk getracht zo breed mogelijk oplossingen (en bijbehorende kanttekeningen) te verzamelen die de aanpak van deze voorraad zouden kunnen verbeteren.

De Nederlandse situatie in internationaal perspectief

Voor dit onderzoek is in negen landen onderzocht hoe het onderwerp 'onvindbare veroordeelden' wordt benaderd. Hiervoor hebben we document- en literatuuronderzoek uitgevoerd en getracht in contact te komen met experts ter plaatse die ons meer zouden kunnen vertellen over de aanpak in de praktijk. Deze casestudy-onderzoeken kenden een moeizame voortgang, wat op zich al een belangrijke bevinding oplevert. Mensen die benaderd werden, zowel in de academische wereld als in het werkveld, achtten zichzelf nooit expert ten aanzien van dit onderwerp, maar wisten ook niet aan te wijzen wie wel een goed beeld zou kunnen hebben van de voorraad onvindbare veroordeelden en de eventuele aanpak van dat probleem. In geen van de bestudeerde landen hebben we kwantitatieve gegevens kunnen achterhalen over de voorraad openstaande (vrijheids)straffen, laat staan over de samenstelling van de groep veroordeelden die het betrof. In de meeste landen is ons zelfs expliciet te kennen gegeven dat dergelijke registraties niet bestaan. Als er al gegevens waren over voortvluchtige veroordeelden, dan was nergens een helder beeld beschikbaar over hoe die groep was samengesteld. Het kon dan gaan over verdachten die nog wachtten op behandeling van hun zaak, over veroordeelden van wie de straf nog niet was geëxecuteerd, of over gedetineerden die zich aan gevangenschap hadden onttrokken of niet waren teruggekeerd na verlof.

Nederland bevindt zich dus in een unieke positie wanneer het gaat om het registreren van de voorraad niet-geëxecuteerde vrijheidsstraffen en de kenmerken die de verdachten hebben met betrekking tot herkomst en nationaliteit. In andere landen heeft men, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen goed beeld van deze voorraad en de samenstelling van de populatie aan wie de vrijheidsstraffen is opgelegd. Dit is ook in lijn met de ervaring van geïnterviewden die wij spraken over de aanpak van opsporing en strafexecutie in Nederland. Mensen uit het werkveld, noch academici die zich met het onderwerp bezighouden zijn bekend met een gerichte aanpak van het verschijnsel onvindbare veroordeelden in met Nederland vergelijkbare landen.

In een aantal van deze landen heeft men te maken met problemen als overbevolking van gevangenissen (bijvoorbeeld Roemenië) en/of capaciteitstekorten waardoor straffen niet kunnen worden uitgevoerd (België). Deze landen lijken er geen belang bij te hebben voort-

vluchtige veroordeelden op te sporen, omdat er andere problemen spelen ten aanzien van strafexecutie die prioriteit krijgen.

In Nederland is de aanpak ten aanzien van (internationale samenwerking bij) de tenuitvoerlegging van straffen op zo veel mogelijk punten gecentraliseerd belegd bij één instantie. Zo is het Landelijk Parket-Fugitive Active Search Team (LP-FAST) als enige verantwoordelijk voor het uitvaardigen van Europese Arrestatiebevelen (EAB's) ten behoeve van strafexecutie, behandelt Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) alle binnenkomende en uitgaande verzoeken voor strafoverdracht binnen de EU en is de behandeling van inkomende EAB's centraal belegd bij de Internationale Rechtshulpkamer (IRK) in Amsterdam. Daarmee is geborgd dat de diverse processen zoveel mogelijk gestroomlijnd verlopen en dat expertise met betrekking tot juridische mogelijkheden en te volgen procedures optimaal wordt opgebouwd en bijgehouden bij de instanties die deze (moeten) toepassen. De ervaring van respondenten die wij gesproken hebben is dat in andere landen doorgaans een meer decentrale aanpak op een of meerdere van deze punten is gekozen. De bevindingen in de casestudy's zijn daarmee in lijn.

Daarmee dringt de vraag zich op of Nederland daadwerkelijk een (relatief) groot probleem heeft met betrekking tot de voorraad openstaande vrijheidsstraffen en de aanpak ervan. Het beeld dat uit de casestudy's en interviews is ontstaan en ook tijdens de expertmeeting aan het eind van het onderzoek is bevestigd, is dat het vooral een kwestie van perceptie is dat de voorraad openstaande vrijheidsstraffen in Nederland groot is. De onderzoekers onderschrijven deze bevinding. In belangrijke mate is deze perceptie gevoed door het feit dat in Nederland uitzonderlijk goed in beeld is gebracht hoe groot de voorraad is en hoe deze is samengesteld. De praktijk in andere landen heeft tijdens dit onderzoek geen inzichten opgeleverd ten aanzien van niet benutte instrumenten of de mogelijke verbetering van processen. Integendeel, Nederland lijkt qua aanpak op dit thema meer doortastend te zijn dan de andere bestudeerde landen.

Verklaringen voor de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen

De voorraad openstaande vrijheidsstraffen zoals die in Nederland geregistreerd staat is in casestudylanden niet aangetroffen. Uit de casestudy's blijkt dat dit allereerst kan voortkomen uit het feit dat Nederland heeft gekozen voor een duidelijke registratie van deze groep. Uit de internationale vergelijking is daarnaast een aantal oorzaken te geven voor de totstandkoming van deze groep in Nederland en het feit dat deze vermoedelijk relatief groot is. De voornaamste oorzaak is gelegen in het feit dat in Nederland relatief veel kortere vrijheidsstraffen op worden gelegd. Bij een vergelijking met Europese landen binnen onze selectie casestudy's blijkt dat het percentage gevangenen die een straf van minder dan zes maanden opgelegd hebben gekregen in Nederland drie à vier keer hoger is dan in andere landen.[185]

Dit heeft grote gevolgen voor de mogelijkheden om gebruik te maken van internationale samenwerking. Voor opsporing ten behoeve van de tenuitvoerlegging van 88% van de openstaande vrijheidsstraffen van onvindbare veroordeelden geldt dat er geen gebruik kan worden gemaakt van signalering op basis van een EAB. Voor 92% van de straffen geldt dat strafoverdracht naar een andere EU-lidstaat door meerdere landen wordt afgewezen op

[185] Uitzondering hierop is Duitsland, dat op dit punt ongeveer in de pas lijkt te lopen met Nederland. Wij stellen op basis van onze casestudy in Duitsland en inbreng van een expert op dit gebied vraagtekens bij de beschikbare cijfers; het strafrecht van Duitsland gaat juist uit van het principe dat een korte gevangenisstraf onnodig desocialiserend werkt en daarom alleen bij hoge uitzondering opgelegd kan worden.

basis van een weigeringsgrond in het kaderbesluit waarin staat dat de overlevering van (openstaande) straffen korter dan 180 dagen geweigerd kan worden.

Nederland kent daarnaast ten opzichte van de bestudeerde landen een relatief lange verjaringstermijn aangaande strafbare feiten waarvoor korte straffen worden opgelegd. In Nederland is het zo dat zelfs bij een feit waarvoor een maximale gevangenisstraf van drie jaar geldt een verjaringstermijn van acht jaren van toepassing is – ongeacht de straf die daadwerkelijk wordt opgelegd. In veel andere landen gelden kortere verjaringstermijnen, waarbij bovendien wordt uitgegaan van de daadwerkelijk opgelegde straf. Veel van de bestudeerde landen in Europa hanteren een verjaringstermijn van vijf jaar voor de categorie feiten waar een korte gevangenisstraf voor wordt gegeven. Door de verjaringstermijnen in Nederland in lijn te brengen met de meeste andere Europese landen zou – als het ware door een boekhoudkundige ingreep – de voorraad openstaande vrijheidsstraffen als vanzelf ook aanzienlijk verkleind worden.

Mogelijkheden tot aanpassing van internationale afspraken
Ondanks het feit dat Nederland voorop lijkt te lopen bij de tenuitvoerlegging van openstaande vrijheidsstraffen, is er wel een aantal mogelijkheden tot verdere verbetering van deze aanpak naar voren gekomen uit (of nogmaals besproken tijdens) dit onderzoek. In paragraaf 4.2 is uitgebreid ingegaan op deze mogelijkheden, met een bespreking van eventuele juridische en praktische bezwaren die van toepassing zijn. In deze slotbeschouwing bespreken we de belangrijkste.

Hierbij moeten we allereerst constateren dat ten aanzien van het opsporen van veroordeelden die zich in EU-lidstaten bevinden geen mogelijkheden zijn om bilaterale afspraken te maken die verdergaande samenwerking mogelijk maken. In het kaderbesluit dat ten grondslag ligt aan het EAB is expliciet vastgelegd dat met dat kaderbesluit een uniform Europeesrechtelijk kader is vastgelegd voor opsporing. Bilaterale of multilaterale verdragen die op dit vlak een verdergaande samenwerking inhouden (bijvoorbeeld door de 120-dagengrens voor de openstaande straf te verlagen) zijn op basis van het kaderbesluit niet toegestaan, tenzij zij al van kracht waren voor inwerkingtreding van het EAB. Dit gaat bijvoorbeeld op voor het Noords Arrestatiebevel (NAB, zie paragraaf 3.4), waarin verdergaande afspraken zijn gemaakt die tenuitvoerlegging zou vergemakkelijken, maar dat al van kracht was voordat het EAB in werking is getreden. Op dit moment is er geen ruimte meer voor Nederland om op dit vlak verdragen zoals het NAB te sluiten.

Waar wel mogelijkheden liggen is op het vlak van de overdracht van strafvonnissen op basis van de Wet Wederzijdse erkenning tenuitvoerlegging strafvonnissen (WETS). In het kaderbesluit dat hieraan ten grondslag ligt is een facultatieve weigeringsgrond opgenomen waarmee een lidstaat ervoor kan kiezen om verzoeken tot strafoverdracht te weigeren wanneer de vrijheidsstraf minder dan 180 dagen bedraagt. Veel landen hebben deze facultatieve weigeringsgrond bij de uitwerking in nationale wetgeving overgenomen als verplichte weigeringsgrond. Hierdoor is in de praktijk overdracht van deze korte vrijheidsstraffen niet mogelijk. Nederland zou kunnen proberen bilaterale afspraken te maken met bepaalde lidstaten om hen ertoe te bewegen de wet- en regelgeving op dit punt aan te passen. Zo zou kunnen worden afgesproken dat deze weigeringsgrond voor verzoeken tussen Nederland en de andere lidstaten niet wordt toegepast of dat er een andere ondergrens gehanteerd wordt.

De voornaamste complicatie bij deze maatregel is dat bij pogingen die in deze richting zouden worden ondernomen, de onderhandelingspositie voor Nederland niet bijzonder sterk

zou zijn. Experts vanuit het werkveld stellen vast dat dit vooral veroorzaakt wordt door een groot verschil in belangen bij dergelijke onderhandelingen. De herkomstlanden waar de groep onvindbare veroordeelden het grootst is hebben zelf geen groot belang bij het maken van afspraken over strafoverlevering: er worden bijvoorbeeld door Nederland veel Roemenen en Polen gezocht waarvan nog een korte vrijheidsstraf open staat, maar andersom hebben deze landen niet veel veroordeelde Nederlanders waarvan ze graag zouden zien dat een vrijheidsstraf wordt geëxecuteerd. Het principe van wederkerigheid lijkt om die reden dus niet gemakkelijk toegepast te kunnen worden in de praktijk van overlevering.

Samenwerking op uitvoering
Zoals gezegd is aanvulling van het EAB op basis van afspraken tussen lidstaten niet mogelijk. Toch zijn er wel punten op het vlak van uitvoering waar Nederland samenwerking kan zoeken met andere landen. In het kader van CrossBES zijn diverse aanbevelingen gedaan over intensivering van samenwerking in de opsporing. Tijdens ons onderzoek is met name nogmaals aandacht gevraagd voor de optie van het delen van toegang tot persoonsregisters of detentieregisters van samenwerkende landen. Dit is tot nu toe met België en Duitsland een keer gedaan, en hiervoor zouden ook met andere landen afspraken gemaakt kunnen worden.

Mogelijke maatregelen binnen Nederland
De focus van dit onderzoek ligt op mogelijkheden ter verbetering van internationale samenwerking. In de zijlijn van het onderzoek is ook een aantal suggesties gedaan dat gevolgen zou kunnen hebben voor de voorraad openstaande vrijheidsstraffen en dat door Nederland zelfstandig geïmplementeerd zou kunnen worden. Deze suggesties zijn behandeld in paragraaf 4.2. De minst omstreden maatregelen noemen we hier.

In het toepassen van richtlijnen voor strafeisen zouden veranderingen kunnen worden doorgevoerd. Openstaande vrijheidsstraffen zijn op basis van Europese wetgeving relatief moeilijk uitvoerbaar, terwijl bij de overdracht van taakstraffen en geldboetes minder barrières gelden. Door in de eis rekening te houden met de uitvoerbaarheid van de op te leggen straf, kan de instroom van vrijheidsstraffen mogelijk beperkt worden, terwijl de executie van de taakstraf of geldboete later gemakkelijker kan worden overgedragen. De overdracht van geldboetes kan bovendien gebruikt worden in de onderhandelingen over overdracht van kortere vrijheidsstraffen zoals hierboven beschreven, omdat dit juist ook een (financieel) belang voor het andere land oplevert. Tijdens de expertmeeting is geopperd dat de kennis over de mogelijkheden op dit gebied vooral centraal bij de daarvoor aangewezen instanties zoals IOS en LP-FAST is belegd. Het verdient dan ook aanbeveling ervoor te zorgen dat deze kennis ook decentraal gedeeld wordt. Ook zou men kunnen overwegen een Strafvorderingsrichtlijn door het OM op te laten stellen die deze wijzigingen meer formaliseert.

Als tweede maatregel zou kunnen worden gekeken naar de ondergrens die het OM momenteel als richtlijn hanteert voor het uitvaardigen van EAB's. Hierbij kijkt het OM namelijk naar de nog openstaande (netto) straf die minimaal vier maanden moet bedragen, terwijl in het kaderbesluit de opgelegde (bruto) straf van vier maanden als ondergrens wordt gesteld. Als iemand bijvoorbeeld wordt veroordeeld voor vier maanden gevangenisstraf, maar al twee weken in voorlopige hechtenis heeft gezeten, dan wordt volgens de richtlijn van het OM geen EAB meer uitgevaardigd terwijl dit volgens Europese regelgeving wel een mogelijkheid is. Hier is dus nog ruimte om bij de opsporing van meer onvindbare veroordeelden een EAB uit te vaardigen. Volgens onze gesprekspartner bij het OM zou het bij een verlaging van de geëiste minimale openstaande straf van 120 naar 60 dagen gaan om ongeveer 350 dossiers. Hierbij zou wel een (deels tijdelijke) capaciteitsuitbreiding van LP-FAST benodigd zijn.

Tot slot

Dit onderzoek heeft ondanks een gewijzigde onderzoeksopzet toch inzichten opgeleverd in de problematiek van onvindbare veroordeelden en de tenuitvoerlegging van hun straffen. Ten eerste is dit gebeurd door de problematiek helder in een internationale context te plaatsen. We hebben geconstateerd dat de problematiek in andere landen amper herkend wordt. We kunnen daarnaast vaststellen dat voor zover de omvang van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen in Nederland relatief groot is, dit niet het gevolg is van grote gemiste kansen in de aanpak van deze voorraad. Verklaringen zijn eerder te vinden in keuzes in het rechtssysteem, waardoor relatief veel straffen open staan waarvoor tenuitvoerlegging moeilijk wordt gezien op zich logische beperkingen in Europese regelgeving. Mogelijke oplossingen moeten gezocht worden in verdergaande samenwerking op operationeel niveau of diplomatieke onderhandelingen, waarbij niet verwacht kan worden dat hiermee de voorraad aanzienlijk zal worden ingeperkt. Daarvoor zou op lange termijn gekeken moeten worden naar beperken van de instroom in de voorraad (voornamelijk korte vrijheidsstraffen) en eventueel het vergroten van de administratieve uitstroom uit de voorraad door het verlagen van executieverjaringstermijnen.

Bijlage 1: casestudy's

Albanië

Hervorming rechtssysteem
In 2016 werd door het Albanese parlement besloten het rechtssysteem in Albanië te hervormen, met als doel om corruptie aan te pakken. In dat kader is de Albanese grondwet gewijzigd en zijn verschillende nieuwe instanties gecreëerd, waaronder de *Hoge Raad voor Justitie* (bevoegd om rechters te benoemen) en de *Hoge Raad voor Rechtsvervolging* (betrokken bij selectie en benoeming van officieren van justitie). De bevoegdheden van het grondwettelijk hof zijn uitgebreid. Het grondwettelijk hof mag nu, naast 'gewone' wetgeving ook grondwetswijzigingen beoordelen. Ook is de procedure voor het benoemen van een rechter aangescherpt. Alle zittende rechters en openbaar aanklagers in Albanië worden daarnaast in een eenmalige actie gescreend om corruptie binnen de rechtspraak tegen te gaan.[186]

Uitlevering
Albanië is geen lidstaat van de Europese Unie. Dit betekent dat het land dus (onder meer) ook niet het *Kaderbesluit (2002/584)*[187] en het *Kaderbesluit (2008/909)*[188] heeft geïmplementeerd. Albanië heeft het Europees Verdrag betreffende uitlevering[189] wel geratificeerd, inclusief de twee bijbehorende protocollen. Daarbij neemt Albanië wel enkele uitzonderingsposities in. Albanië hanteert bijvoorbeeld geen minimum gevangenisstraf voor het strafbaar feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd (alleen in geval sprake is van reciprociteit). Alleen met landen waar Albanië een verdrag mee heeft gesloten, waaronder Nederland, is uitlevering mogelijk.

De regeling over de uitlevering van personen in verband met een strafzaak is in Albanië geregeld in de *Kodi i Procedurës Penale* (Wetboek van Strafvordering, WvSv). Het verzoek om uitlevering kan worden geweigerd wanneer:[190]

- sprake is van een strafbaar feit van politieke aard of wanneer het verzoek om uitlevering om politieke redenen wordt gedaan;
- er vermoedens bestaan dat de persoon zal worden vervolgd of gediscrimineerd vanwege ras, geslacht, burgerschap, taal, politieke overtuiging etc. of een wrede, onmenselijke of vernederende straf of behandeling moet ondergaan die in strijd is met fundamentele mensenrechten;
- de veroordeelde een strafbaar feit heeft gepleegd in Albanië;
- het feit niet strafbaar is in Albanië;
- Albanië de veroordeelde amnestie heeft verleend;
- de veroordeelde een Albanese ingezetene is;
- de persoon bij verstek is veroordeeld (dit geldt niet in het geval de verzoekende staat voorziet in waarborgen voor de herziening van de beslissing).

In aanvulling op de regeling in het WvSv zijn met betrekking tot de uitlevering van personen naar het buitenland in de *Wet inzake jurisdictionele betrekkingen met buitenlandse autori-*

[186] Europese Commissie, *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. Albania: EU for Justice Reform,* 2018.
[187] Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.
[188] Kaderbesluit inzake de toepassing 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 EU.
[189] European Convention on Extradition, door Albanië geratificeerd op 19 mei 1998.
[190] Artikel 491 WvSv.

teiten in strafzaken[191] enkele voorwaarden vastgelegd. Uitlevering aan een buitenlandse staat is toegestaan wanneer aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: [192]

a) voor het strafbare feit waarvoor de buitenlandse staat een dwangmatige veiligheidsmaatregel heeft opgelegd, voorziet de Albanese wetgeving in een vrijheidsstraf van minimaal een jaar;
b) het resterende deel van de opgelegde straf bedraagt op zijn minst vier maanden;
c) strafrechtelijke vervolging of de tenuitvoerlegging van een veroordeling is niet voorgeschreven volgens de wetgeving van de verzoekende staat;
d) de verzoekende staat garandeert dat hij geen doodvonnis zal uitspreken of, wanneer een dergelijk vonnis reeds is uitgesproken, deze niet ten uitvoer zal leggen.

Een (inkomend) verzoek om uitlevering wordt gedaan bij de minister van Justitie. Wanneer zich meerdere verzoeken tegelijkertijd aandienen, bepaalt de minister de volgorde waarin de verzoeken worden beoordeeld. Dit gebeurt aan de hand van bepaalde specifieke kenmerken, zoals de ernst van het delict, de nationaliteit en het woonadres van de persoon. Tenzij de minister het verzoek weigert, wordt het verzoek binnen tien dagen doorgestuurd, via de Procureur-Generaal, naar de openbaar aanklager behorend bij de bevoegde rechtbank. Binnen drie maanden nadat het verzoek om uitlevering is gedaan, dient de openbaar aanklager het verzoek in bij de rechtbank voor onderzoek.

Als de rechter negatief beslist op het verzoek, kan de uitlevering niet ten uitvoering worden gelegd. De minister beslist over het verzoek om uitlevering binnen dertig dagen nadat de beslissing van de rechter onherroepelijk is geworden.

Voorlopige hechtenis

In het WvSv is geregeld onder welke voorwaarden voorlopige hechtenis kan worden opgelegd. Wanneer een persoon wordt aangehouden, dient de politie het OM hiervan zo snel mogelijk op de hoogte te stellen. Binnen 48 uur dient de verdachte voor de rechter te worden gebracht. De rechter heeft vervolgens 48 uur de tijd om een hoorzitting te houden om te beslissen of de verdachte in voorlopige hechtenis moeten worden genomen, een andere preventieve maatregel (zoals borgtocht of huisarrest) moet worden opgelegd of moet worden vrijgelaten. Personen die in voorlopige hechtenis worden genomen, worden overgebracht naar een detentiecentrum of een gevangenis.

Het WvSv voorziet in verschillende maximumtermijnen voor voorlopige hechtenis, afhankelijk van de aanklacht en de bijbehorende maximale gevangenisstraf. De maximumtermijnen variëren van drie maanden tot drie jaar. Voorlopige hechtenis kan alleen worden opgelegd wanneer er gegronde redenen zijn dat de verdachte zijn straf zal ontvluchten en wanneer de persoon wordt verdacht van een strafbaar feit met een strafmaat van minimaal vier jaar gevangenisstraf.[193] Bovendien kan alleen voorlopige hechtenis worden bevolen als alle andere maatregelen ontoereikend worden bevonden, vanwege het bijzondere gevaar van het misdrijf en van de verweerder. Daarnaast mag voorlopige hechtenis niet worden opgelegd bij een vrouw die zwanger is of een kind heeft onder de drie jaar, een persoon met ernstige gezondheidsproblemen, een persoon ouder dan zeventig jaar of een drugsverslaafde.[194] In het geval een internationaal arrestatiebevel is uitgevaardigd kan de politie de veroordeelde tijdelijk in hechtenis nemen.

[191] Law no. 10193/2009.
[192] Artikel 32 van de Wet inzake jurisdictionele betrekkingen met buitenlandse autoriteiten in strafzaken.
[193] Artikel 253 lid 1 WvSv.
[194] Artikel 230 lid 2 WvSv.

Behalve voorlopige hechtenis kunnen ook andere preventieve maatregelen worden genomen. Het gaat onder meer om de volgende maatregelen:

- een verbod om het land te verlaten;
- het verbod of de verplichting om op een bepaalde plek te verblijven;
- borgtocht;
- het verbod om de eigen woning te verlaten (huisarrest).

Veroordeling bij verstek

Veroordeling bij verstek is mogelijk in Albanië. Dit is geregeld in het WvSv. Wanneer een persoon niet ter zitting verschijnt, zal de verdachte tijdens het proces worden vertegenwoordigd door een advocaat. Ook wanneer bewezen is dat de verdachte in het buitenland zit en het onmogelijk is hem uit te leveren kan een verstekveroordeling plaatsvinden.[195] In het geval dat de verdachte minderjarig is, zal het proces worden geschorst en kan geen verstekveroordeling worden opgelegd. Als de bij verstek veroordeelde alsnog verschijnt nadat het gerechtelijk proces gesloten is verklaard, kan de veroordeelde de rechter om een hoorzitting vragen. De rechter kan daarop beslissen om het proces te heropenen.

Straffen

In plaats van een gevangenisstraf kunnen in Albanië verschillende alternatieve straffen worden opgelegd:[196]

- Voorwaardelijke straf: voor strafbare feiten waar een maximale gevangenisstraf geldt van vijf jaar kan de rechter in plaats daarvan een voorwaardelijke straf opleggen waarbij de veroordeelde zich moet houden aan bepaalde voorwaarden. De proeftijd bedraagt tussen de twee en vijf jaar. Voor strafbare feiten waar een maximale gevangenisstraf geldt van twee jaar, bedraagt de duur van de proeftijd twee maal de duur van de van toepassing zijnde gevangenisstraf.
- Huisarrest: in plaats van een gevangenisstraf van twee jaar (of wanneer nog twee jaar van een langere gevangenisstraf moet worden uitgezeten) kan huisarrest worden opgelegd. Dit betekent dat de vrijheidsstraf thuis, in een andere particuliere woning of in een gezondheidsinstelling kan worden uitgezeten.
- Boete: een veroordeelde kan een boete worden opgelegd tussen de 50.000 en 10 miljoen Albanese lek (ongeveer tussen de 400 en 80.000 euro). Wanneer een boete wordt opgelegd voor een misdrijf, kan in plaats daarvan een gevangenisstraf van maximaal drie jaar worden opgelegd. Als een boete wordt opgelegd voor een overtreding kan in plaats daarvan een gevangenisstraf van maximaal een jaar worden opgelegd. Wanneer een strafbepaling niet voorziet in een gevangenisstraf, kan in plaats van de boete een gevangenisstraf van maximaal zes maanden worden opgelegd.
- Taakstraf: de rechter kan vanwege het beperkte gevaar dat de veroordeelde vormt voor de samenleving en de omstandigheden waaronder het strafbaar feit is gepleegd kiezen voor het opleggen van een taakstraf in plaats van een gevangenisstraf van maximaal een jaar.
- Voorwaardelijke invrijheidsstelling: voorwaardelijke invrijheidsstelling is mogelijk na het uitzitten van de helft van de straf in geval van een overtreding, twee derde van de straf voor een strafbaar feit waarvoor een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar geldt, en drie kwart van de straf voor een feit waarvoor een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar geldt. Voorwaardelijke invrijheidsstelling is niet mogelijk bij een levenslange gevangenisstraf.

[195] Artikel 352 lid 3 WvSv.
[196] Artikelen 34, 59, 59/a, 63 en 64 WvS.

In geval van het plegen van een misdrijf kan in Albanië een gevangenisstraf worden opgelegd voor een periode van vijf dagen tot 35 jaar. Bij overtredingen kan een gevangenisstraf worden opgelegd voor een periode van vijf dagen tot twee jaar.[197] Een veroordeelde man van achttien jaar of ouder kan ook een levenslange gevangenisstraf krijgen. Voor vrouwen geldt een maximale gevangenisstraf van dertig jaar. Vrouwen kunnen dus geen levenslange gevangenisstraf krijgen.[198] Minderjarigen kunnen een maximale straf krijgen van twintig jaar. Voorwaardelijke invrijheidsstelling is alleen mogelijk nadat 25 jaar van de straf is uitgezeten (in sommige gevallen na 35 jaar), het onwaarschijnlijk is dat de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit zal begaan en de veroordeelde goed gedrag heeft getoond. Albanië is een van de weinige landen in Europa waar levenslange vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd zonder de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Verjaringstermijnen
In Albanië gelden voor de strafrechtelijke vervolging van een verdachte de volgende verjaringstermijnen:[199]

- twee jaar voor feiten waarvoor een boete kan worden opgelegd.
- drie jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf van maximaal twee jaar geldt;
- vijf jaar voor feiten waarvoor een boete of een maximale gevangenisstraf van vijf jaar geldt;
- tien jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf tussen de vijf en tien jaar geldt;
- twintig jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf geldt van minimaal tien jaar;
- veertig jaar voor feiten waarvoor een levenslange gevangenisstraf geldt.

Voor het plegen van een moord of oorlogsmisdaden geldt geen verjaringstermijn.[200]

Ook voor de tenuitvoerlegging van een straf gelden verjaringstermijnen. Een gevangenisstraf kan niet meer ten uitvoer worden gelegd wanneer na het onherroepelijk worden van de oplegde straf:[201]

- vijf jaar zijn verstreken als het gaat om een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaar.
- tien jaar zijn verstreken als het gaat om een vrijheidsstraf tussen de vijf en vijftien jaar;
- twintig jaar zijn verstreken als het gaat om een vrijheidsstraf tussen de vijftien en twintig jaar.

Verantwoording casestudy

- In Albanië hebben we ten eerste twee correspondenten van het ESCCJS (Evisa Kambellari, onderzoeker rechtenfaculteit Universiteit van Tirana; en Bruna Bara, afdelingshoofd Constitutional Court of Albania) gevraagd om medewerking.
- Evisa Kambellari hebben we meerdere keren gemaild, maar een reactie bleef uit.
- Bruna Bara en haar man Jonad Bara (onderzoeker rechtenfaculteit Universiteit van Tirana, voorheen werkzaam bij het OM) gaven aan in staat te zijn de onderzoeksvragen te beantwoorden. Ze willen graag hun medewerking verlenen, maar wel voor een financiële vergoeding. Het WODC hanteert echter als richtlijn dat geen geld betaald mag worden aan mensen die werkzaam zijn bij de overheid. We hebben om deze reden aan hen gevraagd of ze dan wellicht beschikken over contactge-

[197] Artikel 32 WvS.
[198] Artikel 31 WvS.
[199] Artikel 66 WvS.
[200] Artikel 66 jo. artikel 76-79c en artikel 67 WvS.
[201] Artikel 68 WvS.

gevens van andere experts en of ze ons kunnen wijzen op relevante bronnen/data. Op dit verzoek hebben we geen reactie meer gekregen.

- Naar aanleiding van een interview met een binnenlandse expert hebben wij contactgegevens gekregen van een collega van hem (Hans Kijlstra). De heer Kijlstra heeft voor ons contact opgenomen met een Albanese collega van hem. Deze Albanese collega heeft vervolgens telefonisch contact gehad met Artan Hoxha (decaan rechtenfaculteit Universiteit van Tirana) en ons verzoek met hem besproken. De heer Hoxha zou beschikken over een goed netwerk.
- De heer Hoxha heeft ons na meerdere keren rappelleren weer in contact gebracht met Jonad Bara. De heer Bara wil meewerken aan het onderzoek, maar alleen voor een financiële vergoeding. We hebben wederom gevraagd om contactgegevens van andere experts en relevante data/bronnen, maar een reactie bleef uit.
- Via een contactpersoon bij Eurojust (Han Moraal) is verzocht om contactpersonen in de casestudy-landen. Eurojust heeft ons verzoek uitgezet. Voor Albanië hebben we contactgegevens ontvangen van Manuela Imeraj (Judicial Police Officer, Department of Foreign Jurisdictional Relations, General Prosecutor's Office).
- Mevrouw Imeraj heeft diverse vragen beantwoord en informatie aangeleverd over het rechtssysteem en de toepassing daarvan in de praktijk en de regeling inzake uitlevering.

Canada

Uitlevering
Canada heeft met meer dan dertig landen bilaterale overleveringsverdragen gesloten, waaronder veel Europese landen. Ook met Nederland is een dergelijk verdrag gesloten.[202] Een verzoek om uitlevering wordt alleen verleend voor gedragingen die volgens de wetgeving van beide staten een strafbaar feit vormen met een strafmaat van minimaal een jaar gevangenisstraf. Wanneer een gevangenisstraf of andere vrijheidsbeneming is opgelegd door een rechtbank van de verzoekende staat, moet het deel van de straf dat nog moet worden uitgezeten minimaal zes maanden bedragen. In het overleveringsverdrag zijn dwingende en facultatieve weigeringsgronden opgenomen betreffende een verzoek om uitlevering. Een verzoek om uitlevering *moet* worden geweigerd wanneer:[203]

- de gepleegde daad door de aangezochte staat wordt beschouwd als een politiek misdrijf of een misdrijf dat verband houdt met een dergelijk misdrijf;
- het strafbare feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd, een strafbaar feit is volgens het militaire recht en geen strafbaar feit is krachtens het algemene strafrecht van beide staten;
- de persoon in de aangezochte staat definitief is vrijgesproken of is veroordeeld voor gedrag dat betrekking heeft op hetzelfde feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd;
- het recht om het strafbare feit te vervolgen of de straf ten uitvoer te leggen volgens het recht van de aangezochte staat is verjaard.

Een verzoek om uitlevering *kan* worden geweigerd wanneer:[204]

- de gezochte persoon door de aangezochte staat wordt vervolgd voor het strafbare feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd of indien de bevoegde autoriteiten van de aangezochte staat overeenkomstig de wetgeving van die staat hebben besloten de vervolging niet voort te zetten of te beëindigen;
- de gezochte persoon is vrijgesproken of veroordeeld in een derde staat voor hetzelfde strafbare feit waarvoor uitlevering wordt gevraagd en, indien veroordeeld, de opgelegde straf volledig ten uitvoer is gelegd of niet langer uitvoerbaar is;
- naar het oordeel van de aangezochte staat het strafbare feit buiten het grondgebied van de verzoekende staat is begaan en het recht van de aangezochte staat niet in overeenkomstige omstandigheden in dezelfde rechtsmacht voorziet;
- de aangezochte staat, rekening houdend met de aard van het misdrijf en de belangen van de verzoekende staat, van mening is dat de uitlevering van de gezochte persoon onverenigbaar is met humanitaire overwegingen, met name gelet op de leeftijd of de gezondheidstoestand van de gezochte persoon.

Een verzoek om uitlevering kent in Canada drie fasen. De eerste fase betreft het nemen van een besluit om de procedure in te leiden (*Authority to Proceed).* Dit besluit wordt genomen door medewerkers van het ministerie van Justitie en moet in overeenstemming zijn met de vereisten van het toepasselijke uitleveringsverdrag en de Canadese uitleveringswet (*Extradition Act).* In beginsel wordt dit besluit binnen dertig dagen genomen. In de tweede fase moet een rechter van een *superior court* in de betreffende deelstaat (*province*) een besluit nemen over het verzoek, waarbij de rechter beoordeelt of er voldoende bewijs is om de uitlevering van de persoon te rechtvaardigen. Als de rechter oordeelt dat er voldoende bewijs is, zal hij uitlevering aanbevelen, in afwachting van de beslissing van de minister van

[202] Treaty between the Kingdom of the Netherlands and Canada on Extradition. Op 1 december 1991 in werking getreden.
[203] Artikel 4 van het overleveringsverdrag.
[204] Artikel 5 van het overleveringsverdrag.

Justitie. In de derde fase neemt de minister van Justitie een besluit tot uitlevering. Dit besluit kan niet worden gedelegeerd aan ambtenaren van Justitie. Wanneer de rechter heeft geoordeeld dat er onvoldoende bewijs is om de persoon te vervolgen, wordt de zaak afgedaan en zal de minister geen besluit nemen.

Borgtocht/voorlopige hechtenis
Een persoon die in Canada verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit en is gearresteerd, kan in afwachting van het proces worden vrijgelaten of vastgehouden. Wanneer een persoon in hechtenis wordt genomen heeft hij of zij het recht om zo snel mogelijk voor een rechter te verschijnen (meestal binnen 24 uur). De rechter of de *peace officer* beslist over voorlopige vrijlating of borgtocht. Bij een borgtocht moet de officier van justitie aantonen waarom de verdachte in hechtenis moet blijven. Het *Canadian Charter of Rights and Freedoms* garandeert het recht om niet zonder geldige reden een redelijke borgtocht (*release on bail*) te worden geweigerd.[205] Dit recht is geïmplementeerd in het Canadese Wetboek van Strafrecht (*WvS).*

Volgens sectie 515(10) van het WvS kan borgtocht alleen worden geweigerd in de volgende drie gevallen:

1) Wanneer hechtenis nodig is om de aanwezigheid van de verdachte in de rechtbank te verzekeren, bijvoorbeeld als sprake is van vluchtgevaar.
2) Wanneer hechtenis noodzakelijk is voor de bescherming of veiligheid van het publiek, alsmede het aannemelijk is dat de verdachte, indien hij uit hechtenis wordt vrijgelaten, een misdrijf zal plegen of de rechtsbedeling zal verstoren.
3) Elke andere gegronde reden, in achtneming van het voorgaande, waar detentie noodzakelijk is om het vertrouwen in de rechtsbedeling te behouden, rekening houdend met alle omstandigheden, waaronder de sterkte van de zaak, de ernst van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en het potentieel voor een lange vrijheidsstraf.

Het opleggen van een borgtocht kan in Canada op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste kan een vredesofficier een verschijningsbericht *(appearance notice)* aan een persoon geven in plaats van de persoon te arresteren. Voor het afgeven van een *appearance notice* gelden drie voorwaarden:

- er moet een redelijke grond bestaan om aan te nemen dat de persoon een 'lichte overtreding' heeft begaan (*summary conviction offence* of *hybrid offence)* of het delict is gepleegd binnen de jurisdictie van een rechter van een provinciale rechtbank (*provincial court);*
- een arrestatie is niet nodig om de identiteit van de persoon vast te stellen, bewijsmateriaal te bewaren of te bewaken, of om de voortzetting of het plegen van een ander misdrijf te voorkomen;
- er geen redelijke grond bestaat dat de persoon niet zal verschijnen bij de rechtbank.

Ten tweede is het mogelijk dat een vredesofficier die gelooft dat er redelijke gronden bestaan dat een persoon een strafbaar feit heeft begaan, deze informatie voorlegt aan een rechter van het Provinciaal Hof. Als de rechter vindt dat deze gronden inderdaad bestaan, kan hij een dagvaarding (*summons)* uitvaardigen waarin een verdachte op een bepaalde datum voor de rechtbank moet verschijnen.

[205] Section 11(e) Charter of Rights and Freedoms.

Het Hooggerechtshof heeft in 2019 bepaald dat verdachten die in voorlopige hechtenis zitten, recht hebben op periodieke beoordelingen van hun detentie.[206] Dit houdt in dat bij 'kleine overtredingen' de rechter na dertig dagen de voorlopige hechtenis opnieuw moet beoordelen. Bij strafbare feiten vindt een herbeoordeling plaats na negentig dagen.

Onderscheid strafbare feiten
In Canada wordt onderscheid gemaakt tussen 'lichte overtredingen' (*summary conviction offences*) en 'zware overtredingen' (*indictable offences*). *Summary conviction offences* zijn strafbare feiten waar relatief korte vrijheidsstraffen en boetes voor staan. Zowel in federale regelgeving als in regionale regelgeving worden *summary conviction offences* erkend. Volgens federaal recht is de maximale straf voor een *summary conviction offence* een gevangenisstraf van maximaal twee jaar, een boete van maximaal $5.000 of beide.[207] In onderstaande tabel zijn enkele verschillen weergegeven tussen een *summary conviction offence* en een *indictable offence.*

Summary conviction offence	**Indictable offence**
• De verdachte moet binnen een jaar na het plaatsvinden van het strafbare feit worden ten laste gelegd met een *summary conviction offence.* De verjaringstermijnen zijn vastgelegd in de WvS. • De politie kan een persoon die van een *summary conviction offence* wordt verdacht alleen zonder aanhoudingsbevel arresteren, wanneer de persoon op heterdaad wordt betrapt. • Een rechter hoort *summary conviction offence*-zaken in de provinciale rechtbank (*provincial court*). De verdachte hoeft niet voor de rechtbank te verschijnen. Een advocaat of andere gemachtigde kan namens de verdachte in de rechtbank verschijnen, tenzij de rechter de verdachte vraagt om in persoon te verschijnen. • De verdachte heeft geen recht op jury-rechtspraak en kan niet kiezen voor een voorlopige hoorzitting (*preliminary hearing*) of berechting door een hogere rechtbank	• Er is geen tijdslimiet tot wanneer iemand ten laste kan worden gelegd met een *indictable offence.* • Een persoon die wordt verdacht van een *indictable offence* kan zonder aanhoudingsbevel worden gearresteerd. • Er zijn verschillende procedures voor strafbare feiten. De procedure die in een zaak van toepassing is, hangt af van de ernst van het strafbare feit en van de keuzes van de officier van justitie en de verdachte. • Een persoon die verdacht wordt van een *indictable offence* moet verschijnen voor de rechtbank. Hij of zij kan zichzelf vertegenwoordigen of zich laten vertegenwoordigen door een advocaat. • Een persoon die is veroordeeld voor een *indictable offence,* kan na tien jaar gratie aanvragen.

Daarnaast bestaat in Canada de zogenoemde *hybrid offence*. De meeste strafbare feiten in Canada kunnen onder deze categorie worden geschaard. In deze gevallen kan de officier van justitie (*Crown attorney*) op basis van de omstandigheden van het geval kiezen of het feit wordt vervolgd als *summary conviction offence* of als *indictable offence.*

Veroordeling bij verstek
In principe dient de verdachte aanwezig te zijn gedurende het proces. Wanneer een verdachte echter 'onderduikt' (*absconds)* tijdens het vooronderzoek, wordt hij geacht afstand

[206] Supreme Court of Canada, 28 maart 2019, R. v. Myers.
[207] Section 787(1) WvS.

te hebben gedaan van zijn recht om bij het proces aanwezig te zijn.[208] Het staat de rechter dan vrij om het proces voort te zetten. Veroordeling bij verstek is alleen mogelijk wanneer de verdachte bewust niet verschijnt met het doel om het proces te frustreren of te belemmeren. Simpelweg niet verschijnen is dus niet voldoende om te spreken van '*absconding'.*

Verjaring
Voor de vervolging van strafbare feiten kent Canada alleen verjaringstermijnen (*statute of limitations*) voor *summary conviction offences.* Voor een *summary conviction offence* geldt een verjaringstermijn van zes maanden. Deze termijn begint te lopen op het moment dat de *summary conviction offence* ten laste wordt gelegd. Er gelden geen verjaringstermijnen voor *indictable offences*. In Canada zijn geen executietermijnen van kracht.

Straffen
In Canada kunnen verschillende typen straffen worden opgelegd. In onderstaande tabel worden deze straffen kort besproken:

Type straf	**Beschrijving**
Absolute/conditional discharge	Nadat een verdachte schuldig is bevonden (*finding of guilt* in plaats van *conviction)*, kan de rechtbank bepalen dat de veroordeelde wordt vrijgelaten. Dit kan alleen bij lichte overtredingen: wanneer de veroordeelde niet in aanmerking komt voor een minimumstraf en wanneer voor het strafbaar feit geen maximumstraf van 14 jaar of levenslang geldt. Een veroordeelde kan onder bepaalde voorwaarden worden vrijgelaten (*conditional discharge)* of zonder voorwaarden *(absolute discharge)*.
Voorwaardelijke straf/proeftijd (*suspended sentence/probation*)	De rechter kan een voorwaardelijke straf opleggen. Dit houdt in dat de veroordeelde niet in hechtenis wordt genomen, maar wel moet voldoen aan bepaalde voorwaarden gedurende een bepaalde periode. Een *suspended sentence* of *probation* kan voor maximaal drie jaar worden opgelegd. Wanneer de veroordeelde zich niet aan de opgelegde voorwaarden houdt, mag de rechter de voorwaardelijke straf/proeftijd intrekken.
Boete (*fine*)	En veroordeelde kan in geval van een *symmary offense* een boete krijgen tot maximaal $5.000. Voor *indictable offences* is geen maximum van toepassing. De rechter moet in zijn beoordeling meenemen in hoeverre de veroordeelde in staat is om de boete te betalen. Als de veroordeelde in gebreke blijft met het betalen van de boete kunnen verschillende civiele rechtsmiddelen worden ingezet. In sommige jurisdicties in Canada is het mogelijk om in plaats van een boete een taakstraf op te leggen (*fine option program).*
Gevangenisstraf onder de twee jaar	• Veroordeelde komt in aanmerking voor een voorwaardelijke straf wanneer wordt voldaan aan de vereiste criteria • Veroordeelde komt in aanmerking voor strafvermindering van één dag per twee 'uitgezeten' dagen, op voorwaarde dat de veroordeelde goed gedrag vertoont en zich houdt aan de regels van de instelling • De straf kan worden gecombineerd met proeftijd of een boete, maar niet met beide

[208] Section 475 WvS.

Gevangenisstraf boven de twee jaar	• Veroordeelde komt in aanmerking voor voorwaardelijke vrijlating na het uitzitten van een derde van de opgelegde straf, tenzij de rechtbank beveelt dat voorwaardelijke invrijheidstelling pas kan worden gezocht totdat de veroordeelde ten minste 10 jaar of de helft van de opgelegde straf heeft uitgezeten. • Veroordeelde wordt van rechtswege vrijgelaten (*statutory release)* na het uitzitten van twee derde van de straf. *Statutory release* onderscheidt zich van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (*parole),* omdat de veroordeelde bij *parole* daar zelf een beroep op moet doen. • Iemand die tot levenslang is veroordeeld of een 'onbepaalde straf' (*indeterminate sentence)*[209] heeft gekregen komt in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidsstelling na zeven jaar, maar komt niet in aanmerking voor *statutory release.*

Voor verschillende strafbare feiten zoals moord, vuurwapen gerelateerde strafbare feiten en rijden onder invloed zijn in het WvS minimumstraffen vastgelegd (*mandatory minimum penalty, MMP).* Bij andere strafbare feiten zijn weer geen minimumstraffen van toepassing. Een analyse van de cijfers met betrekking tot de opgelegde straffen in de periode 2014-2015 laat zien dat in Canada de gemiddelde duur van een opgelegde vrijheidsstraf dertig dagen bedroeg en dat 81% van alle vrijheidsstraffen onder de zes maanden lag.[210]

Uitvoeringspraktijk
De nationale politie in Canada (*Royal Canadian Mounted Police, RCMP*) beschikt niet over een specifieke eenheid die is gespecialiseerd in het opsporen van voortvluchtige(n) (veroordeelden). De politie in Toronto (*Toronto Police Department*) en Ontario (*Ontario Provincial Police, OPP*) beschikken wel over een dergelijke eenheid. Navraag bij het ministerie van Justitie leert dat het departement niet betrokken is bij de opsporing van voortvluchtige veroordeelden. Om deze reden kunnen ze ook geen data aanleveren met betrekking tot het aantal onvindbare veroordeelden.

Via de Liaison in Canada wordt aangegeven dat er waarschijnlijke enkele duizenden individuen zijn waarvoor een arrestatiebevel open staat. Over het algemeen wordt in Canada weinig tijd en energie gestoken in de opsporing van voortvluchtigen. Dit is anders in het geval de voortvluchtige een 'gevaar voor het publiek' vormt. Als sprake is van een dergelijk risico wordt een persbericht verzonden en wordt alle benodigde politiecapaciteit ingezet voor de opsporing.

In het overgrote deel van de gevallen waarin een arrestatiebevel wordt uitgevaardigd, volgt dit een verificatie van de politie via het *Canadian Police Information Centre* (CPIC). Alle politie-eenheden in Canada, inclusief de douane, hebben toegang tot deze database. Wanneer een voortvluchtige moet worden opgespoord in het buitenland wordt via Interpol en het ministerie van Justitie verzocht om een opsporingsbevel (*red notice).*

Verantwoording casestudy
- Via een contactpersoon bij de Rijksuniversiteit Groningen (prof. dr. Dick Lubach) zijn twee collega's van de Universiteit van Sherbrooke (Suzanne Comtois en Veronique Fortin) benaderd.

[209] Veroordeelden die als 'gevaarlijk' worden beschouwd kunnen een *indeterminate sentence* krijgen opgelegd, oftewel een vrijheidsstraf voor onbepaalde tijd.
[210] https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/jr/jf-pf/2017/jan01.html.

- Deze gaven beiden aan niet in staat te zijn onze vragen te beantwoorden. Ze hebben ons doorverwezen naar het International Centre for Comparative Criminology (ICCC). Mevrouw Fortin heeft ons daarnaast van informatie voorzien over bepaalde aspecten van het Canadese rechtssysteem, waaronder het sanctiestelsel.
- Een contactpersoon bij het ICCC (Chloé Leclerc, onderzoeker ICCC) heeft ons verzoek om medewerking intern uitgezet onder verschillende collega's. Geen van de collega's gaf aan bekend te zijn met het onderwerp 'onvindbare veroordeelden'. Vervolgens hebben we via Chloé Leclerc gevraagd of zij of haar collega's andere contactpersonen/organisaties kennen in Canada die in staat zijn onze vragen wel te beantwoorden. Hierop kregen we ook een negatief antwoord.
- Aangezien het contact bij het ICCC niets opleverede, hebben we vervolgens zeven academici op het gebied van (internationaal) strafrecht benaderd van de volgende universiteiten: Université de Montreal (Miriam Cohen), University of Britisch Columbia (Bejamin Perrin), University of Calgary (Maureen Duffy), University of Waterloo Daniel O'Connor), Laval Unviersity (Fannie Lafontaine), Simon Fraser University (Ezzat A Fattah) en Queen's University (Benjamin Ewing).
- Alleen van Miriam Cohen (Université de Montreal) hebben we een reactie ontvangen. Ze geeft aan mee te willen werken, maar kan niet zomaar antwoord geven op onze vragen. Een vervolgreactie bleef uit.
- Via een contactpersoon bij Eurojust (Han Moraal) is verzocht om contactpersonen in de casestudy-landen. Eurojust heeft ons verzoek uitgezet. Voor Canada hebben we contactgegevens ontvangen van Michael Duheme (Deputy Commissioner, Royal Canadian Mounted Police, RCMP). De heer Duheme heeft laten weten dat de RCMP niet beschikt over informatie om onze vragen te beantwoorden.
- Via een liaison bij Europol (André van Rossum) is een verzoek bij de Canadese ambassade (Robert Le Ngoc Tran) uitgezet. De heer Tran heeft enkele vragen beantwoord over de (praktijk rondom de) opsporing van voortvluchtigen in Canada.

Litouwen

Uitlevering/overlevering
Litouwen is lid van de EU en heeft het *Kaderbesluit (2002/584)*[211] en het *Kaderbesluit (2008/909)*[212] geïmplementeerd in nationale wetgeving: het WvS en het WvSv. Een persoon kan alleen worden uitgeleverd naar een land waarmee Litouwen een uitleveringsverdrag heeft ondertekend. Een verzoek om uitlevering kan volgens artikel 9 van het WvS worden geweigerd wanneer:

- het gepleegde feit naar Litouws recht (WvS) niet wordt beschouwd als overtreding of misdrijf;
- het strafbare feit is gepleegd binnen het grondgebied van Litouwen;
- de persoon wordt vervolgd voor een misdrijf van politieke aard;
- de persoon is veroordeeld voor een strafbaar feit en vervolgens is vrijgesproken of vrijgelaten;
- de persoon een doodstraf kan krijgen voor het gepleegde feit in een andere staat;
- het recht om de straf ten uitvoer te leggen is verjaard;
- de persoon amnestie is verleend;
- er andere gronden voor weigering zijn opgenomen in een verdrag.

Op grond van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) kan een verdachte van een strafbaar feit of iemand die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf worden overgeleverd naar een ander EU-lidstaat. Een verzoek om overlevering op basis van een EAB wordt geweigerd indien:[213]

- overlevering van de persoon onder het Europees aanhoudingsbevel in strijd is met fundamentele mensenrechten en/of vrijheden;
- Litouwen de persoon amnestie heeft verleend;
- de persoon de opgelegde straf reeds heeft uitgezeten, de straf nog uitzit of wanneer de straf niet meer ten uitvoer mag worden gelegd volgens het recht in het land waar de straf is opgelegd;
- de persoon ten tijde van het plegen van het strafbaar feit niet de leeftijd had waarbij de door hem gepleegde daad strafbaar is;
- de gepleegde daad naar Litouws recht geen misdrijf vormt, met uitzondering van de gevallen waarin het EAB is uitgevaardigd voor een strafbaar feit als bedoeld in art. 2 van het Kaderbesluit 2002/584 en het strafrecht van de uitvaardigende lidstaat voorziet in een vrijheidsstraf van ten minste drie jaar voor de gepleegde daad;
- de persoon is vrijgesproken of vrijgesteld van een straf in Litouwen of een andere lidstaat van de Europese Unie;
- over het feit waarvoor de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd naar Litouws recht rechtsmacht kon worden uitgeoefend en het recht tot uitvoering van de vrijheidsbenemende sanctie is verjaard naar Litouws recht;

Wanneer een EAB is uitgevaardigd kan een verdachte of veroordeelde van een strafbaar feit worden overgeleverd naar de verzoekende EU-lidstaat, maar alleen wanneer voor het strafbare feit volgens het recht van de verzoekende staat een gevangenisstraf geldt van minimaal een jaar. Als het EAB is uitgevaardigd in verband met de tenuitvoerlegging van een al

[211] Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.
[212] Kaderbesluit inzake de toepassing 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 EU.
[213] Artikel 9^1 lid 3 WvS.

opgelegde vrijheidsstraf kan een persoon alleen worden overgeleverd wanneer het deel van de straf dat nog moet worden uitgezeten minimaal vier maanden bedraagt.[214]

Bij een (uitgaand) verzoek om uitlevering dient de officier van justitie een verzoek betreffende uitlevering in bij de regionale rechtbank in Vilnius. Binnen zeven dagen wordt vervolgens een hoorzitting gehouden, waarbij de persoon waarop het verzoek betrekking heeft aanwezig moet zijn. Vervolgens beslist de rechter op het verzoek. Tegen deze beslissing kan binnen zeven dagen in beroep worden gegaan.

In Litouwen kunnen twee instanties een EAB uitvaardigen. Als een EAB de opsporing van een persoon betreft, wordt het EAB uitgevaardigd door het OM, op basis van een beslissing van de rechter tot het opleggen van voorlopige hechtenis. Een EAB in verband met de tenuitvoerlegging van een straf wordt uitgevaardigd door de lokale rechtbank. Deze laatste variant van het EAB werd aanvankelijk uitgevaardigd door de minister van Justitie. Dit is per 2013 gewijzigd omdat er twijfels bestonden of de minister valt onder het begrip 'judicial authority' in de zin van het Kaderbesluit (2002/584).

Voorlopige hechtenis/borgtocht
Het WvSv onderscheidt twee vrijheidsbenemende maatregelen: tijdelijke aanhouding en voorlopige hechtenis. Een persoon kan maximaal voor 48 uur tijdelijk worden aangehouden. Vervolgens kan door de rechter voorlopige hechtenis worden opgelegd wanneer andere, minder vergaande maatregelen ontoereikend zijn om te waarborgen dat de verdachte ter zitting verschijnt en het strafrechtelijk onderzoek ongehinderd kan plaatsvinden. Naast voorlopige hechtenis kunnen de volgende maatregelen worden opgelegd: intensieve zorg, huisarrest, een contactverbod met het slachtoffer, borgtocht, inbeslagname van documenten, opschorting van bijzonder rechten en een meldplicht bij de politie.[215]

In Litouwen mag voorlopige hechtenis worden opgelegd wanneer er gegronde redenen zijn dat de verdachte:[216]

- waarschijnlijk strafrechtelijke vervolging zal proberen te ontlopen;
- vervolging zal proberen te belemmeren door medeplichtigen te waarschuwen, getuigen te beïnvloeden of bewijsmateriaal te vernietigen;
- mogelijk een ander strafbaar feit zal plegen bij vrijlating.

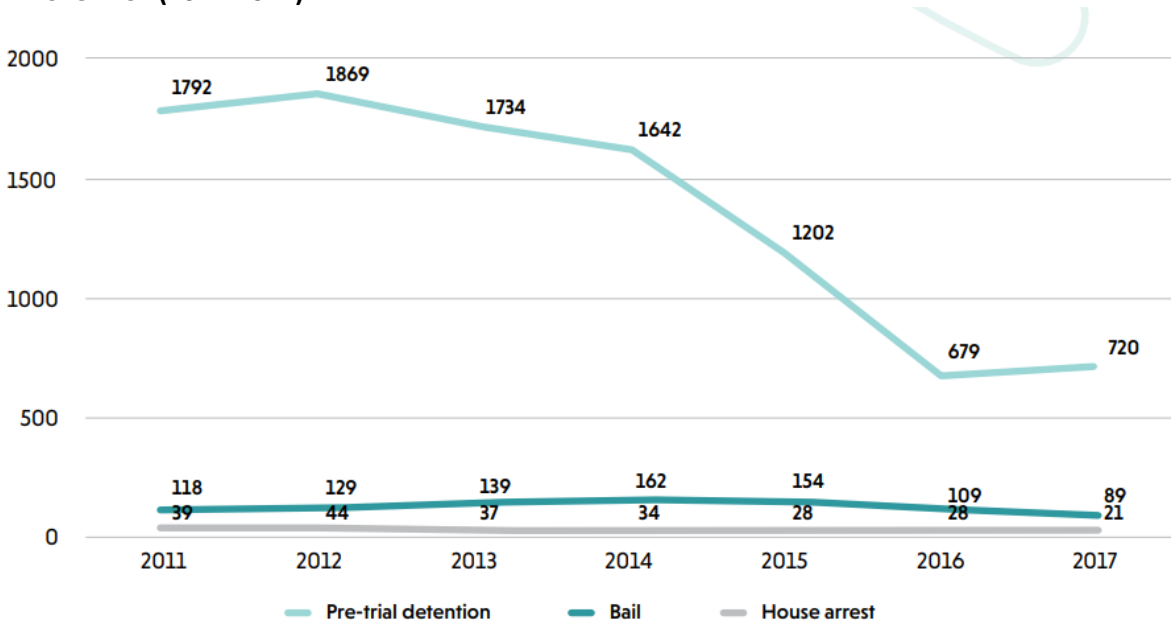
Een verzoek om uitlevering levert ook een grond op om voorlopige hechtenis op te leggen. Voorlopige hechtenis kan alleen worden opgelegd wanneer de persoon wordt verdacht van een strafbaar feit met een strafmaat van minimaal een jaar gevangenisstraf. Voorlopige hechtenis wordt steeds voor een periode van drie maanden opgelegd en mag in principe maximaal zes maanden duren. In bijzondere gevallen kan de duur worden verlengd tot 18 maanden (12 maanden voor jongeren).

Het aantal personen dat in voorlopige hechtenis wordt genomen is tussen 2012 en 2017 fors gedaald (zie figuur YY). Hiervoor is geen verklaring gegeven. Wel wordt 95% van de verzoeken om voorlopige hechtenis toegewezen door de rechter. Voorlopige hechtenis wordt voornamelijk opgelegd omdat sprake is van vluchtgevaar.[217]

[214] Artikel 9^1 lid 2 WvS.
[215] Artikel 120 WvSv.
[216] Artikel 122 WvSv.
[217] Human Rights Monitoring Institute (2018), Beyond surrender: the practice of the European Arrest Warrant in Lithuania, p. 14-15.

In plaats van het opleggen van voorlopige hechtenis kan de rechter ook een ander dwangmiddel opleggen, waaronder borgtocht en huisarrest. Uit figuur A1 blijkt dat deze maatregelen maar in beperkte mate worden opgelegd.

FIGUUR A1: OVERZICHT AANTAL KEER VOORLOPIGE HECHTENIS, BORGTOCHT EN HUISARREST OPGELEGD (2011-2017)[218]



Veroordeling bij verstek

Het WvSv bevat de regeling omtrent een veroordeling bij verstek. Het uitgangspunt is dat de aanwezigheid van de verdachte bij een zitting verplicht is. Dit uitgangspunt kent één uitzondering: wanneer de verdachte niet ter zitting verschijnt omdat hij/zij zich buiten Litouwen bevindt en rechtsvervolging ontduikt kan de behandeling van een zaak doorgaan.[219] De rechter beslist of een zaak verder kan worden behandeld in afwezigheid van de verdachte. Als gedurende het proces duidelijk wordt dat een eerlijk proces niet mogelijk is zonder de aanwezigheid van de verdachte, zal de rechter het proces opschorten. Bij afwezigheid van de verdachte is in alle gevallen de aanwezigheid van een raadsman vereist. Tijdens het proces wordt de verdachte ofwel vertegenwoordigd door een door de rechtbank aangewezen raadsman of door een raadsman die (vooraf) is gekozen door de verdachte of een naast familielid.

Straffen

Voor het plegen van een misdrijf kunnen de volgende straffen worden opgelegd:[220]

- Taakstraf: een taakstraf kan voor een periode variërend van een maand tot een jaar worden opgelegd.
- Boete: de (maximum)hoogte van de boete is afhankelijk van de ernst van het strafbare feit.
- Vrijheidsbeperkende straf: de maximale duur van een vrijheidsbeperkende straf varieert tussen de drie maanden en twee jaar. Gedurende een periode kan een veroordeelde worden bevolen om niet te verhuizen zonder de instanties daarvan op de hoogte te stellen en zich te houden aan bepaalde geboden of verboden (zoals het

[218] Idem, p. 14.
[219] Artikel 246 WvSv.
[220] Artikelen 42 en 46-51 WvS.

verbod om bepaalde gebieden te bezoeken of het verbod om met bepaalde personen contact te hebben).
- Arrestatie: dit vormt een vrijheidsstraf met een korte termijn. Voor een overtreding geldt een vrijheidsstraf variërend van 10 tot 45 dagen, voor een misdrijf geldt een periode van 15 tot 90 dagen.
- Gevangenisstraf voor bepaalde tijd: een gevangenisstraf kan voor een periode worden opgelegd van drie maanden tot maximaal tien jaar.
- Levenslange gevangenisstraf: een levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd in de gevallen waar het WvS in voorziet. Als een strafbepaling voorziet in omzetting van de straf, kan dit niet eerder nadat 25 jaar van de gevangenisstraf is uitgezeten.

Verjaringstermijnen
Voor de strafrechtelijke vervolging van een verdachte gelden de volgende verjaringstermijnen:[221]
- drie jaar voor een lichte overtreding:
- acht jaar voor het plegen van een 'licht misdrijf' met voorbedachte rade;
- twaalf jaar voor het plegen van een misdrijf met voorbedachte rade;
- vijftien jaar voor het plegen van een ernstig misdrijf;
- vijfentwintig jaar voor het plegen van een zeer ernstig misdrijf;
- dertig jaar voor het plegen van een moord met voorbedachten rade.

Ook voor de tenuitvoerlegging van een straf gelden verjaringstermijnen. Een gevangenisstraf kan niet meer ten uitvoer worden gelegd wanneer na het onherroepelijk worden van de oplegde straf:[222]
- twee jaar zijn verstreken na het opleggen van een straf voor een overtreding;
- drie jaar zijn verstreken na het opleggen van een vrijheidsstraf van maximaal twee jaar of een alternatieve straf;
- vijf jaar zijn verstreken na het opleggen van een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaar;
- tien jaar zijn verstreken na het opleggen van een vrijheidsstraf van maximaal tien jaar;
- vijftien jaar zijn verstreken na het opleggen van een levenslange vrijheidsstraf of een vrijheidsstraf van minimaal tien jaar.

Verantwoording casestudy
- In Litouwen hebben we ten eerste twee correspondenten van het ESCCJS (Margarita Dobrynina, hoofd divisie Special Investigation Service (SIT); en Aleksandras Dobryninas, professor sociologie Vilnius University) gevraagd om medewerking.
- Aleksandras Dobryninas geeft aan onze vragen niet te kunnen beantwoorden en heeft ons doorverwezen naar Cepas Algimantas (directeur Vilnius Institute for Advanced Studies (VILIAS).
- Cepas Algimantas kan onze vragen ook niet beantwoorden en heeft ons doorverwezen naar Simonas Nikartas (hoofd Criminal Justice Research Department, Law Institute).
- De heer Nikartas heeft informatie gegeven over de organisatie van het rechtssysteem (waaronder over de regeling inzake veroordeling bij verstek en borgtocht). Daarnaast heeft hij een contactpersoon bij de National Courts Administration (Antanas Jatkevicius) doorgegeven. Voor vragen over de aanpak in de praktijk zijn we doorverwezen naar de politie en het OM. Tegelijkertijd is aangegeven dat veel in-

[221] Artikel 95 lid 1 WvS.
[222] Artikel 96 lid 1 WvS.

formatie waarschijnlijk niet publiekelijk toegankelijk is (daarvoor is een officieel verzoek bij de instanties nodig).

- Contactpersoon van de National Courts Administration geeft aan dat ze geen statistieken verzamelen over onvindbare veroordeelden. Aangegeven wordt dat de politie mogelijk wel over cijfers beschikt.
- Vervolgens hebben we contact gezocht met het Lithuanian Criminal Police Bureau en het OM (Prosecution office). Ondanks meerdere keren rappelleren is een reactie uitgebleven.
- Aangezien andere contacten weinig meer opleverden, hebben we twee academici op het gebied van internationaal strafrecht benaderd: Edita Gruodytè (Vytautas Magnus University) en Raimundas Jurka (Mykolas Romeris University). Een reactie bleef uit.
- Via een contactpersoon bij de Rijksuniversiteit Groningen hebben we contact opgenomen met Gintaras Švedas (professor internationaal strafrecht, Vilnius University). Hij heeft vragen van ons beantwoord en ons voorzien van verschillende documenten over het rechtssysteem in Litouwen (onder meer met betrekking tot de regeling over het sanctiestelsel, voorlopige hechtenis, borgtocht, veroordeling bij verstek en de regeling inzake overlevering).

Duitsland

Algemeen

In het rapport *Cross Border Execution of Sentences within the European Union: a comparative study of the Belgian, Dutch and German legal framework* gaan Johannes Keiler en André Klip uitgebreid in op het Duitse sanctiestelsel en grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van vonnissen in Duitsland. Onderstaande beschrijving steunt voor een belangrijk deel op de bevindingen die in dat rapport zijn geformuleerd, voor zover relevant voor dit onderzoek.

Vanuit verschillende benaderde respondenten en instanties zoals het Duitse federale bureau voor de statistiek is aangegeven dat Duitsland geen systematische statistische informatie verzamelt over onvindbare veroordeelden. Duitsland kent bovendien geen (overheids-) beleid of een centrale aanpak gericht op het terugdringen of minimaliseren van het aantal onvindbare veroordeelden, los van de toepassing van de Europeesrechtelijke instrumenten, zo gaf expert Klip tijdens een interview aan.

Uit cijfers verzameld door de Europese Commissie[223] blijkt dat Duitsland in 2017 2600 EAB's (in 2016: 2421) heeft uitgevaardigd. De door Duitsland aangeleverde statistieken maken geen onderscheid tussen de verschillende doelen (opsporing of tenuitvoerlegging) van deze EAB's. Ook is geen inzicht in de soorten misdaden waarvoor deze EAB's zijn uitgevaardigd.

Uitlevering/overlevering

Als EU-lidstaat heeft Duitsland in 2015 het Kaderbesluit 2009/299 inzake verstekbeslissingen die het Kaderbesluit 2002/584 betreffende het Europees aanhoudingsbevel wijzigde, en de Kaderbesluiten 2008/909 en 2008/947 inzake wederzijdse erkenning van vrijheidsbenemende sancties resp. van voorwaardelijke en alternatieve sancties geïmplementeerd in nationale wetgeving. Dit is gebeurd met de *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, hierna: IRG.

§§ 84-84n IRG regelen de tenuitvoerlegging van buitenlandse vrijheidsstraffen in Duitsland (inkomende verzoeken); §§ 85-85f IRG de overdracht van Duitse vrijheidsbenemende sancties (uitgaande verzoeken) op basis van KB 2008/909. Voor de uitoefening van deze in deze artikelen neergelegde bevoegdheden geldt dat Duitsland – anders dan bijvoorbeeld in Nederland – geen vaste centrale autoriteit kent. In Duitsland is deze bevoegdheid decentraal belegd: elk Bundesland kent één bevoegde autoriteit, namelijk het Staatsanwaltschaft (het Openbaar Ministerie op Bundeslandniveau).[224]

Inkomende verzoeken

De afhandeling van een inkomend verzoek tot tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie verloopt al volgt. Eerst dient de *Staatsanwaltschaft*, in beginsel van de woonplaats van de veroordeelde, een voorlopige beslissing over de toelaatbaarheid van tenuitvoerlegging in Duitsland te nemen (§ 84e IRG - *vorläufige Bewilligungsentscheidung*). De Staatsanwalt beoordeelt of aan de verplichte voorwaarden voldaan is en of hij toepassing van de facultatieve gronden aangewezen acht. De veroordeelde moet in beginsel worden gehoord, tenzij hij in een andere lidstaat al rechterlijk gehoor heeft gekregen. Als het ver-

[223] European Commission (2019) *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017*, Commission Staff Working Document SWD (2019) 318 final, August 28th, 2019.
[224] O. Nauta, M. van Aalst & P. Özgül (2018), *Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets)*. Den Haag: WODC, p. 40.

zoek door de Staatsanwalt wordt afgewezen, kan hij binnen twee weken na ontvangst van deze beslissing zich zelf tot de rechtbank wenden.

Op verzoek van de Staatsanwalt of de veroordeelde besluit het Landgericht over de strafoverdracht, waarbij beoordeeld wordt of voldaan is aan de wettelijke voorwaarden en of de Staatsanwalt de facultatieve gronden/ de beslissingsruimte op een juiste wijze heeft toegepast. Bij een positief besluit van de rechtbank, dient de Staatsanwalt binnen 90 dagen een definitieve beslissing tot strafoverdracht te nemen.

In § 84a IRG staan de algemene ontvankelijkheidsvereisten genoemd die door de Staatsanwalt en door de rechter getoetst dienen te worden:

1. Er is sprake van een (onherroepelijke) gerechtelijke beslissing van een andere EU-lidstaat waarin een vrijheidsbenemende sanctie is opgenomen en welke in kracht van gewijsde is gegaan en uitvoerbaar (vollstreckbar) is (lid 1).
2. Dubbele strafbaarheid is een voorwaarde voor tenuitvoerlegging in Duitsland, behoudens enkele uitzonderingen waarin deze toetsing niet vereist is. Op deze wijze heeft Duitsland gebruik gemaakt van de mogelijkheid in artikel 7 lid 4 KB 2008/909 .
3. De veroordeelde dient de Duitse nationaliteit te bezitten of zijn vaste woon- en verblijfplaats in Duitsland te hebben en er zijn geen rechterlijke acties ingezet om het verblijfsrecht te beëindigen.
4. De veroordeelde dient zich in Duitsland of de tenuitvoerleggingsstaat te bevinden. In het laatste geval is in beginsel toestemming van de veroordeelde voor de strafoverdracht vereist. Uitzondering hierop zijn onder meer als de beslissingsstaat Duitsland tot overname van de tenuitvoerlegging heeft verzocht of als de veroordeelde de Duitse nationaliteit bezit en in Duitsland zijn levensmiddelpunt heeft. Andere uitzonderingsgrond is als de beslissingsstaat onherroepelijk heeft besloten om de veroordeelde het verblijfsrecht te ontnemen en hij na de afloop van de straf naar Duitsland uitgezet zal worden.

Duitsland heeft de facultatieve weigeringsgronden uit artikel 9, lid 1 onder c, e, g en i van de KB 2008/909 als verplichte weigeringsgronden geïmplementeerd.[225] Dit betekent dat wanneer aan één van de volgende voorwaarden wordt voldaan de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis in Duitsland niet is toegestaan: in die gevallen moet het verzoek worden afgewezen.

1. De veroordeelde was ten tijde van het begaan van het strafbare feit jonger dan veertien jaar.
2. Het vonnis is bij verstek gewezen: de veroordeelde is bij de ten grondslag liggende beslissing niet persoonlijk verschenen. Op dit beginsel is in § 87b lid 4 en 5 een aantal uitzonderingen gemaakt, waarmee Kaderbesluit 2009/299 in Duits recht is omgezet.
3. De tenuitvoerlegging in Duitsland verdraagt zich niet met het ne bis in idem-beginsel.
4. De tenuitvoerlegging van de sanctie is volgens Duits recht verjaard: er is sprake van executieverjaring (zie ook verder).
5. Er is sprake van strijd met de waarden van artikel 6 van het Europees Uitleveringsverdrag. De tenuitvoerlegging botst met de Europese *ordre public*.

[225] S. Bolkens, D. van Dale, J. Keiler en A. Klip, *Cross Border Execution of Sentences within the European Union: a comparative study of Belgian, Dutch and German legal framework,* CrossBES: Bureau voor Euregionale Strafrechtelijke Samenwerking, 2019.

Een afwijzing vanwege het ontbreken van dubbele strafbaarheid of vanwege de executieverjaring kan achterwege blijven, wanneer de veroordeelde uitdrukkelijk verzocht heeft om de overname van de tenuitvoerlegging door Duitsland.

Het verzoek moet daarnaast voldoen aan een aantal dwingende formele voorwaarden (§ 84c IRG), zoals het sturen van het originele vonnis of een gewaarmerkt afschrift met een volledig ingevuld KB 2008/909-certificaat. Duitsland aanvaardt slechts certificaten die in het Duits opgemaakt zijn. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan wordt de uitvaardigende lidstaat in eerste instantie in de gelegenheid gesteld om de gebreken te herstellen.

Artikel 84d IRG bevat de facultatieve weigeringsgronden:

1. Het certificaat bevat onvolledig- of onjuistheden, waarbij het gaat om niet-essentiële informatie. Bij het ontbreken van essentiële informatie is sprake van een verplichte weigeringsgrond.
2. Als de veroordeelde de Duitse nationaliteit heeft, kan de overdracht alleen worden geweigerd als deze noch zijn primaire woonplaats in Duitsland heeft noch de beslissingsstaat heeft besloten tot uitzetting na het uitzitten van de straf.
3. Als (een substantieel deel van) het strafbare feit op Duits grondgebied begaan is en de ten uitvoer te leggen sanctie minder dan zes maanden bedraagt.
4. Als slechts een deel van het vonnis in Duitsland ten uitvoer gelegd kan worden (bijvoorbeeld omdat een ander deel verjaard is – zie hierboven onder 4) en over de tenuitvoerlegging van de sanctie(s) geen overeenstemming bereikt kan worden met de beslissingsstaat.
5. Als de beslissingsstaat geen toestemming geeft om de veroordeelde voor een ander feite dan waarvoor hij wordt overgebracht te berechten.

In beginsel is – gelet op het beginsel van wederzijdse erkenning – er voor de tenuitvoerleggingsstaat geen ruimte om de strafhoogte aan te passen. Uitzondering hierop is te vinden in § 84g lid 4 IRG: de sanctie wordt verlaagd, als de hoogte het naar Duits recht toepasselijke strafmaximum voor dat feit overschrijdt. Hierbij is van belang dat voor feiten die naar Duits recht gezien worden als bestuursrechtelijke delicten (*Ordnungswidrigkeit*) de maximale straf twee jaar bedraagt. Van verlaging van het strafmaximum kan door de rechter worden afgezien, wanneer de beslissingsstaat eist dat de opgelegde sanctie – met de hogere duur – ten uitvoer wordt gelegd en de veroordeelde (Duits staatsburgers) hierin toestemt.

Indien de veroordeelde zich in Duitsland bevindt, kan volgens § 84j IRG deze persoon (ook voordat het vonnis en het certificaat door Duitsland ontvangen zijn) op basis van een verzoek van de beslissingsstaat voorlopig aangehouden worden, indien het gevaar bestaat dat de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van het vonnis zal onttrekken.

Zodra de straf overgedragen is aan de Duitse autoriteiten, wordt de op de (verdere) tenuitvoerlegging in beginsel beheerst door het Duitse recht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vervroegde invrijheidsstelling. Duitsland heeft echter gebruik gemaakt van artikel 17, lid 4 KB 2008/909 en houdt rekening met de door de beslissingsstaat aangegeven bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de gevonniste persoon op een bepaald tijdstip recht heeft op vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling. § 84k lid 1 derde zin IRG bepaalt daarom dat de beslissing over de voorwaardelijke invrijheidstelling reeds op dit moment zal plaatsvinden waar voorwaardelijke invrijheidstelling bij een ononderbroken tenuitvoerlegging van de sanctie in de beslissingsstaat mogelijk was geweest. De toetsing zelf vindt echter op basis van Duits recht plaats: voldaan moet worden aan de voorwaarden van § 57 lid 1

Strafgesetzbuch (StGB).

Daarnaast kan afgezien worden verdere tenuitvoerlegging, als de beslissingsstaat amnestie of gratie verleent of een revisie leidt tot een herziening van het vonnis. Ook moet de beslissingsstaat worden geïnformeerd als de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging, bijvoorbeeld ingeval van ontvluchting, onttrekt.

Bij de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevein het Duitse recht is de facultatieve bepaling van artikel 5 onder 2 geïmplementeerd. Dit betekent dat de tenuitvoerlegging ingeval het gaat om een feit dat strafbaar is gesteld met een levenslange vrijheidsstraf afhangt van de voorwaarde dat in het rechtsstelsel van de uitvaardigende lidstaat de mogelijkheid van herziening van de opgelegde straf of maatregel - op verzoek of ten minste na 20 jaar - bestaat, dan wel van toepassing van gratiemaatregelen. Volgens het Duitse recht voldoet alléén de mogelijkheid van een herziening ('Überprüfung') van de opgelegde straf of maatregel. Zo lijkt een verklaring over de mogelijkheid van gratie daardoor niet te volstaan. Enkele Oberlandgerichte hebben, onder andere in 2009, om die reden om verzoeken om overlevering, naar onder andere Nederland en Polen, ontoelaatbaar verklaard. Het Bundesgerichtshof heeft deze lijn niet gevolgd en gesteld dat de betrokkene een recht heeft op herziening ('Überprüfung') van de verdere tenuitvoerlegging, wat het geval kan zijn met een gratieprocedure, mits deze kan leiden tot niet-uitvoering van de opgelegde levenslange gevangenisstraf en de betrokkene het recht geeft op een beslissing op het gratieverzoek op basis van 'sachliche Kriterien'. Het Hof deelt niet het standpunt dat een gerechtelijke procedure noodzakelijk is.[226]

Uit cijfers van de Europese Commissie over het jaar 2017 blijkt dat de rechterlijke autoriteiten in Duitsland in 213 gevallen de uitvoering van een EAB – zowel ten behoeve van vervolging als tenuitvoerlegging – hebben geweigerd.[227] Meest voorkomende reden hiervoor was gelegen in artikel 4.6 van het Kaderbesluit: het Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, terwijl de gezochte persoon verblijft in of onderdaan of ingezetene is van de uitvoerende lidstaat en deze staat zich ertoe verbindt die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen. In 29 gevallen kwam de weigering voort uit het feit dat de veroordeling bij verstek plaatsvond zonder dat aan de daartoe gestelde voorwaarden werd voldaan. In 40 gevallen werd de uitvoering geweigerd vanwege een schending van fundamentele rechten (artikel 1.3).

Uitgaande verzoeken
Bevoegde autoriteiten voor het overdragen van de tenuitvoerlegging van Duitse rechterlijke beslissingen aan andere EU-lidstaten zijn de Staatsanwaltschaft of de jeugdrechter. Het gaat hierbij om een vrijheidsstraf ex § 38 StGB, een maatregel ter beterschap en beveiliging (§§ 63, 64 en 66 StGB), het jeugdarrest (Jugendarrest - § 16 JGG), de jeugdsanctie (Jugendstrafe - § 17 JGG) of het strafarrest (Strafarrest - § 9 WStG). Voorafgaand aan de beslissing tot tenuitvoerlegging dient de veroordeelde persoon gehoord te worden, tenzij de veroordeelde zelf om overdracht heeft verzocht.

Overdracht is enkel mogelijk als de veroordeelde hiervoor toestemming heeft verleend of het Oberlandesgericht de tenuitvoerlegging conform § 85c IRG toelaatbaar verklaard heeft.

[226] V.H. Glerum (2017), *Levenslange gevangenisstraf: uitlevering en overlevering aan Nederland*, Den Haag: WODC/Justitiële Verkenningen, p. 47.
[227] European Commission (2019), *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017*, Commission Staff Working Document SWD (2019) 318 final, August 28th, 2019.

Bij een positief besluit wordt de veroordeelde hierover schriftelijk in kennis gesteld, eventueel via de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat, wanneer hij zich daar reeds bevindt. De veroordeelde kan tegen deze beslissing beroep bij het Oberlandesgericht instellen.

Op grond van § 85c IRG moet het verzoek toegekend worden, indien de veroordeelde de nationaliteit van de tenuitvoerleggingsstaat bezit en daar ook zijn vaste woon- en verblijfplaats (Lebensmittelpunkt) heeft, of volgens § 50 Vreemdelingenwet (Aufenthaltsgesetz) verplicht is het land te verlaten. Dit artikel is dus niet op Duitse staatsburgers van toepassing; zij dienen altijd toestemming te verlenen voor tenuitvoerlegging in een andere staat.

Nadat de rechter positief heeft besloten, beslist de bevoegde autoriteit tot tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie in de andere EU-lidstaat. Deze beslissing is niet aanvechtbaar. Nadat de tenuitvoerleggingsstaat met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie heeft ingestemd, dient de veroordeelde binnen dertig dagen aan de tenuitvoerleggingsstaat overgedragen te worden, zo bepaalt de IRG.

Duitse sanctiestelsel

Algemeen
Het Duitse strafrecht kent een onderscheid tussen hoofdstraffen (*Hauptstrafe*) en bijkomende straffen (*Nebenstrafe*). Onder hoofdstraffen vallen de tijdelijke en levenslange vrijheidsstraf en de geldstraf. In beginsel kan de rechter slechts één hoofdstraf opleggen; in veel geval beperkt het Wetboek van Strafrecht al de keuze tussen verschillende strafmodaliteiten. Bijkomende straffen kunnen niet zelfstandig worden opgelegd: het Duitse recht kent slechts één bijkomende straf, namelijk het rijverbod. Daarnaast kent het Wetboek van Strafrecht de figuur 'bijwerkingen van de straf': deze kunnen samen met de hoofdstraf worden opgelegd, maar kennen geen strafkarakter. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verlies van het stemrecht of de bekwaamheid om een ambt te bekleden. Een taakstraf is in Duitsland geen hoofdstraf, maar kan slechts als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke sanctie worden opgelegd.

Naast bovenstaande straffen die gebaseerd zijn op de schuld van de dader, kent het Duitse strafrecht ook maatregelen. Deze zijn gericht op de (toekomstige) gevaarlijkheid van de dader en betreffen bijvoorbeeld de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis.

In algemene zin is het strafniveau in Duitsland in vergelijking met andere landen vrij laag.[228] Dit vindt mede zijn oorzaak in de constitutionele status van het schuldbeginsel en – nog belangrijker – het rehabilitatiebeginsel op grond waarvan straffen altijd tot doel dienen te hebben om de dader te resocialiseren.

Hiermee hangt samen dat de rechter van strafoplegging kan afzien, indien de op te leggen straf de duur van één jaar niet overstijgt en de gevolgen van de daad voor de dader zo zwaar wegen, dat een strafoplegging kennelijk onnodig blijkt (§ 60 StGB).

Voorlopige hechtenis
De rechter-commissaris kan vanwege de ernst van het misdrijf of voor een nader onderzoek een (aanhoudings)bevel tot voorlopige hechtenis (*Untersuchungshaft*) in een huis van bewaring of een gevangenis afgeven. § 112 en 112a *Strafprozessordnung* (Wetboek van Strafvor-

[228] CrossBESS (2019b), p. 95. Deze constatering werd ook gedaan tijdens ons interview met de heer Klip.

dering, afgekort StPO) noemen de gronden waarin sprake kan zijn van voorlopige hechtenis: er is sprake van een zeer zwaar misdrijf, van vlucht of vluchtgevaar, van gevaar van herhaling of dat de verdachte het onderzoek naar het misdrijf hindert. Vluchtgevaar wordt bijvoorbeeld aangenomen als de verdachte geen vaste woonplaats, vaste werkplek of geen nauwe sociale banden heeft. De voorlopige hechtenis kan tot het einde van de strafprocedure duren. Zij kan eerder eindigen indien het bevel tot voorlopige hechtenis wordt opgeheven of de verdachte voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan onder andere worden verleend onder voorwaarde dat de verdachte een geldbedrag als borgtocht betaalt of zich regelmatig bij de politie meldt (§ 116 StPO). De Duitse rechter is terughoudend met het toepassen van borgtocht; vaker wordt gebruik gemaakt van de meldingsplicht.

Voorlopige hechtenis voor een periode langer dan zes maanden is alleen toegestaan in het kader van het strafrechtelijk onderzoek en alleen onder bepaalde, door het openbaar ministerie en de hogere rechter van ambtswege te toetsen voorwaarden (bijzondere moeilijkheidsgraad of bijzondere omvang van het onderzoek of een andere belangrijke reden).

Volgens § 51 (1) StGB is de tijd die een dader in voorlopige hechtenis heeft gezeten op de straf in mindering te brengen. Dit hoeft in het vonnis niet uitdrukkelijk vermeld te worden, maar deze regeling richt zich veelal direct tot de tot tenuitvoerlegging bevoegde instantie. Voor in het buitenland uitgezeten voorlopige hechtenis kan daarbij een andere maatstaf gelden als de omstandigheden in het buitenland duidelijk slechter waren dan in Duitsland en zo zwaarder voor de gevangene waren. Voor lidstaten van de EU wordt daarbij een sleutel van 1:1 toegepast. Voor Thailand geldt bijvoorbeeld een omrekeningsmaatstaf van 1:3.

Verstekveroordelingen
Het Duitse recht is zeer terughoudend in het berechten van verdachten bij verstek (Artt. 230-236 StPO).[229] Bij zwaardere vergrijpen dient de verdachte verplicht aanwezig te zijn ter terechtzitting. Zonder diens aanwezigheid gaat de behandeling niet door. Vanwege deze verschijningsplicht ligt de nadruk in het Duitse rechtsstelsel (ook) op het garanderen van verdachtes aanwezigheid ter terechtzitting, zie onder andere in dit kader de bespreking van de voorlopige hechtenis. Het Fluchtgefahr (art. 112 StPO) als grond voor voorlopige hechtenis heeft in Duitsland namelijk niet alleen betrekking op de executie van straf, maar ook op de berechting.

In het kader van het niet-toepassen van voorlopige hechtenis kan justitie de verdachte daarnaast de eis stellen om iemand te machtigen om te betekenen stukken in ontvangst te nemen en een waarborgsom te betalen (art. 116 a lid 3 en 127 lid 2 StPO).

Vrijheidsstraffen
De wet gaat uit van tijdelijke vrijheidsstraf; slechts in uitzonderingsgevallen, voorgeschreven bij de wet, en onder strenge voorwaarden is de oplegging van levenslange gevangenisstraffen mogelijk.

De minimum- en maximumstraf voor een misdrijf wordt in hoofdzaak bepaald door de toepasselijke delictsbepaling. Daarnaast zijn in § 49 StGB dwingend verzachtende omstandigheden genoemd die bij de straftoemeting tot een lagere/andere straf zouden moeten lei-

[229] Zie: H.M.E. Lameris-Tebbenhoff Rijnenberg (1999), Berechting in aanwezigheid en beteking van de dagvaarding, in: M.S. Groenhuijsen, en G. Knigge, *Het onderzoek ter zitting,* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, p. 91-128. De heer Klip bevestigde dat dit ook nog steeds het geval is.

den. Als bij de delictsbepaling een minimum of maximum ontbreekt, dan geldt dat het maximum van tijdelijke vrijheidsstraf 15 jaar en het minimum een maand bedraagt. Dit maximum geldt ook bij samenloop van verschillende strafbare feiten. Een overschrijding van het maximum van 15 jaar wordt echter wel bij tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen toegelaten.

Korte vrijheidsstraffen
Bij de straftoemeting dient de rechter tevens rekening te houden met § 47 StGB dat bepaalt dat korte vrijheidsstraffen slechts in uitzonderingsgevallen opgelegd mogen worden:

> *Eine Freiheitsstrafe unter sechs Monaten verhängt das Gericht nur, wenn besondere Umstände, die in der Tat oder der Persönlichkeit des Täters liegen, die Verhängung einer Freiheitsstrafe zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung unerläßlich machen.*

Een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden kan dus alleen worden opgelegd wanneer bijzondere omstandigheden van het misdrijf (zoals duur, omvang van de schade, plichtverzuim, belang van het rechtsgoed) of de persoonlijkheid van de dader (bv. aantal en tijdsverloop tussen eerdere veroordelingen, lang strafblad, enz.) een bijzondere beïnvloeding van de dader of de bescherming van de rechtsorde zulks noodzakelijk maken. Als gevolg van deze strenge eisen komen in de praktijk nauwelijks vrijheidsstraffen van minder dan zes maanden voor.

Voorwaardelijke vrijheidsstraffen
Het Duitse Wetboek van Strafrecht bepaalt dat bij vrijheidsstraffen van ten hoogste twee jaar de rechter kan bepalen dat de straf niet ten uitvoer gelegd zal worden. […] Bij vrijheidsstraffen van ten hoogste een jaar is oplegging van een voorwaardelijke straf in de praktijk de regel, indien verwacht kan worden dat alleen de veroordeling een voldoende waarschuwing voor de dader is, hij in de toekomst geen andere misdaden zal plegen en hij de opgelegde voorwaarden zal volgen.

Bij een vrijheidsstraf van minder dan 6 maanden geldt dat een positieve prognose over het toekomstige gedrag van de verdachte vereist is. Als hieraan wordt voldaan, is het opleggen van een voorwaardelijke straf verplicht. Bij vrijheidsstraffen tussen zes maanden en een jaar is daarnaast noodzakelijk dat de verdediging van de rechtsorde niet de tenuitvoerlegging van de straf vereist, bijvoorbeeld doordat de oplegging van een voorwaardelijke straf tegen het algemene rechtsgevoel indruist en dat het vertrouwen van de bevolking in de verdedigende functie van het recht wordt verstoord . Bij vrijheidsstraffen van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren is aanvullend vereist dat aan de bijzondere omstandigheden van § 56 lid 2 StGB is voldaan, waaronder de aanwezigheid van verzachtende omstandigheden van bijzonder gewicht zoals het ontbreken van voorstraffen, de omvang van de met de straf te verrekenen reeds uitgezeten voorlopige hechtenis, verandering van en stabilisering in de levensomstandigheden van de dader, een uitgebreide bekentenis, enz.

Tenuitvoerlegging vrijheidsstraffen
§ 451 van het Duitse Wetboek van Strafvordering (StPO) bepaalt dat het OM belast is met de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Voor rechterlijke beslissingen (bijvoorbeeld over vervroegde vrijlating) is ofwel de strafkamer bij de rechtbank (*Strafvollstreckungskammer beim Landgericht*), ofwel de beslissende rechtbank of het beslissende gerechtshof in eerste aanleg bevoegd. De competentie voor tenuitvoerleggingswetgeving ligt sinds 2006 bij de deelstaten. Dat betekent dus dat in Duitsland zestien verschillende tenuitvoerleggingswetten bestaan (bijvoorbeeld *BayStVollzG, StVollzG NRW*, enzovoort).

Doel van de tenuitvoerlegging is blijkens *Strafvollzugsgesetz*:

> *Im Vollzug der Freiheitsstrafe soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.*

Volgens het Duitse recht is het mogelijk de tenuitvoerlegging van de resterende straf te schorsen, mede gelet op bovenstaand artikel neergelegd in *Vollzugsziel*. Indien aan de wettelijke voorwaarden voor voorwaardelijke schorsing voldaan is, moet deze dwingend plaatsvinden. Hierbij wordt rekening gehouden met het zekerheidsbelang van de maatschappij, maar ook met de relevante individuele omstandigheden (zoals de persoonlijkheid en het verleden van de dader en zijn gedrag in detentie).

Als het ten grondslag liggende vonnis een buitenlands vonnis is, dan wordt de tenuitvoerlegging beheerst door § 57 IRG. Indien nodig moet het buitenlandse vonnis eerst conform §54 (1) IRG dusdanig worden omgezet, dat een berekening van de resterende straf naar Duits recht mogelijk wordt. Was de straf naar Duitse maatstaven te hoog – zie hierboven – of heeft de veroordeelde een gedeelte van zijn detentie onder zware detentiecondities uitgezeten, dan kan hij voor een voorwaardelijke schorsing conform § 57 (2) Nr. 2 StGB in aanmerking komen. Dit geldt met name voor vonnissen uit niet-EU-lidstaten. Bij de voorwaardelijke schorsing van buitenlandse vonnissen moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke belangen van de bevolking van de staat waarvoor rechtshulp wordt verleend. Als te verwachten is dat de veroordeelde weliswaar na invrijheidstelling geen strafbare feiten in Duitsland zal plegen, maar daardoor de veiligheid/ rechtsorde van het land van oorsprong van het vonnis wordt bedreigd, dan mag geen schorsing plaatsvinden.

Executieverjaring

Volgens Duits recht kan het recht op tenuitvoerlegging van een sanctie verjaren. De termijn van verjaring vangt volgens § 79 (6) StGB aan op de dag dat de beslissing kracht van gewijsde verkrijgt. Het recht op tenuitvoerlegging verjaart volgens § 79 (2) StGB niet bij levenslange vrijheidsstraffen. Voor alle andere gevallen in § 79 (3) – (5) StGB wisselt de termijn naar de duur van de opgelegde strafmaat. Bij vrijheidsstraffen van meer dan tien jaar bedraagt de verjaringstermijn 25 jaar, bij vrijheidsstraffen tussen vijf en tien jaar is dit twintig jaar, bij vrijheidsstraffen tussen één jaar en vijf jaar is dit tien jaar en bij nog kortere straffen vijf jaar.

Opsporingsbevoegdheden

§ 457 StPO geeft aan de ten uitvoer leggende instantie, dus de Staatsanwalt/het OM, de mogelijkheid om dwangmiddelen toe te passen om zo de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen te waarborgen. In de praktijk wordt deze taak regelmatig uitgevoerd door een ambtenaar bij het gerecht (*Rechtspfleger*). In het kader van de tenuitvoerlegging gaat het om dezelfde bevoegdheden (en dezelfde toepassingsvoorwaarden) als in het kader van de opsporing. De uitvoering van opsporingshandelingen kan door het OM zelf of door de politie gebeuren. Bij de toepassing van opsporingsbevoegdheden moet het evenredigheidsbeginsel in acht genomen worden.

Volgens § 457 (2) StPO kan het OM een arrestatiebevel of een bevel tot voorgeleiding (Vorführungsbefehl) uitvaardigen, als de veroordeelde niet aan de straf voldoet, de verdenking bestaat dat hij zich aan zijn bestraffing zal onttrekken, of hij tijdens de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf vlucht of van strafverlof niet terugkeert.

Verantwoording casestudy

- In de eerste instantie is de Duitse correspondent van het ESCCJS (Stefan Harrendorf, verbonden aan de Universität Greifswald) benaderd. Hij heeft op ons verzoek nagegaan of statistische informatie voorhanden was over de omvang van de groep onvindbare veroordeelden. Hij berichtte dat deze informatie in ieder geval niet op federaal niveau voorhanden was. Mogelijk zou op deelstaatniveau of op het niveau van de lokale Openbare Ministeries wel informatie voor managementdoeleinden verzameld worden.
- De Duitse praktijk ten aanzien van de tenuitvoerlegging van (openstaande) straffen vormde onderdeel van de evaluatie van het CrossBES-project. Deze rapportages boden goed inzicht in de Duitse praktijk. Ter aanvulling is daarnaast gesproken met de heer Klip, hoogleraar verbonden aan de Universiteit Maastricht en als onderzoeker betrokken bij dit project, over dit onderwerp.
- Daarnaast is het Statistisches Bundesamt geraadpleegd met de vraag of zij ons konden voorzien van informatie over het aantal opgelegde straffen, de achtergrond van de veroordeelden en openstaande vrijheidsstraffen. Vanuit deze instantie werd aangegeven dat er geen statistieken bijgehouden worden over openstaande straffen en de achtergrond van onvindbare veroordeelden. Daarnaast is verwezen naar openbaar toegankelijk cijfermateriaal over strafopleggingen. Bij de bestudering hiervan bleek dit van weinig toegevoegde waarde voor dit onderzoek.
- Naast de rapportages in het kader van het CrossBES-project is de Duitse casestudybeschrijving daarnaast gebaseerd op openbaar toegankelijke feitelijke informatiebronnen, zoals wetboeken en de toelichting van procedures op websites van het ministerie van Justitie, de rechtspraak en het openbaar ministerie.

Frankrijk

Uitlevering/overlevering
Titre X : De l'entraide judiciaire internationale van de *Code de procédure pénale* bevat de wettelijke bepalingen inzake de internationale rechtshulpsverlening tussen Frankrijk en andere staten. In deze titel is tevens de nationale implementatie van de Europese kaderbesluiten te vinden. Hoofdstuk 4 bevat de implementatie van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ (Europees aanhoudingsbevel); Hoofdstuk 5 bevat specifieke bepalingen omtrent overlevering (*extradition)*. Naast de Europese samenwerking heeft Frankrijk met zestien landen bilaterale uitleveringsverdragen gesloten.

Tenzij in verdragen anders is besloten, verlopen uitgaande rechtshulpverzoeken via het ministerie van Justitie. Binnenkomende rechtshulpverzoeken verlopen via diplomatieke weg: zij komen binnen bij het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken. Wanneer deze beoordeelt dat het verzoek compleet is, draagt hij dit verzoek over aan het ministerie van Justitie.

Artikel 695-11 herhaalt de definitie van een Europees aanhoudingsbevel ('*mandat d'arrêt européen'*) uit het Kaderbesluit. In lijn met het Kaderbesluit dient het bij het EAB ten behoeve van tenuitvoerlegging van een opgelegde straf te gaan om een straf van tenminste een duur van vier maanden (artikel 695-12).

Rechtshulpverzoeken van buitenlandse autoriteiten worden ten uitvoer gelegd door de *procureur de la République* of door deze hiertoe aangewezen opsporingsambtenaren of – wanneer het gaat om bevoegdheden die enkel toegepast mogen worden in het kader van een voorbereidend (opsporings)onderzoek ('*instruction préparatoire'*) – door de onderzoeksrechter of in zijn opdracht handelende opsporingsambtenaren.

Tevens besluit de procureur (formeel de *Garde des sceaux,* de grootzegelbewaarder)[230] over het wel of niet in werking stellen van een overlevering, dus over inkomende WETS-verzoeken en dus over overbrenging naar Nederland. De betrokken persoon dient vervolgens te verschijnen voor de onderzoekskamer van de *Cour d'appel* die een oordeel geeft over het verzoek tot overlevering. Tegen dit oordeel kan beroep in cassatie aangespannen worden. Nadat het *Cour d'appel* een positief oordeel heeft afgegeven, neemt de regering een besluit tot overlevering, in de persoon van de *Président de la république* die persoonlijk het decreet ondertekent. Hiertegen is beroep mogelijk bij de *Conseil d'Etat*. Na de uitvoering van het arrestatiebevel kan de veroordeelde tot 40 dagen in voorlopige hechtenis geplaatst worden in afwachting van het verzoek tot overlevering. Na ontvangst van dit verzoek kan de hechtenis voortduren, waarbij de wet geen maximale termijn stelt. De veroordeelde kan wel een verzoek indienen tot beëindiging van de voorlopige hechtenis.

Overlevering van verdachten met de Franse nationaliteit is niet toelaatbaar; het moment waarop het strafbare feit begaan is is bij deze beoordeling doorslaggevend. Daarnaast levert Frankrijk geen veroordeelde van strafbare feiten uit die naar Frans recht niet strafbaar zijn (het beginsel van dubbele strafbaarheid). Andere weigeringsgronden zijn onder meer wanneer het gaat om het strafbaar feit gekarakteriseerd wordt als een *crime politique*. Ook veroordeelden die voor hetzelfde strafbaar feit reeds berecht zijn naar Frans recht worden niet overgeleverd.

[230] In 1848 werd de titel Garde des sceaux in het leven geroepen als titel voor de minister van Justitie.

Artikel 695-17 bepaalt dat als het openbaar ministerie geïnformeerd is over de aanhouding van de gezochte persoon, het terstond de minister van Justitie een afschrift van het EAB toestuurt.

Wanneer de gearresteerde persoon veroordeeld is in diens afwezigheid/bij verstek (condamnée en son absence) en hij verzoekt om de onderliggende uitspraak, dan dient het Franse OM, zodra het op de hoogte is van dit verzoek, de justitiële autoriteit van het uitvoerende land een kopie van deze beslissing toe te sturen, zodat deze die ter hand kan stellen aan deze persoon. In artikel 379-2 is de procedure voor veroordelingen bij afwezigheid opgenomen, ter implementatie van Kaderbesluit 2009/299.

Wat betreft de opsporing van verdachten geldt dat het bevoegd openbaar ministerie ('*le ministère public près la juridiction de jugement, d'instruction ou d'application des peines*') dat een (nationaal) arrestatiebevel/bevel tot medebrenging heeft uitgevaardigd tevens bevoegd is tot uitvaardiging van het EAB. Het openbaar ministerie is tevens bevoegd, wanneer deze het noodzakelijk acht om de tenuitvoerlegging van door de rechtbanken opgelegde vrijheidsstraffen van minimaal vier maanden zeker te stellen, een EAB uit te vaardigen.

De praktijk met betrekking tot EAB's
Uit cijfers verzameld door de Europese Commissie blijkt dat Frankrijk in 2017 1271 EAB's (in 2016: 1306) heeft uitgevaardigd.[231] 708 van deze EAB's hadden betrekking op opsporing met als doel vervolging. De EAB's zijn met name uitgevaardigd voor de strafbare feiten op het vlak van terrorisme (145 keer); drugs (206 keer); diefstal en vernieling (264 keer). In 367 gevallen leidde de uitvaardiging van het EAB tot de aanhouding van de gezochte persoon. In Frankrijk als uitvoerende staat zijn in dat jaar 847 personen gearresteerd op grond van een EAB; 484 personen zijn overgeleverd aan de uitvaardigende lidstaat. Voor het overige zijn geen cijfers aangetroffen over de mate waarin Frankrijk te maken heeft met een voorraad onvindbare veroordeelden; diverse respondenten hebben aangegeven hierin geen inzicht te kunnen bieden. Eigen onderzoek door raadpleging van de statistieke informatiesystemen leverden evenmin cijfermatig materiaal op.

Uit de cijfers van de Europese Commissie blijkt daarnaast dat de Franse (rechterlijke) autoriteiten in 61 gevallen de uitvoering van een inkomend EAB – zowel ten behoeve van vervolging als tenuitvoerlegging – hebben geweigerd. Redenen/grondslagen hiervoor waren:

Artikel	Korte omschrijving	Aantal
3.2	De sanctie is ondergaan of op dat tijdstip wordt ondergaan dan wel niet meer kan worden uitgevoerd volgens het recht van de veroordelende lidstaat.	1
4.3 *	De uitvoerende rechterlijke autoriteiten van de lidstaat hebben besloten geen vervolging in te stellen of een ingestelde vervolging te staken.	1
4.4 *	De strafvervolging of de straf is volgens de wet van de uitvoerende lidstaat verjaard.	1
4.6 *	De gezochte persoon verblijft in of is onderdaan of ingezetene van de uitvoerende lidstaat en deze staat verbindt zich ertoe die straf of maatregel overeenkomstig zijn nationale recht zelf ten uitvoer te leggen.	11

[231] European Commission (2019), *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017*, Commission Staff Working Document SWD (2019) 318 final, August 28th, 2019.

4a	Er is sprake van een versterkveroordeling zonder dat aan de daarvoor geldende waarborgen is voldaan.	7
8	EAB is niet in lijn met formele vereisten.	3
15.2	Er is niet voorzien in opgevraagde aanvullende informatie.	5
2.1	De straf is korter dan vier maanden.	1
16.1/16.3/16.4	Er is sprake van een samenloop van verzoeken	1
1.3	Strijd met fundamentele rechten	1
-	Overig	7

* betreffen facultatieve weigeringsgronden.

Voorlopige hechtenis

Voorlopige hechtenis (*détention provisoire*) kan worden opgelegd door de *Juge des Libertés en de la détention*. Bij voorlopige hechtenis in afwachting van snelrecht beslist de *Procureur de la République*. Vereist is dat het gaat om een strafbaar feit dat gekwalificeerd wordt als een zwaar misdrijf of een gewoon misdrijf waarvoor een maximale strafhoogte van drie jaar of meer geldt. De noodzaak om voorlopige hechtenis op te leggen moet gelegen zijn in één van de volgende omstandigheden (artikel 144 van de *Code de procédure pénal*):

- Het veiligstellen van bewijsmateriaal;
- Het voorkomen van het uitoefenen van druk op de getuigen of slachtoffers;
- Het voorkomen van contact tussen de verdachte en zijn medeplegers;
- Het beschermen van het onderzoek;
- Het beëindigen van de overtreding of het voorkomen van een nieuwe overtreding;
- De terbeschikkingstelling voor justitie garanderen, bijvoorbeeld ingeval van vluchtgevaar;
- De *ordre public* bewaken en daarmee uitzonderlijke publieke onrust voorkomen/beëindigen. Deze laatste reden is enkel toepasbaar ingeval van een zwaar misdrijf en niet bij gewone misdrijven.

Bij de duur van de voorlopige hechtenis speelt het evenredigheidsbeginsel een rol. De duur moet afhangen van de ernst van de strafbare feiten en de complexiteit van het strafonderzoek. Ingeval van een gewoon misdrijf is de termijn maximaal vier maanden, waarbij bij een gemotiveerde beslissing verlenging van telkens vier maanden mogelijk is. Ingeval van een zwaar misdrijf bedraagt de duur van de voorlopige hechtenis maximaal een jaar. Vervolgens is verlenging van telkens maximaal zes maanden mogelijk.

Voorwaardelijke vrijlating (*sous contrôle judiciaire*) is mogelijk op grond van artikel 138 van de *Code de procédure pénal*. De beslissing hiertoe wordt door de rechter genomen. Van belang is dat er voldoende waarborgen zijn dat de verdachte zich niet onttrekt aan verdere vervolging en zich houdt aan de gemaakte afspraken. In de praktijk wordt terughoudendheid betracht waar het gaat om buitenlanders die tijdelijk in Frankrijk verblijven.[232] Voorwaarde voor de vrijlating is dat de verdachte beschikt over een verblijfadres in Frankrijk. Tevens kan als voorwaarde gesteld worden dat de verdachte een borgsom dient te betalen, waarbij bij de vaststelling van de hoogte rekening wordt gehouden met de financiële middelen van de verdachte.

Verstekveroordelingen

Artikel 379-2 en verder van de *Code de procédure pénale* regelen de rechterlijke procedure ingeval van afwezigheid van de verdachte (*le défaut criminel*). Verstekveroordeling is onder

[232] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Gearresteerd in Frankrijk*, Den Haag: Buitenlandse Zaken, p. 27.

bepaalde voorwaarden mogelijk; tevens kan de rechter besluiten de terechtzitting te verdagen na tegen de verdachte een (internationaal) arrestatiebevel te hebben uitgevaardigd. Een advocaat kan in dergelijke gevallen de verdachte vertegenwoordigen in diens afwezigheid. Als ook de advocaat afwezig is, kan het hof besluiten op de dagvaarding zonder hem te horen. Ingeval van een veroordeling tot een relatief hoge vrijheidsstraf ('peine ferme'), dient het hof een arrestatiebevel uit te vaardigen. Na aanhouding kan de verdachte in voorlopige hechtenis gesteld worden tot de uitspraak van de rechter.

Strafstelsel
Het Franse strafrecht onderscheidt strafbare feiten in drie categorieën: *crimes* (zware misdrijven/misdaden), *délits* (gewone misdrijven) en *contraventions* (overtredingen). Onder crimes vallen alle strafbare feiten waarop een maximum gevangenisstraf van meer dan tien jaar staat, zoals opzettelijke levensdelicten, drugshandel in georganiseerd verband en ernstige zedendelicten.

Bij de berechting van crimes is de Cour d'assises bevoegd; bij délits is dat de Tribunal correctionel (strafrechter) en bij contraventions is dat de Tribunal de police (politierechter).

Artikel 130-1 legt het doel van het strafoplegging vast:

> *Afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions :*
> *1° De sanctionner l'auteur de l'infraction ;*
> *2° De favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion.*

Voor overtredingen kunnen de volgende straffen opgelegd worden: de boete met een maximale hoogte van 3.000 euro; straffen die strekken tot beperking of ontzetting van bepaalde rechten, zoals een rijverbod, inbeslagname van voertuigen of wapens of intrekking van een jachtvergunning; en betaling van een herstelsancties.

Voor *délits* kent de *Code Pénal* de volgende hoofdstraffen (*peines correctionnelles*): gevangenisstraf (*emprisonnement*), boete (*amende*), dagboete (*jour-amende*), werkstraf (*travail d'interêt général*), ontzegging of beperking van bepaalde rechten (*peines privatives ou restrictives de droits*) en bijkomende straffen, die in sommige gevallen ook als zelfstandige hoofdstraf kunnen worden opgelegd (*peines complémentaires* van art. 131-10 CP). De *Code Pénal* onderscheidt zeven categorieën in de duur van de gevangenisstraf, waarvan de zwaarste categorie een gevangenisstraf kent van maximaal tien jaar, wanneer geen sprake is van recidive, en de lichtste niet meer dan zes maanden kan bedragen. De overige categorieën kennen maxima van respectievelijk zeven jaar, vijf jaar, drie jaar, twee jaar en een jaar.

Voor *crimes* geldt gevangenisstraf in beginsel als hoofdstraf (*peines criminelles*) waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen *réclusion criminelle* en *détention criminelle*. Hierbij worden de volgende categorieën onderscheiden: levenslang en maximaal dertig, twintig of vijftien jaar. De minimale duur van een gevangenisstraf ingeval van een *crime* bedraagt tien jaar; anders is immers per definitie sprake van een *délit*. *Détention criminelle* is de benaming van een gevangenisstraf die opgelegd wordt ter bestraffing van een politieke misdaad; *réclusion criminelle* geldt voor overige zware misdrijven. Materieel lijken geen verschillen te bestaan tussen deze hoofdstraffen. Tevens kan aanvullend een geldboete of andere bijkomende straffen worden opgelegd.

Voor zware misdaden gelden minimumstraffen: minimaal één jaar waar het gaat om strafmaxima tussen tien en dertig jaar; minimaal twee jaar ingeval van strafbare feiten waarbij een levenslange straf opgelegd kan worden (artikel 132-18 van de *Code pénal*). Overigens trad op 10 augustus 2007 de Wet Dati in werking waarmee het bereik van minimumstraffen aanzienlijk werd vergroot, onder andere ingeval van recidive, ook ingeval van *délits*. Deze bepalingen zijn inmiddels weer ingetrokken.

De strafmaat in Frankrijk is doorgaans hoger dan die in Nederland, zeker waar het delicten met softdrugs betreft.[233]

Het Franse Wetboek van Strafrecht heeft als uitgangspunt opgenomen dat een gevangenisstraf slechts aan de orde dient te zijn als uiterste (en zwaarste) sanctiemiddel. In 2016 was in ongeveer de helft van de veroordelingen sprake van het opleggen van een gevangenisstraf: 287.511 op een totaal van 582.142 uitgesproken veroordelingen.[234]

Verjaringstermijn
De verjaringstermijn voor strafvervolging bedragen in het Franse recht ingeval van een gewoon misdrijf/*délit* drie jaar; bij een zwaar misdrijf/*crime* is dit tien jaar. Wat betreft de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf geldt voor een *délit* een verjaringstermijn van vijf jaar en voor een *crime* een termijn van twintig jaar. Afwijkende ruimere termijnen bestaan voor bepaalde type strafbare feiten, zoals terrorisme, drugshandel en seksueel misbruik van minderjarigen.

Tenuitvoerlegging vrijheidsstraffen
Livre V van de *Code de procédure pénale* gaat in op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Hiertoe is het Openbaar Ministerie bevoegd (*Ministère public*). De *juge de l'application des peines* heeft een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van de straffen en bepaalt de belangrijkste voorwaarden van de wijze waarop de gevangenisstraf wordt uitgevoerd. In het kader van de *aménagement des peines*, te vertalen als procedure tot aanpassing van de straf, heeft deze rechter aanzienlijke bevoegdheden om de eerder opgelegde strafvoorwaarden en strafhoogte aan te passen, bijvoorbeeld door de tenuitvoerlegging in delen (*fractionnement*) op te splitsen. Op grond van artikel 723-15 van de Code de procédure pénale wordt de tenuitvoerlegging van elke (resterende) gevangenisstraf lager dan twee jaar (bij recidivisten één jaar) automatisch aanhangig (*la saisine automatique)* bij de *juge de l'application des peines*. Deze procedure is erop gericht om de tenuitvoerlegging van korte en uit maatschappelijk oogpunt dure vrijheidsstraffen te voorkomen. De rechter dient te beoordelen of gelet op de persoonlijkheid van de verdachte en de situatie in plaats van (verdere) tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf een andere sanctie/maatregel opgelegd kan worden, zoals gedeeltelijke of voorwaardelijke invrijheidsstelling (bijvoorbeeld onder camerabewaking) of omzetting van de gevangenisstraf in een andere strafmodaliteit. Volgens een rapport van de senaatscommissie moet het effect van deze procedure niet onderschat worden: ongeveer twee derde van de opgelegde gevangenisstraf zou onder dit regime vallen.[235] De gemiddelde strafmaat ingeval van delicten bedroeg in 2016 overigens 8 maanden en zes dagen; die van zware misdrijven 14 jaar.[236]

[233] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), p.30.
[234] Sénat (2018). *Rapport d'information No 713 de MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 septembre 2018*.
[235] Idem, p. 33.
[236] Idem.

De rechter kan tevens de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf opschorten. Bij niet in Frankrijk wonende buitenlanders wordt deze bevoegdheid zelden toegepast.[237] Tevens kan de rechter besluiten tot voorwaardelijke invrijheidsstelling. Een verdachte kan hiertoe in aanmerking komen bij goed gedrag tijdens detentie, persoonlijke ontwikkeling en/of wanneer dit wenselijk is voor zijn toekomstperspectief.

De tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen in Frankrijk wordt overigens in de praktijk sterk bepaald door een gebrek aan detentiecapaciteit, en – deels gerelateerd – lange doorlooptijden, waardoor achterstanden in de tenuitvoerlegging van straffen ontstaan. Medio 2018 bevonden zich 70.710 personen in detentie, terwijl de capaciteit van het gevangeniswezen uitkomt op 59.870 plaatsen. 21.007 gedetineerden waren in afwachting van hun mogelijke veroordeling (voorlopige hechtenis) en 49.703 gedetineerden betroffen reeds veroordeelden. Het gevangeniswezen blijkt volgens het senaatsrapport niet voldoende in staat om kortdurende vrijheidsstraffen ten uitvoer te leggen.[238]

Verantwoording casestudy

- In eerste instantie is de Franse correspondent van het ESCCJS (Annie Kensey, verbonden aan het Franse ministerie van Justitie) benaderd, zowel in een Engelstalig als Franstalig bericht. Zij heeft ondanks herhaaldelijk rappelleren geen reactie gegeven op ons verzoek om medewerking.
- Daarop zijn verschillende respondenten bij overheidsinstanties (École Nationale d'administration pénitentaire (ENAP): Magalie Cazanobes, Cédric Le Bosse, Marie-Jésus Copado en Michel Flauder; Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP): algemeen mailadres) en de hoogleraar strafrecht Olivier Cahn, Université de Tours, gesuggereerd door de Nederlandse respondent Adriano Martufi van de Universiteit Leiden. Vanuit de ENAP was de reactie dat zij pas in beeld komen zodra een veroordeelde aan hen fysiek is overgedragen. Zij suggereerden om contact op te nemen met Aurélien Langlade van Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (verbonden aan de ONDRP). Hij berichtte 2,5 maand na het eerste verzoek en herhaalde rappelleren dat de ONDRP niet beschikt over de gevraagde gegevens. Hij suggereerde om contact op te nemen met de statistische bureaus verbonden aan het ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Op dat moment was de concept-rapportage inmiddels opgesteld.
- De heer Cahn verwees door naar Martine Herzog-Evans van de Université de Reims, Evelyne Bonis van de Université de Bordeaux, Clément Margaine van de Université de Réunion, Jean-Paul Céré en Anne Simon van de Université de Paris zijn benaderd met het verzoek of zij ons van statistisch materiaal en/of informatie (zoals document) over de werking van het Franse strafrecht en de aanpak van onvindbare veroordeelden konden voorzien. Ter beantwoording van onze specifieke vragen hebben wij van mevrouw Simon een korte toelichting en een verwijzing naar enkele overheidsbrochures over voorlopige hechtenis en verstekveroordelingen en naar algemene statistieken over strafopleggingen ontvangen. De heer Céré berichtte dat hij enkel gespecialiseerd was in het Franse gevangeniswezen en geen antwoord wist te bieden op onze onderzoeksvragen. De overige respondenten hebben ondanks herinneringsmail niet gereageerd.

[237] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), p. 30.
[238] Sénat (2018), p. 34.

Zweden

Uitlevering/overlevering
Zweden werkt sinds de jaren '60 al samen op regionaal niveau met de Noordse landen (Noorwegen, Finland, IJsland en Denemarken) inzake over-/uitlevering van veroordeelden op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning.[239] Met de komst van het EAB en Europese samenwerking op het vlak van overlevering heeft deze samenwerking een andere vorm gekregen. Naast het Europees Aanhoudingsbevel bestaat ook een Noords Aanhoudingsbevel (NAB). De NAB vindt zijn juridische basis in een in 2005 gesloten verdrag tussen de Noordse landen.[240]

Mathisen (2010) stelt dat het NAB een aantal eigenschappen met de EAB deelt, waaronder de plicht om tot overlevering over te gaan op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning. Volgens Suominen (2011) is het beginsel van wederzijds vertrouwen/erkenning in het NAB verder doorgevoerd dan in het EAB; de Noordse EU-lidstaten (Zweden, Finland en Denemarken) zijn eerder bereid tot verdergaande, onderlinge samenwerking dan tot samenwerking in EU-verband. Er zijn een aantal opmerkelijke verschillen tussen het NAB en EAB te constateren, die naar de opvatting van Mathisen maken dat het NAB-regime efficiënter en effectiever is dan het EAB-regime. Hij wijst hierbij op de volgende karakteristieken: het NAB heeft een bredere reikwijdte, kent minder facultatieve weigeringsgronden en kortere doorlooptijden dan het EAB. Voor uitvaardiging van een NAB is het niet relevant hoe lang de strafduur bedraagt. Enkel is vereist dat één van de strafbare feiten – ingeval van samenloop – bestraft kan worden met een gevangenisstraf. Daarnaast is in tegenstelling tot artikel 2, lid 4 van het Kaderbesluit 2002/584 niet vereist dat sprake is van dubbele strafbaarstelling. Bijkomende straffen kunnen eveneens overgedragen worden ('accessory extradition'). Daarnaast bevat het verdrag inzake de NAB ook geen positieve lijst van strafbare feiten die kunnen leiden tot overlevering, zoals die in artikel 2, lid 2 van het Kaderbesluit is opgenomen. Ook kunnen de Noordse staten verzoeken niet afwijzen op grond van de omstandigheid dat de strafvervolging of de straf volgens de wet van de uitvoerende lidstaat verjaard is. Bovendien stelt het verdrag extra eisen aan de weigering, wanneer het gaat om een strafbaar feit dat geheel of ten dele is gepleegd op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat. In die gevallen is een weigering enkel toelaatbaar, wanneer dit feit volgens het recht van die lidstaat niet strafbaar gesteld is.

Wel gelden als weigeringsgronden dat het strafbaar feit in de uitvoerende staat onder een amnestie valt en deze staat bevoegd is om dat strafbaar feit te vervolgen (idem als artikel 3, lid 1 van het Kaderbesluit) en dat de persoon krachtens het recht van de uitvoerende lidstaat op grond van zijn leeftijd niet strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor de feiten die aan dit bevel ten grondslag liggen (idem als artikel 3, lid 3 van het Kaderbesluit).

Het verdrag inzake de NAB stelt daarnaast aanzienlijk minder voorbehouden bij eventuele vervolging wegens andere strafbare feiten na overlevering. In beginsel is het toegestaan om

[239] G. Mathisen (2010). Nordic Cooperation and the European Arrest Warrant: Intra-Nordic Extradition, the Nordic Arrest Warrant and beyond. *Nordic Journal of International Law,* 79, p. 1-33.
Zie ook: A. Suominen, 2011. The Characteristics of Nordic Criminal Law in the Setting of EU Criminal Law. *European Criminal Law Review*, p.170-187.
[240] Artikel 31, lid 2 van het Kaderbesluit 2002/584 bepaalt dat de lidstaten de bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen die op het tijdstip van de aanneming van dit kaderbesluit van kracht zijn, mogen blijven toepassen voorzover deze verder reiken dan de doelstellingen van het kaderbesluit en ertoe bijdragen de procedures voor de overlevering van personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd verdergaand te vereenvoudigen of te vergemakkelijken.

de overgeleverde veroordeelde tevens te vervolgen en te bestraffen voor andere misdrijven dan die waarop het NAB ziet.

Tot slot voorziet het verdrag inzake de NAB in aanzienlijk kortere termijnen voor de beslissingsprocedures. De standaard-beslistermijn in zaken waarin de gezochte persoon zich verzet tegen overlevering bedraagt 30 dagen, ingaande op de dag van zijn aanhouding; bij het EAB is dit 60 dagen. In het geval dat de gezochte persoon instemt met overlevering, is de beslistermijn over de tenuitvoerlegging van het NAB drie dagen na deze instemming; bij het EAB is dit tien dagen. Mathisen merkt over deze kortere termijnen op dat de autoriteiten (Openbaar Ministerie en politie) in de Noordse landen inmiddels veel ervaring hebben met het snel en efficiënt afhandelen van deze verzoeken met een minimale toepassing van formaliteiten.[241] Hierdoor zou minder tijd benodigd zijn dan bij de tenuitvoerlegging van een EAB.

Kriminalvården (de Zweedse Gevangenis- en Reclasseringsdienst) is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf en besluit tot plaatsing van een veroordeelde in detentie.[242] Als de veroordeelde geen gehoor geeft aan deze beslissing, dan kan de officier van justitie een (nationaal en internationaal) opsporingsbevel uitvaardigen. Afhankelijk van de duur van de opgelegde straf en de resterende strafduur kan dit bevel zich uitstrekken tot de Noordse landen (NAB), Europa (EAB) of de hele wereld. De Zweedse politieautoriteit (*Polismyndigheten*) is als centrale autoriteit verantwoordelijk voor het opsporen van deze personen. Als de onvindbare veroordeelde niet in Zweden wordt gevonden, dan wordt een internationaal opsporingsbevel uitgevaardigd, ongeacht de nationaliteit van de betrokkene. Ook is *Kriminalvården* bevoegd om de tenuitvoerlegging van straffen over te dragen aan andere landen en straffen van andere landen te erkennen en in Zweden ten uitvoer te leggen.

Een verzoek tot overlevering vanuit Zweden naar een andere staat, gedaan door de *Kriminalvården*, komt in eerste instantie binnen bij de centrale autoriteit van het ministerie van Justitie. Bij strafoverdracht naar Zweden komt het verzoek binnen bij de Zweedse ambassade in het land waar de straf is opgelegd die de zaak voorlegt aan de centrale autoriteit. De veroordeelde persoon kan zich ook direct richten tot de centrale autoriteit. Als de centrale autoriteit tot de conclusie komt dat er een kennelijke reden is om het verzoek af te wijzen, dan dient de minister dit terstond te doen. Als dat niet het geval is, wordt het verzoek voor nader onderzoek overgedragen aan het Openbaar Ministerie die hierover een oordeel dient te geven. In beginsel is het Openbaar Ministerie van het arrondissement waar de gezochte persoon woont verantwoordelijk voor dit onderzoek. Als de veroordeelde niet instemt met overlevering, dan dient het Openbaar Ministerie de zaak voor te leggen aan het hooggerechtshof die toetst of voldaan is aan de bepalingen uit de Overleveringswet. Bij een positief oordeel kan overgegaan worden tot overlevering, maar de minister kan ook besluiten om niet tot overlevering te besluiten. Bij een negatief oordeel kan niet worden overgegaan tot overlevering.

[241] Mathisen (2010), p. 24.
[242] Ontleend aan de informatie vindbaar op de Engelstalige website van de Zweedse overheid, *International judicial co-operation* (https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-justice/international-judicial-co-operation/extradition-for-criminal-offences/), geraadpleegd op 31 maart 2020.

De Overleveringswet ziet op overlevering aan staten die niet tot de EU of de Noordse landen behoren.[243] Deze wet verbiedt onder andere de overlevering van Zweedse onderdanen. Daarnaast moet het gaan om een gevangenisstraf van minimaal vier maanden en dient het strafbare feit ook onder Zweeds recht strafbaar gesteld zijn. De verzoekende staat moet aantonen dat er een aanleiding bestaat voor overlevering.

Bij overlevering naar een Noordse staat treden de autoriteiten (namelijk het lokale of regionale OM) direct met elkaar in contact, in plaats van dat de procedure via de centrale autoriteit verloopt. Als de betrokken persoon instemt met overlevering, dan kan de officier zelf besluiten tot overlevering. Als dit niet het geval is, wordt de zaak overgedragen aan de Office of the Prosecutor-General. Als evident is dat aan het verzoek voldaan moet worden en het gaat niet om een eigen (Zweedse) onderdaan, dan kan deze officier besluiten tot overlevering. In andere gevallen is het aan de minister om een beslissing te nemen, waarbij deze het hooggerechtshof om een oordeel kan vragen.

Uit cijfers verzameld door de Europese Commissie blijkt dat Zweden in 2017 409 EAB's (in 2016: 239) heeft uitgevaardigd.[244] 124 van deze EAB's hadden betrekking op opsporing met als doel vervolging; 285 hadden als doel de tenuitvoerlegging van een opgelegde gevangenisstraf. De EAB's zijn met name uitgevaardigd voor de strafbare feiten op het vlak van drugs (70 keer); seksuele misdrijven (22 keer); diefstal en vernieling (75 keer); fraude en corruptie (27 keer); geweldpleging richting personen (102 keer). Overigens is het kenmerkend voor het Zweedse strafprocesrecht dat aan een persoon pas relatief laat in het onderzoeksproces een strafbaar feit ten laste wordt gelegd. Hierdoor kan het voorkomen dat de officier een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt, voordat besloten wordt tot vervolging van de gezochte persoon.[245]

In 87 gevallen leidde de uitvaardiging van het EAB tot de aanhouding van de gezochte persoon. In Zweden als uitvoerende staat zijn in dat jaar 120 personen gearresteerd op grond van een EAB; 85 personen zijn overgeleverd aan de uitvaardigende lidstaat. Voor het overige zijn geen cijfers aangetroffen over de mate waarin Zweden te maken heeft met een voorraad onvindbare veroordeelden; diverse respondenten bij de Kriminalvården en het Zweedse statistiekbureau alsmede de benaderde wetenschappelijke experts hebben te kennen gegeven dat er geen cijfermateriaal beschikbaar is over de achtergronden van onvindbare veroordeelden en de omvang van deze groep.

Uit de cijfers van de Europese Commissie blijkt daarnaast dat de Zweedse (rechterlijke) autoriteiten in 14 gevallen de uitvoering van een inkomend EAB – zowel ten behoeve van vervolging als tenuitvoerlegging – hebben geweigerd. Redenen/grondslagen hiervoor waren:

Artikel	Korte omschrijving	Aantal
4.1*	Geen dubbele strafbaarstelling.	3
4.4 *	De strafvervolging of de straf is volgens de wet van de uitvoerende lidstaat verjaard.	1
4a	Er is sprake van een versterkveroordeling zonder dat aan de	5

[243] Voor overlevering binnen de EU geldt Act (2003:1156) on surrender from Sweden according to the European arrest warrant; voor overlevering binnen de Noordse landen de Act (1959:254) on Extradition for Criminal Offences to Denmark, Finland, Iceland and Norway.
[244] European Commission (2019), *Replies to questionnaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017*, Commission Staff Working Document SWD (2019) 318 final, August 28th, 2019.
[245] C. Wong (2012). *Overview of Swedish Criminal Procedure*, p. 2-3. Geraadpleegd op 31 maart 2020 via http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_85/pdfs/24.pdf

	daarvoor geldende waarborgen is voldaan.	
1.3	Strijd met fundamentele rechten.	5
-	Overig	1

* betreffen facultatieve weigeringsgronden.

Voorlopige hechtenis
Voorlopige hechtenis is geregeld in Criminal and Civil Procedural Code (Rättegångsbalken (RB) SFS 1942:740) en the Detention Act (Häkteslag (SFS 2010:611)) en wordt opgelegd door de rechter.

Ingeval van ernstige misdrijven en wanneer er bijzondere redenen aanwezig zijn, kan de openbare aanklager de arrondissementrechtbank verzoeken om een bevel tot inverzekeringstelling (voorlopige hechtenis; Häktning). De hoorzitting moet uiterlijk vier dagen na de aanhouding of de tenuitvoerlegging van het aanhoudingsbevel plaatsvinden. Het moet hierbij gaan om misdrijven waarbij een gevangenisstraf van minimaal één jaar opgelegd kan worden. Andere voorwaarden zijn dat het risico bestaat dat de verdachte zal vluchten, bewijsmateriaal onbruikbaar zal maken of het onderzoek zal verstoren of nieuwe misdrijven zal plegen. Uitgangspunt is dat wanneer aan één van die voorwaarden wordt voldaan en het gaat om een strafbaar feit met een strafhoogte van minimaal twee jaar gevangenisstraf voorlopige hechtenis wordt opgelegd [tenzij kennelijke redenen voor de hechtenis ontbreken]. De detentie en duur daarvan moet in verhouding staan tot het beoogde doel en de schade die de verdachte hierdoor leidt.

Voor minder zware misdrijven kan ook voorlopige hechtenis toegepast worden, wanneer de verdachte geen permanent woonadres heeft in Zweden en de verwachting bestaat dat hij Zweden wil verlaten; wanneer de identiteit van de verdachte niet vastgesteld kan worden.

Bij ernstige misdrijven is de maximale duur van de hechtenis 14 dagen en 7 dagen bij minder zware misdrijven. Voor verlenging van deze termijn is een nieuwe hoorzitting noodzakelijk. Er is geen wettelijke maximale termijn vastgesteld voor de totale duur van de voorlopige hechtenis. Vanuit mensenrechtenorganisaties is kritiek te horen over de veelvuldige en brede toepassing van de mogelijkheid tot voorlopige hechtenis en de inperkingen die hierbij opgelegd worden.[246]

In 2018 had 53% van alle personen die uit detentie waren vrijgelaten of van een detentiecentrum overgebracht zijn naar een gevangenis meer dan een maand in detentie gezeten. Een derde was meer dan twee maanden in een detentiecentrum verbleven; bij 15 procent was dit langer dan vier maanden. In totaal werd in 2018 aan bijna 2.000 personen voorlopige hechtenis opgelegd.[247] Het aandeel van personen die in voorlopige hechtenis verblijven maakt ongeveer 30 procent uit van de totale gevangenispopulatie. Medio 2019 kondigde de regering aan het regime van voorlopige hechtenis te gaan herzien.[248]

Het Zweedse recht kent niet de mogelijkheid dat een verdachte wordt vrijgelaten op borgtocht.

[246] E. Hofverberg (2019), *FALQs: Sweden's Pre-Trial Detention Laws.* Library of Congress, geraadpleegd op 31 maart 2020 via https://blogs.loc.gov/law/2019/08/falqs-swedens-pre-trial-detention-laws/
[247] Kriminalvården 2018, *Häkte*, geraadpleegd op 31 maart 2020 via https://www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/hakte/#haktningstider
[248] M. Lagercrantz 2019, *Regeringen presenterar förslag om förkortad häktningstid*, Sveriges Radio, geraadpleegd op 31 maart 2020 via https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7268308

Verstekveroordelingen
In bepaalde omstandigheden kunnen Zweedse rechters een verdachte bij verstek veroordelen. De voorwaarden hieromtrent zijn neergelegd in hoofdstuk 21 van het Zweedse Wetboek van Strafvordering. In beginsel is de verdachte verplicht om in persoon te verschijnen bij de terechtzitting. Als dit niet het geval is, bijvoorbeeld bij een (procedurele) zitting waarbij diens aanwezigheid niet van belang is voor het onderzoek, kan zijn verdediging worden verzorgd door een advocaat.

Het Zweedse sanctiestelsel
Het Zweedse strafrecht benoemt in artikel 3 van hoofdstuk 1 van het Wetboek van Strafrecht (Brottsbalken) de strafrechtelijke sancties: boetes, gevangenisstraf, voorwaardelijke straffen, proeftijd en maatregelen strekkende tot speciale zorg. In artikel 5 wordt specifiek gesteld dat een gevangenisstraf geldt als een zwaardere straf dan een boete; de rechter dient bij de straftoemeting rekening te houden met verzachtende omstandigheden die ertoe kunnen noodzaken om geen gevangenisstraf op te leggen. Voorwaardelijke straffen en proeftijd worden opgelegd als de rechter oordeelt dat een geldboete geen passende sanctie is. Daarnaast dient de rechter af te wegen of voor een voorwaardelijke straf in plaats van oplegging van een gevangenisstraf ruimte is gelet op het karakter van de verachte en andere omstandigheden, wanneer er geen aanleiding bestaat om te vrezen voor herhaling. Hierbij kan de rechter ook betrekken dat de verdachte instemt met een taakstraf als voorwaarde. In beginsel bestaat er geen ruimte om voor éénzelfde strafbaar feit de hoofdstraffen gevangenisstraf en geldboete gezamenlijk op te leggen.

Hoofdstuk 26 bepaalt de bepalingen die gelden voor de oplegging van een gevangenisstraf. Gevangenisstraf kan opgelegd worden voor een bepaalde duur of levenslang. Minimale duur van een gevangenisstraf is veertien dagen; de maximale duur is tien jaar en in bepaalde omstandigheden, zoals samenloop van strafbare feiten of recidive, achttien jaar. Bij een samenloop van strafbare feiten waarvoor een gevangenisstraf opgelegd kan worden bedraagt bijvoorbeeld de maximale duur achttien jaar. Hiervoor geldt een aanvullende regeling: er dient rekening gehouden te worden met de strafhoogte van het zwaarste strafbare feit. Als de maximale duur van het zwaarste strafbare feit acht jaar of meer is, mag de totale straf hier bijvoorbeeld maximaal vier jaar hoger zijn dan die strafhoogte.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling is aan de orde wanneer twee derde, maar ten minste dertig dagen, van de gevangenisstraf ten uitvoer is gelegd. Als het gaat om de tenuitvoerlegging van een buitenlandse straf, waarbij volgens het recht van die staat eerder sprake kan zijn van voorwaardelijke invrijheidsstelling, dan kan eerder hiertoe overgegaan worden (hoofdstuk 26, artikel 6). Als voorwaarde kan gelden dat de veroordeelde zich onderwerpt aan reclasseringstoezicht. De voorwaardelijke invrijheidsstelling kan worden aangehouden, als er bijzondere gronden aanwezig zijn, bijvoorbeeld wanneer de veroordeelde voorwaarden van de tenuitvoerlegging heeft geschonden. Deze beslissing en de uitvoering van deze beslissingen behoort tot de bevoegdheden van de Zweedse Gevangenis- en Reclasseringsdienst (*Kriminalvården*).

Verjaringstermijnen
Het Zweedse Wetboek van Strafrecht bevat enkele bepalingen omtrent verjaring. Deze termijnen luiden voor de strafvervolging als volgt:

- Twee jaar, als voor het strafbare feit een maximale gevangenisstraf tot één jaar opgelegd kan worden;
- Vijf jaar, als voor het strafbare feit een maximale gevangenisstraf tot twee jaar opgelegd kan worden;

- Tien jaar, als voor het strafbare feit een maximale gevangenisstraf tot acht jaar opgelegd kan worden;
- Vijftien jaar, als voor het strafbare feit een maximale gevangenisstraf van meer dan acht jaar opgelegd kan worden;
- 25 jaar, als voor het strafbare feit een levenslange gevangenisstraf opgelegd kan worden.

Voor de tenuitvoerlegging gelden de volgende verjaringstermijnen:
- Vijf jaar, als maximaal één jaar gevangenisstraf is opgelegd;
- Tien jaar, als een gevangenisstraf met een duur tussen één en vier jaar is opgelegd;
- Vijftien jaar, als een gevangenisstraf met een duur tussen vier en acht jaar is opgelegd;
- Twintig jaar, als een gevangenisstraf met een duur van meer dan acht jaar is opgelegd;
- Dertig jaar, als het gaat om een levenslange gevangenisstraf.

Als het onderzoek is afgerond, dan kan de rechter de verdachte bij verstek veroordelen tot een gevangenisstraf, wanneer deze straf niet hoger is dan drie maanden; de verdachte doordat hij gevlucht is of zich verborgen houdt niet overgebracht kan worden naar de rechtszaal; of de verdachte te kampen heeft met een psychische aandoening.

Tenuitvoerlegging vrijheidsstraffen
Kriminalvården besluit tot plaatsing van een veroordeelde in detentie. Als de veroordeelde geen gehoor geeft aan deze beslissing, dan kan de Kriminalvården een (nationaal en internationaal) opsporingsbevel uitvaardigen. Afhankelijk van de duur van de opgelegde straf en de resterende strafduur kan dit bevel zich uitstrekken tot Scandinavië, Europa of de hele wereld.

Een veroordeelde kan de Kriminalvården verzoeken om een gevangenisstraf met een maximale duur van zes maanden om te zetten in een toezichtsmaatregel (met elektronische identificatie).

Verantwoording casestudy
- In eerste instantie is de Zweedse correspondent van het ESCCJS (Frank Weideskog, verbonden aan het Zweedse bureau voor de statistiek) benaderd. Hij gaf aan niet langer de nationale contactpersoon te zijn en verwees daarom door naar Louise Ekström, verbonden aan de Zweedse Nationale Raad voor Misdaadpreventie (Brå). Zij heeft niet gereageerd op het verzoek om medewerking aan het onderzoek.
- Daarnaast zijn enkele academici benaderd die gevonden zijn op de websites van Zweedse universiteiten. Het gaat om Lena Landström (Umeå) en Jacob Öberg (Örebro). Mevrouw Landström verwees voor de beantwoording van onze vragen naar Moa Gustafsson van Brå. Zij gaf aan dat er geen cijfers bijgehouden worden over onvindbare veroordeelden en schetste hoe internationale opsporing in Zweden te werk gaat. Voor verdere informatie suggereerde ze contact op te nemen met Tatjana Johansen verbonden aan de overheidsdienst voor het gevangeniswezen (Kriminalvarden). Ook de Nederlandse vertegenwoordiger van Eurojust suggereerde om met de Kriminalvarden (Vilhelm Grevik) contact op te nemen. Mevrouw Johansen heeft in een mail, mede met input van de heer Grevik, uitleg gegeven over de werking van de verschillende arrestatiebevelen in Zweden en over enkele kenmerken

van het Zweedse strafrechtelijk systeem, waaronder over verstekveroordelingen en verjaringstermijnen. Zij lichtte toe dat de Kriminalvarden geen statistieken bijhoudt over onvindbare veroordeelden en hoe vaak arrestatiebevelen tot een succesvolle tenuitvoerlegging van de openstaande straf leiden.

- De heer Öberg gaf aan zelf geen tijd voor de beantwoording van de gestelde vragen te hebben, maar verwees door naar zijn collega Christoffer Wong (Lund). Hij is in zijn beantwoording per mail met name ingegaan op het regime van verstekveroordelingen. Voor overige vragen verwees hij naar Kriminalvarden.
- Daarnaast zijn documenten, waaronder wetenschappelijke artikelen over het NAB, gevonden door te zoeken in openbare bronnen en wetenschappelijke tijdschriften.

Ierland

Uitlevering/overlevering
Ierland is een lidstaat van de Europese Unie. Het Kaderbesluit (2002/584) en het Kaderbesluit (2008/909) zijn geïmplementeerd in de European Arrest Warrant Act 2003 (EAWA).

In deel 2, hoofdstuk 1 is de uitvoering van EAB's door de Ierse autoriteiten geregeld. De beslissingsbevoegdheid hiervan ligt bij het Ierse High Court. De Ierse Politie kan de arrestatie op basis van het EAB uitvoeren.

In artikelen 22, 23 en 24 staan omstandigheden genoemd waarbij een persoon niet of juist wel wordt overgeleverd. Zo kan een persoon bijvoorbeeld doorgaans niet worden overgeleverd wanneer het verzoekende land de persoon wil vervolgen voor (of een straf wil uitvoeren voor) een feit waarvoor het EAB niet is uitgeschreven, maar is daar ook weer een vijftal uitzonderingen op mogelijk.[249] Ook kan een overlevering worden geweigerd wanneer een overlevering naar een derde land op basis van een EAB het gevolg kan zijn.[250] Verder zijn uiteraard de verplichte weigeringsgronden uit artikel 3 van het kaderbesluit EAB van kracht.

Tot op heden is het kaderbesluit 2008/909/JBZ nog niet in nationale wetgeving in Ierland omgezet. In maart 2016 heeft Ierland zich gecommitteerd aan het voornemen om voor eind 2016 deze wetgeving te hebben ingevoerd, maar tot op heden is dit nog niet gebeurd. Op 25 juni 2019 heeft de Europese Commissie besloten om Ierland een met redenen omkleed advies te sturen wegens niet-omzetting van dit kaderbesluit. Dit na te hebben geconstateerd dat Ierland noch nationale wetgeving tot omzetting van de bepalingen in het kaderbesluit had gecommuniceerd, noch op een bevredigende manier antwoorden heeft gegeven over de voltooiing van de wetgevingsprocedures. Deze problematiek speelt overigens ook voor andere kaderbesluiten, te weten 2008/947 (proeftijd en alternatieve sancties), 2009/829 (toezichtsmaatregelen), 2005/214 (geldelijke sancties) en 2009/315 (uitwisseling van strafdossiers).[251]

Borgtocht/voorlopige hechtenis
In Ierland is het zogeheten *release on bail* (borgtocht) in principe de norm voor verdachten die zijn aangehouden. Hoewel exacte statistieken over de toepassing van borgtocht als aandeel van het totaal aantal in voorlopige hechtenis genomen personen niet beschikbaar zijn, zijn experts het erover eens dat 'de meeste mensen' op borgtocht vrijgelaten worden.[252]

De meest voorkomende vorm van borgtocht is de zogeheten *station bail*. Dit betreft personen die na hun aanhouding door de *Garda Síochána* (politie) worden vrijgelaten, op basis van de *Criminal Procedure Act, 1967*. Hierin staat vastgelegd dat een politieofficier een verdachte vrij mag laten mits er geen bevel tot gevangenneming bestaat en de politieofficier dit verstandig (*'prudent'*) acht. In de regel komt dit erop neer of men verwacht dat het aannemelijk is dat de verdachte wanneer opgeroepen zal verschijnen bij de rechtszitting.[253] Hierbij kunnen aanvullende eisen worden gesteld om verschijning bij de rechtszitting te borgen. In de praktijk is de ervaring dat deze aanvullende eisen veelvuldig worden toegepast, terwijl deze vaak niet nodig zijn en een onterechte inbreuk maken op de vrijheid van de verdachte.[254]

[249] EAWA, deel 2, hoofdstuk 1, artikel 22.
[250] EAWA, deel 2, hoofdstuk 1, artikel 23.
[251] Europese Commissie, *Inbreukenpakket voor juli: voornaamste beslissingen*, 25 juli 2019.
[252] Irish Penal Reform Trust (IPRT) (2016), *The practice of pre-trial detention in Ireland*, p. 9.
[253] DETOUR (2017), *Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio,* p. 29.
[254] IPRT (2016), p. 2.

Het juridische kader van de toepassing van borgtocht is vastgelegd in de uitspraak van de *Supreme Court* in de zaak *O'Callaghan* en in de *Bail Act 1997.* In sectie 2 van deze akte is vastgelegd wat de mogelijke weigeringsgronden voor vrijlating op borgtocht vastgelegd, namelijk wanneer de rechtbank het passend acht om daarmee te voorkomen dat de verdachte een serieus misdrijf begaat. Hierbij wordt in acht genomen:

- de ernst van het strafbare feit waarvan de verdachte beschuldigd wordt, en de daarmee mogelijk op te leggen straf;
- de verzamelde bewijslast;
- eerdere veroordelingen wanneer de verdachte op borgtocht vrijgelaten was in het verleden;
- eerdere veroordelingen van de verdachte in het algemeen, inclusief eventuele veroordelingen waartegen nog in beroep is of kan worden gegaan;
- andere strafbare feiten waarvoor de verdachte momenteel ook vervolgd wordt.

Daarnaast kan een drugsverslaving van de verdachte ook reden zijn om over te gaan tot voorlopige hechtenis.

Wanneer het verzoek om borgtocht door de politie wordt afgewezen, kan de verdachte worden vastgehouden gedurende het onderzoek naar het strafbare feit. Hiervoor gelden, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, maximumtermijnen tussen 24 en 168 uur, waarbij in het laatste geval in totaal 5 besluiten worden genomen om de voorlopige hechtenis te verlengen.

Wanneer een verdachte door een besluit van de rechtbank in voorlopige hechtenis wordt geplaatst, dan kan dit in eerste instantie voor acht dagen. Daarna kan steeds weer verlenging wordt toegepast, in periodes van 15 of 30 dagen (afhankelijk van of aanklager en verdediging akkoord gaan met verlenging). Er bestaat geen wettelijke maximale termijn voor voorlopige hechtenis.[255]

De meest recente cijfers over het aantal personen in preventieve hechtenis stammen uit 2018. Op 31 december van dat jaar zaten 726 van de 4.204 (ruim 17%) gevangenen in voorlopige hechtenis.

Verstekveroordelingen
Door het veelvuldig toepassen van borgtocht na arrestatie van een verdachte, komt het in de praktijk vrijwel nooit voor dat een veroordeelde bij verstek wordt veroordeeld. Dit ondanks het feit dat *in absentia* veroordelingen in theorie wel mogelijk zijn. Er zijn geen cijfers over het aantal verstekveroordelingen, maar dit wordt geschat op een enkele gevallen per jaar. [256]

Sanctiestelsel
In Ierland wordt geen gebruik gemaakt van een vast stelsel aan wettelijk op te leggen straffen voor alle strafbare feiten. Voor een aantal feiten zijn wel minimumstraffen opgelegd. Zo is voor bepaalde verkeersmisdrijven een rijverbod van minimaal twee jaar verplicht, en is bij veroordeling voor moord een levenslange gevangenisstraf verplicht. In de *Misuse of Drugs Act, 1977* is vastgelegd dat bezit van drugs met een waarde boven 13.000 euro een minimale gevangenisstraf van 10 jaar oplevert. In de *Criminal Justice (Public Order) Act, 1994* zijn

[255] Fair Trials International, *Pre-trial Detention Comparative Research*, Appendix 2, p. 17.
[256] Landenstudie voor Ierland in het kader van het onderzoeksproject InAbsentiEAW in 2019, https://www.inabsentieaw.eu/wp-content/uploads/2019/07/Ireland.pdf

voor een groot aantal strafbare feiten wel maximumstraffen vastgelegd, variërend van geldboetes en tot 14 jaar gevangenisstraf voor afpersing met dreiging tot geweld. In de *Criminal Justice Act, 2006* zijn minimumstraffen vastgelegd voor personen die meermaals zijn veroordeeld voor verboden drugs- of wapenbezit.[257]

Er wordt onderscheid gemaakt tussen *summary offences* en *indictable offences*. Het eerste type strafbare feiten wordt afgedaan door een rechter, bij het tweede zijn een rechter en een jury betrokken. Sommige *indictable offences* zijn in bepaalde gevallen ook af te doen in een *summary trial*. De maximumstraffen kunnen voor hetzelfde feit verschillen afhankelijk van de manier waarop de rechtszaak is afgehandeld.

Lengte van gevangenisstraffen in de praktijk
De *Irish Prison Service* publiceert jaarlijks een jaarverslag met daarin gegevens over de populatie. In het meest recente verslag zien we dat in 2018 ruim 7.600 mensen gevangen zijn genomen (exclusief personen die in verband met de conversie van een boete zijn vastgezet). Dagelijks zaten gemiddeld 3,893 mensen gevangen. Eén procent van de populatie betrof mensen met een straf korter dan 3 maanden, 6 procent had een straf tot 6 maanden, 15% een straf van maximaal één jaar, 41% van de gevangenen in 2018 zat een straf uit van meer dan 5 jaar (waaronder levenslang). De gemiddelde gevangenisstraf van de op dat moment gevangen personen (exclusief levenslang) bedraagt bij benadering meer dan 52 maanden.[258]

Verjaringstermijnen
De verjaringstermijnen voor vervolging zijn beschreven in de *Statute of Limitations, 1957*. Voor zogeheten *summary offences* geldt over het algemeen een termijn van zes maanden. *Inidctable offences* kennen geen vaste verjaringstermijn en hierbij is het oordeel van de rechter per zaak bepalend. Daarnaast zijn er nog speciale gevallen vastgelegd, zoals een verjaringstermijn van 10 jaar voor belastingontduiking. In zogeheten *civil cases* gelden weer andere termijnen, waarbij opgemerkt dient te worden dat er geen verdeling wordt gemaakt op basis van categorieën van maximumstraffen, maar dat per feit termijnen zijn bepaald.
In Ierland zijn geen executietermijnen van kracht. [259]

Tenuitvoerlegging en opsporing
Doordat veroordelingen bij verstek in de regel niet voorkomen, kan een eventuele gevangenisstraf ook per direct worden uitgevoerd. De groep voortvluchtige veroordeelden is dan ook relatief klein. Medio 2019 ging dit om 475 personen. De grote meerderheid hiervan betrof personen die zich niet hadden gehouden aan de voorwaarden van hun voorwaardelijke vrijlating. Vijftig personen hadden zich aan toezicht onttrokken of waren ontsnapt. In oktober 2012 is door de Irish Prison Service in samenwerking met de politie en het Ministerie van Sociale Bescherming een project opgestart om het aantal voortvluchtigen terug te brengen. Dit project was medio 2019 nog steeds actief.[260]

[257] Citizens Information, *Types of sentences,* https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal_law/criminal_trial/types_of_sentences.html, geraadpleegd 10 januari 2020.
[258] Voor deze benadering hebben we de gewogen gemiddelde straf voor een groep geschat op het ongewogen gemiddelde. M.a.w. bij de groep veroordeelden met een straf tussen 6 en 12 maanden hebben we bijvoorbeeld de aanname gedaan dat de gemiddelde straf 9 maanden is. Op basis van deze geschatte gemiddelde straffen per groep en de percentages die de groep vormen ten opzichte van de totale groep is de gemiddelde straf voor de gehele populatie geschat.
[259] Transparency Internation, *Timed out: Statutes of limitations and prosecuting corruoption in EU countries,* 2010.
[260] *Authorities confirm 475 prisoners currently 'at large'*, Irish Times, 4 juni 2019, https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/authorities-confirm-475-prisoners-currently-at-large-1.3913786

Verantwoording casestudy

- We hebben allereerst contact opgenomen met de bij het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* geregistreerd staande correspondent voor Ierland (Sam Scriven). Deze bleek niet veel affiniteit met het onderwerp te hebben en heeft ons doorgestuurd naar de Irish Prison Services (IPS).
- Met deze organisatie hebben we contact opgenomen en deze heeft ook gereageerd. Ze konden ons echter weinig vertellen over de specifieke problematiek aangaande onvindbare veroordeelden. Ze hebben enkel aangegeven dat voortvluchtigen zodra aan het toezicht van IPS onttrokken worden gemeld bij de politie.
- Ondertussen hebben we via een interviewrespondent een naam doorgekregen van Michael O'Donoghue, die mee had gewerkt aan een internationaal onderzoeksproject. Deze is benaderd, maar ook hij gaf aan niet op de hoogte te zijn van dit onderwerp en dus niet mee te kunnen werken.
- Via een onderzoeksrapport over strafvorderingsprocessen in de EU hebben we een van de auteurs (George Conway, Senior Lecturer in Law, Brunel University in Londen) in Ierland benaderd voor medewerking. Deze heeft toegezegd mee te werken, alhoewel hij ook verklaarde over het onderwerp onvindbare veroordeelden niet veel kennis te hebben. Hij heeft uiteindelijk enkele vragen over de tenuitvoerlegging van straffen beantwoord die we hebben meegenomen.
- De medewerker die in eerste instantie namens de IPS had gereageerd is nog benaderd voor enkele vervolgvragen over een project ter opsporing van de kleine groep voortvluchtigen in Ierland, omdat dit project onder verantwoordelijkheid van de IPS plaatsvond. Hij heeft de vraag doorgezet naar de algemene voorlichtingsafdeling, maar deze is hier niet meer op teruggekomen.
- Voor het overige is alle informatie in deze casestudy afkomstig uit analyse van juridische teksten en de in voetnoten aangehaalde onderzoeksrapporten.

Polen

Uitlevering en overlevering
Polen is een lidstaat van de Europese Unie. Het Kaderbesluit (2002/584) en het Kaderbesluit (2008/909) zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving, in het Wetboek van Strafvordering, zoals vastgelegd in de Akte van 18 maart 2004 ter amendering van het WvS, het WvSv en het Wetboek van Strafrecht voor kleine misdrijven.

In hoofdstuk 65b van het WvSv is vastgelegd hoe binnenkomende EAB's uitgevoerd worden. Hierin staat onder meer beschreven dat de openbare aanklager bij ontvangst van het EAB de gezochte persoon zal ondervragen en zal informeren over het uitstaande bevel en vervolgens de relevante regionale rechtbank zal inschakelen. Deze kan vervolgens overgaan tot het opleggen van een voorlopige hechtenis tot 100 dagen. Binnen 60 dagen na de arrestatie moet een beslissing over overlevering worden genomen, waarna binnen 10 dagen de overdracht moet plaatsvinden.

De overlevering van de persoon is niet toelaatbaar in de volgende gevallen:
- De persoon heeft de Poolse nationaliteit of heeft een asielvergunning gekregen in Polen.
- Het gepleegde feit is volgens Pools recht niet strafbaar.
- De verjaringstermijn is verstreken.
- De persoon is al eens berecht voor hetzelfde feit.
- De uitlevering zou in strijd zijn met het Poolse recht (verder niet gespecificeerd).

De overlevering kan worden geweigerd in de volgende gevallen:
- De persoon is permanent gevestigd in Polen.
- Het strafbare feit is op Pools grondgebied gepleegd.
- Er is al een strafproces gestart met betrekking tot hetzelfde feit.
- Het strafbare feit kan in aanmerking komen voor private vervolging.
- De maximumstraf volgens het in de verzoekende staat geldende recht of de opgelegde straf is minder dan een jaar.
- Het strafbare feit is van politieke, militaire of fiscale aard.
- De verzoekende staat garandeert geen wederkerigheid ten aanzien van overlevering.

Polen heeft in 2017 (meest recent bekende gegevens) 320 personen gearresteerd op basis van een EAB. De uitvoering van een EAB is in 84 gevallen geweigerd. Dit ging voornamelijk om gevallen waarbij de straf volgens het Poolse recht uitgevoerd zou worden (29), het feit op Pools grondgebied is gepleegd (21), het een volgens Pools recht niet strafbaar feit betrof (11), de persoon volgens het Poolse recht vervolgd zou worden (6) of de maximumstraf korter dan 12 maanden was (5).

Voorlopige hechtenis
De juridische basis en werking in de praktijk omtrent de toepassing van voorlopige hechtenis in Polen is uitgebreid beschreven in een onderzoeksrapport dat opgesteld is binnen de context van een breder programma mede gefinancierd door het *Criminal Justice Programme* van de EU.[261] We vatten de bevindingen uit dit rapport hier samen.

[261] Helsinki Foundation for Human Rights (2015) , *Pre-trial detention in Poland*, Warschau, December 2015

De wettelijke basis voor voorlopige hechtenis en andere preventieve maatregelen en de procedures voor de toepassing hiervan zijn beschreven in het Poolse WvSv. Zo staat onder meer in artikel 249 (1) beschreven wat de basis dient te zijn voor het toepassen van preventieve maatregelen:

- Als algemene basis is gesteld dat het verzamelde bewijs erop moet duiden dat het zeer waarschijnlijk (bijna zeker) is dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd;
- Aanvullende gronden zijn het borgen van een correct verloop van het strafproces en het voorkomen van het plegen van andere strafbare feiten door de verdachte.

In artikel 258 § 1 staat beschreven dat voorlopige hechtenis mag worden toegepast wanneer:

- er een gegronde zorg bestaat dat de verdachte zal vluchten, met name wanneer de identiteit niet goed vastgesteld kan worden of wanneer de verdachte niet langdurig in een bepaald land gevestigd is;
- er een gegronde zorg is dat de verdachte getuigen zal beïnvloeden of op andere manieren het strafproces zal hinderen.

Aanvullend wordt gesteld dat de hoogte van de maximumstraf voor het strafbare feit (vanaf 8 jaar) of de in eerste instantie opgelegde gevangenisstraf (vanaf 3 jaar) voor dit feit aanleiding kan geven tot het overgaan tot voorlopige hechtenis. Voorlopige hechtenis kan ook worden toegepast wanneer er sprake is van het mogelijk begaan van nieuwe misdaden die de gezondheid van anderen of de openbare veiligheid kan aantasten, zeker wanneer de verdachte hiermee gedreigd heeft.

Voorlopige hechtenis kan specifiek niet worden toegepast wanneer het strafbare feit met een gevangenisstraf van maximaal 2 jaar kan worden bestraft, tenzij de verdachte op heterdaad betrapt is.

In artikel 257 (1) van het WvSv is vastgelegd dat voorlopige hechtenis alleen kan worden ingezet in laatste instantie, wanneer andere preventieve maatregelen niet volstaan. Andere maatregelen zijn:

- het opleggen van een borgsom;
- garantstelling staan door een vertrouwenswaardig persoon;
- garantstelling door een sociale eenheid, zoals een werkgever of onderwijsinstelling;
- het onder politietoezicht stellen, waarbij aanvullende voorwaarden over bijvoorbeeld reizen kunnen worden opgelegd;
- een internationaal reisverbod;
- een gebiedsverbod betreffende de verblijfslocatie van het slachtoffer.

In eerste instantie mag de voorlopige hechtenis voor maximaal drie maanden worden opgelegd. Mocht het onderzoek in de zaak nog niet zijn voltooid, dan mag deze termijn steeds met drie maanden worden verlengd tot een maximum van 12 maanden zonder dat er een eerste hoorzitting plaats heeft gevonden. In totaal mag de voorlopige hechtenis maximaal twee jaar duren voordat er een eerste uitspraak moet liggen in de zaak.

Statistieken over het toepassen van voorlopige hechtenis zijn beschikbaar voor 2014. In dat jaar werd aan ruim 91% van de moties door openbare aanklagers tot het toepassen van voorlopige hechtenis gehoor gegeven, wat resulteerde in 17.231 verdachten die in voorlopi-

ge hechtenis zijn genomen. Er was daarbij een gestaag dalende trend te observeren sinds 2009 toen dit nog 24.755 verdachten betrof.

Verstekveroordeling[262]
Voor 2015 waren *in absentia* veroordelingen alleen onder voorwaarden mogelijk, en niet wanneer een gevangenisstraf werd opgelegd. Sinds een wetswijziging van het WvSv in 2015 is volgens het Poolse recht de aanwezigheid van de verdachte bij een rechtszaak een recht en niet een verplichting. Het is dus ook goed denkbaar dat een verdachte *in absentia* wordt veroordeeld. Randvoorwaarde is wel dat de verdachte op een correcte wijze opgeroepen is om bij de zitting te verschijnen. Dit kan direct aan de verdachte op het bekende woonadres, indirect aan een volwassene die aanwezig is op het woonadres of in bepaalde gevallen door de dagvaarding op een politiebureau in de buurt af te leveren en een bericht op het woonadres achter te laten dat deze opgehaald dient te worden.

In het geval van zware misdrijven is het wel verplicht dat de verdachte aanwezig is, maar enkel bij de eerste fase van de hoorzitting waar enkele procedurele activiteiten plaatsvinden zoals het voorlezen van de ten laste gelegde feiten, voorlichting over de rechten van de verdachte en het aanhoren van het eerste pleidooi van de verdachte met eventuele toelichting. Afwijkend van deze regel kan de rechter ook beslissen dat aanwezigheid van de verdachte verplicht is.

Het is niet wettelijk verplicht dat een verstekveroordeling ook bekend wordt gemaakt aan een verdachte die niet aanwezig is bij de rechterlijke uitspraak. Uitzondering daarop is de verdachte die vastzit en daardoor niet aanwezig was.

Er is geen data beschikbaar over het aantal verstekveroordelingen of het aandeel hiervan in het totaal aan veroordelingen.

Sanctiestelsel
Het huidige WvS is vastgesteld in 1997. Hierin zijn 314 typen strafbare feiten opgenomen met een richtlijn voor de bijpassende straffen. Hierbij zijn vijf categorieën van straffen mogelijk:

- een boete, bestaand uit een vast bedrag of een dagbedrag met een aantal dagen, waarbij het dagbedrag gebaseerd wordt op het inkomen van de veroordeelde;
- vrijheidsbeperkende maatregelen, waarbij voor een periode van 1 tot 12 maanden een vast aantal uren per maand (tussen 20 en 40) arbeid moet worden verricht;
- een gevangenisstraf tussen een maand en 15 jaar;
- een gevangenisstraf van 25 jaar, voor de meest zware misdrijven;
- levenslange gevangenisstraf.

Bij de laatste drie categorieën is voorwaardelijke vrijlating mogelijk na respectievelijk twee derde van de straf, 15 jaar, of 25 jaar.

Op 31 januari 2018 zaten ruim 66.000 personen vast in Poolse gevangenissen. Hierbij ging het om ruim 7% gedetineerden met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden, en ruim 23% met een straf tot één jaar. Meer dan de helft van de gedetineerden zat een straf uit tussen 1 en 5 jaar.

[262] Deze beschrijving is gebaseerd op de landenstudie voor Polen in het kader van het onderzoeksproject InAbsentiEAW, https://www.inabsentieaw.eu/wp-content/uploads/2019/09/Poland.pdf

De meest recente cijfers over veroordelingen ten opzichte van alternatieve straffen stammen uit 2011. Toen werden 423 duizend personen veroordeeld voor een strafbaar feit. Bijna 41 duizend veroordeelden moesten een gevangenisstraf uitzitten, 94 duizend werden veroordeeld tot een boete, 50 duizend kregen een vrijheidsbeperkende straf. Ruim 239 duizend veroordeelden kregen een voorwaardelijke gevangenisstraf.[263]

Verjaringstermijnen[264]
In Polen gelden voor de strafrechtelijke vervolging verjaringstermijnen, afhankelijk van de aard van het gepleegde feit en/of de op te leggen straf:

- 3 jaar voor feiten waarvoor een boete of een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd;
- 5 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf van maximaal 3 jaar kan worden opgelegd;
- 10 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf van meer dan 3 jaar kan worden opgelegd;
- 20 jaar voor feiten die als zwaar misdrijf worden aangemerkt;
- 30 jaar voor moord.

Daarnaast zijn er verjaringstermijnen van kracht voor de executie van opgelegde straffen:

- 30 jaar voor gevangenisstraffen van meer dan 5 jaar, of zwaardere straffen;
- 15 jaar voor gevangenisstraffen van minder dan 5 jaar;
- 10 jaar voor alle overige straffen.

Deze executietermijnen beginnen te lopen op het moment dat de straf onherroepelijk is.

Opsporing
Wanneer iemand niet aanwezig is bij de veroordeling, dan is er volgens het huidige recht ook geen verplichting het vonnis aan deze persoon te betekenen. Wanneer de veroordeelde niet vindbaar is, kan een arrestatiebevel worden uitgevaardigd. We hebben geen zicht kunnen krijgen op hoe dit proces verder precies verloopt.

Wel is duidelijk dat er een groot aantal voortvluchtigen bestaat. In totaal worden momenteel 26.430 personen door de politie gezocht. Het is onbekend welk deel van deze groep bestaat uit veroordeelden, en welk deel uit verdachten.

Wanneer het vermoeden bestaat dat een voortvluchtige zich in een EU-lidstaat bevindt, dan kan een EAB worden uitgevaardigd. Dit dient te gebeuren door een regionale rechtbank. Als er nog geen strafproces heeft plaatsgevonden, kan dit op verzoek van de openbare aanklager gebeuren. In artikel 607b van het WvSv zijn de omstandigheden waarin een EAB kan worden uitgevaardigd beschreven. Hierin staat onder meer dat het EAB niet kan worden uitgevaardigd wanneer:

- dit niet in het belang van gerechtigheid is (een regel waarvan de effecten nog niet helder zijn);
- de maximumstraf voor het gepleegde feit minder dan een jaar gevangenisstraf is;
- de opgelegde straf minder dan vier maanden is.

Dit is in lijn met artikel 2 uit het kaderbesluit. Ook artikelen 8, 9 en 10 zijn uitgewerkt in het WvSv. Hiermee is onder meer vastgelegd dat wanneer de verblijfsplaats niet bekend is maar

[263] Kładoczny, P. , Wolny, M. (2013), *Prison conditions in Poland,* European Prison Observatory, September 2013, p. 41.
[264] WvS, hoofdstuk XI.

het wel aannemelijk is dat men zich in een EU-lidstaat bevindt, een kopie van het bevel naar de centrale politie-eenheid wordt gestuurd die met Interpol samenwerkt. Daarmee komt de betreffende persoon internationaal gesignaleerd te staan.

Verantwoording casestudy

- We hebben allereerst contact opgenomen met de bij het *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* geregistreerd staande correspondent voor Polen (Prof. Beata Gruszczynska). Zij heeft aangegeven zelf niet veel over het onderwerp te weten, maar heeft ons verzoek doorgestuurd naar enkele collega's van de Chair of Criminology and Criminal Justice van de Universiteit van Warschau. Na enkele rapellen was de uiteindelijke reactie dat er geen bruikbare informatie voor ons onderzoek beschikbaar was en dat men eventueel later nog specifieke vragen over het rechtssysteem wilde beantwoorden.
- Ondertussen hebben we de auteurs van een Poolse casestudy binnen een internationaal onderzoek (*Mutual Trust under Pressure, the Transferring of Sentenced Persons in the EU*) gelijktijdig benaderd met een verzoek tot medewerking. Een van de auteurs (Dr. Wojciech Jasinski, Universiteit van Wroclau) heeft gereageerd. Hij heeft enkele vragen uitgezet bij collega's. Dit leidde uiteindelijk alleen tot de bevinding dat er voor zover bekend geen onderzoek is gedaan naar ons onderwerp.
- Op zijn aanraden zijn het Poolse gevangeniswezen en het Ministerie van Justitie via algemene kanalen benaderd om informatie over voortvluchtigen. Zij hebben ons verwezen naar een openbare website waar gezochte personen bekend zijn gemaakt. Door de opzet van deze website was een analyse niet mogelijk.
- We hebben de overige bevindingen in deze casestudy gebaseerd op diverse (internationale) onderzoeksrapporten, zoals steeds vermeld in bijgaande voetnoten.

- **Roemenië**

Uitlevering en overlevering
Roemenië is een lidstaat van de Europese Unie. Het Kaderbesluit (2002/584) en het Kaderbesluit (2008/909) zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving, in wet nummer 302/2004 die later geamendeerd is in wet nr. 300/2013.

In Titel III, hoofdstuk III is de uitvoering van EAB's door de Roemeense autoriteiten geregeld. Hier staat onder meer een aantal speciale voorwaarden in opgenomen:

- EAB's voor personen die bij verstek veroordeeld zijn, kunnen alleen worden uitgevoerd als de verdachte in het verzoekende land de mogelijkheid krijgt om een nieuwe beoordeling van de zaak aan te vragen, in zijn aanwezigheid;
- Uitlevering voor een feit waarvoor potentieel een levenslange vrijheidsstraf kan worden gegeven, is alleen mogelijk als na 20 jaar deze straf opnieuw beoordeeld wordt;
- Uitlevering van Roemeense burgers, of personen die minimaal 5 jaar legaal in Roemenië hebben verbleven, gebeurt onder de voorwaarde dat na veroordeling tot een gevangenisstraf de persoon wordt overgebracht naar Roemenië voor tenuitvoerlegging van de straf.

Het EAB wordt niet uitgevoerd wanneer:

- er al sprake is van een veroordeling voor hetzelfde feit in een andere lidstaat;
- voor het feit in Roemenië amnestie kan worden verleend;
- iemand in Roemenië niet voor het betreffende feit kan worden veroordeeld in verband met de geldende leeftijdsgrenzen.

De uitvoering van een EAB kan mogelijk geweigerd worden in een aantal andere gevallen die opgesomd staan in artikel 98, tweede lid. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin

- het feit niet strafbaar is in Roemenië, of de persoon al wordt vervolgd;
- het feit in Roemenië is gepleegd, of buiten het grondgebied van het verzoekende land;
- wanneer de verjaringstermijn volgens Roemeens recht overschreden is;
- er sprake is van een verstekveroordeling waarbij de autoriteiten onvoldoende acties hebben ondernomen om te voorkomen dat de persoon niet op de zitting aanwezig was, of om de veroordeelde op de juiste manier op de hoogte te stellen van de veroordeling en mogelijke vervolgstappen.

Bij de uitvoering van het EAB is onder meer geregeld dat dit decentraal wordt opgepakt door een openbare aanklager die een bepaald district onder zijn hoede heeft. Het kan dus zijn dat een binnengekomen EAB tussen aanklagers wordt overgedragen. De gehele procedure moet in 180 dagen doorlopen worden.

In Titel V van wet nummer 302/2004 is de erkenning en uitvoering van gerechtelijke beslissingen van andere staten geregeld. Hierin is onder meer vastgelegd dat hieraan niet wordt meegewerkt wanneer de openstaande vrijheidsstraf minder dan 6 maanden betreft.

Voorlopige hechtenis
De wettelijke basis voor het toepassen van voorlopige hechtenis ligt in de grondwet en in het Wetboek van Strafvordering. In de grondwet (art. 23) zijn algemene regels opgesteld

met betrekking tot het beperken van de bewegingsvrijheid, en is vastgelegd dat politiedetentie maximaal 24 uur mag duren.
In het Wetboek van Strafvordering zijn de redenen vastgelegd waarvoor iemand in voorlopige hechtenis mag worden genomen, te weten:

- Wanneer er een redelijk vermoeden bestaat dat iemand vluchtgevaarlijk is[265];
- Wanneer het waarschijnlijk is dat de verdachte zal proberen het onderzoek te beïnvloeden door in contact te treden met ander verdachten en/of getuigen, of dat deze zal proberen mogelijk bewijs te vernietigen[266];
- Wanneer de verdachte een bedreiging vormt voor de openbare orde, doordat het risico bestaat dat hij/zij opnieuw een misdrijf zal begaan. Deze bedreiging wordt aannemelijk geacht wanneer de verdachte vastzit voor een als zwaar aangemerkt misdrijf.

De duur van voorlopige hechtenis is verdeeld over een aantal fasen:

- Tot 24 uur na de eerste aanhouding mag een verdachte in politiehechtenis genomen worden;
- Vervolgens kan de onderzoeksfase van de strafrechtprocedure worden opgestart. Tijdens deze fase kan de voorlopige hechtenis tot maximaal 180 dagen worden verlengd;
- De derde fase betreft de berechting. Tijdens deze fase kan voorlopige hechtenis worden ingezet met een maximale lengte van de helft van de maximale gevangenisstraf die staat voor het misdrijf waarvan de verdachte verdacht wordt. Daarnaast geldt een maximumtermijn van vijf jaar.

Het WvSv voorziet sinds 2014 ook in het toepassen van een aantal alternatieven voor voorlopige hechtenis. Zo kan iemand onder gerechtelijk toezicht worden geplaatst, wat inhoudt dat men een meldplicht krijgt, verplicht is om de instanties op de hoogte te houden van de verblijfsplaats en zonder voorbehoud mee te werken aan het onderzoek en de berechting. Daarnaast kunnen aanvullende aanwijzingen worden opgelegd, zoals een gebiedsverbod, een verplichting tot het dragen van een enkelband, een beroepsverbod of een rijverbod.[267] Eventueel kan deze maatregel gecombineerd worden met een borgsom.[268] Een tweede alternatieve sanctie betreft het huisarrest.[269]

Voorlopige hechtenis zou volgens het WvSv als laatste middel ingezet moeten worden.[270] In de praktijk blijkt uit onderzoek echter dat dit niet het geval is: [271]

Despite different alternatives to detention being available by law […] they are rarely used. Judges are reluctant to consider non-custodial alternatives to detention as they consider them to be less effective. In the vast majority of cases reviewed during the research, alternatives to pre-trial detention were not even considered.

In 2014 is 35% van de arrestanten in voorlopige hechtenis genomen. In 2013 is voor 85% van de verdachten waarbij voorlopige hechtenis gevraagd werd door de aanklager, deze ook toegepast door de rechter.[272]

[265] WvSv, artikel 223 (1)
[266] WvSv, artikel 223 (1)
[267] WvSv, art. 215
[268] WvSv, art. 216, 217
[269] WvSv, art. 218 (3)
[270] WvSv, art. 9 (2)
[271] APADOR-CH (2015), *Is pre-trial detention used as last resort measure in Romania,* September 2015.

Verstekveroordeling
In artikel 364 van het WvSv is vastgelegd dat bij de gerechtelijke procedure de verdachte aanwezig dient te zijn. Hieraan wordt ook voldaan als de verdachte er akkoord mee gaat om in aanwezigheid van een advocaat en eventueel een tolk met een videoverbinding de zitting te volgen vanuit de detentiefaciliteit. In hetzelfde artikel wordt ook een aantal uitzonderingen genoemd waarmee een *in absentia* zitting kan plaatsvinden:

- wanneer de verdachte niet gevonden kan worden, wanneer deze de autoriteiten is ontvlucht of is verhuisd zonder de autoriteiten daarvan op de hoogte te stellen;
- wanneer de verdachte wel een dagvaarding is betekend, maar ondanks dat zonder reden niet aanwezig is bij de zitting;
- wanneer de verdachte vanuit detentie zelf schriftelijk heeft verzocht tot een *in absentia* uitspraak.

In de praktijk wordt er door de rechtbank op aangestuurd om zo min mogelijk veroordelingen *in absentia* te laten plaatsvinden. Wanneer iemand namelijk *in absentia* is veroordeeld dan kan de veroordeelde vragen om een nieuw proces. Daarbij geldt vervolgens de in eerste instantie opgelegde strafmaat als maximumstraf bij een nieuw proces.[273] Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarom wel wordt besloten tot een *in absentia* veroordeling. Zo kan er sprake zijn van een proces waarbij meerdere verdachten tegelijk worden berecht. In dat geval kan het onwenselijk zijn om de zitting te verdagen indien er geen zicht is op aanwezigheid van alle verdachten. Een tweede door experts genoemde reden kan zijn dat de wens bestaat om snel beslag te leggen op de eigendommen van de verdachte.

Er zijn geen cijfers bekend over het percentage veroordelingen dat *in absentia* plaatsvindt.

Sanctiestelsel
In het Wetboek van Strafrecht zijn verschillende typen straffen opgenomen. Er zijn drie hoofdcategorieën onderscheiden: hoofdstraffen, complementaire straffen en aanvullende straffen.

- De hoofdstraffen zijn verdeeld in
    - hoofdstraffen voor misdaden
        - levenslange gevangenisstraf of
        - gevangenisstraf tussen 15 en 30 jaar
    - hoofdstraffen voor misdrijven
        - gevangenisstraf van 1 tot 15 jaar
        - gevangenisstraf 15 tot 365 dagen
        - gevangenisstraf tussen 5 en 360 dagen met mogelijkheid om deze om te zetten in een geldboete
        - taakstraf, tussen 100 en 500 uur
- Complementaire straffen voor misdaden en misdrijven zijn
    - Onthouding van bepaalde rechten voor de periode van 1 tot 10 jaar
    - Degradatie van een militaire functie
- Aanvullende straffen voor misdrijven en misdaden hebben betrekking op het beperken van het zich beroepen op rechten zoals vastgelegd in de complementaire straf.

[272] APADOR-CH (2015), p. 22, p. 24
[273] WvSv, art. 418

Voor de strafmaat wordt in het WvS (art. 74) in algemene lijnen richting gegeven. Sinds 2008 is een richtlijn[274] in gebruik die is opgesteld in de strijd tegen corruptie. Recente cijfers over de aard van opgelegde straffen is niet beschikbaar[275], maar er is wel een beeld te vormen van de aard van gevangenisstraffen die worden opgelegd, op basis van cijfers over 2011-2013[276]. In deze periode betrof het percentage opgelegde, onvoorwaardelijke gevangenisstraffen onder de 6 maanden respectievelijk 4%, 5% en 3% van het totaal. Het aantal straffen onder een jaar (inclusief minder dan 6 maanden) betrof was in die periode respectievelijk 12%, 13% en 10%. In absolute aantallen ging het om ongeveer 1.500 veroordeelden in die categorie. Ruim twee derde van de opgelegde straffen lag in deze periode in de categorie 1 tot 5 jaar.

Gevangenisstraffen werden in de periode 2011-2013 in 85% van de gevallen waarin iemand schuldig bevonden wordt opgelegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat de uitvoering van deze straffen in 55% van de gevallen onder voorwaarden wordt opgeschort en dat dus maar 30% van de veroordeelden in aanmerking komen voor directe executie van de gevangenisstraf. Voorwaardelijke opschorting kan worden toegepast wanneer de gevangenisstraf maximaal 5 jaar is, de veroordeelde niet eerder is veroordeeld voor een gevangenisstraf en de inschatting is dat het doel van de straf kan worden behaald zonder dat deze direct wordt geëxecuteerd.[277]

Verjaringstermijnen
In Roemenië gelden voor de strafrechtelijke vervolging verjaringstermijnen, afhankelijk van de maximumstraffen die kunnen worden opgelegd:

- 3 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf van 1 jaar of een boete kan worden opgelegd;
- 5 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf tussen 1 en 5 jaar kan worden opgelegd;
- 8 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf tussen 5 en 10 jaar kan worden opgelegd;
- 10 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf tussen 10 en 20 jaar kan worden opgelegd;
- 15 jaar voor feiten waarvoor een gevangenisstraf van meer dan 20 jaar of levenslang kan worden opgelegd. [278]

Daarnaast zijn er verjaringstermijnen van kracht voor de executie van opgelegde straffen:

- 3 jaar bij een opgelegde boete;
- 5 jaar plus de duur van de gevangenisstraf voor gevangenisstraffen tot 15 jaar;
- 20 jaar voor gevangenisstraffen boven 15 jaar (inclusief levenslang).[279]

Deze executietermijnen beginnen te lopen op het moment dat de straf onherroepelijk is.

Tenuitvoerlegging en opsporing van veroordeelden
Onze beschrijving van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen is geregeld in Titel V van het WvSv. Wanneer de veroordeelde eerder in voorlopige hechtenis is genomen, wordt

[274] *Individualizarea judiciară a pedepselor aplicate Pentru infracţiunile de corupţie*, in het Roemeens beschikbaar op http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/21_12_2009__29319_ro.pdf.
[275] Trafandir, A. en Nițu, D. (2019) *Imprisonment in Romania,* working paper.
[276] National Administration of Penitentiary, jaarverslag 2014, p. 7.
[277] WvS, art. 95
[278] WvS, art. 156
[279] WvS, art. 162

men na de uitspraak teruggebracht naar de penitentiaire inrichting om het restant van de gevangenisstraf uit te zitten. Wanneer de veroordeelde niet in voorlopige hechtenis zit, dan wordt deze vrijgelaten in afwachting van de administratieve afhandeling van het vonnis. Dit duurt in de regel enkele dagen. Hierna wordt een tenuitvoerleggingsbevel uitgedaan en tegelijk een verbod voor de veroordeelde om het land te verlaten. Met het tenuitvoerleggingsbevel wordt de lokale politie bevolen de veroordeelde te arresteren en over te dragen aan de penitentiaire inrichting.

In de praktijk komt het vrijwel niet voor dat de arrestatie op basis van het tenuitvoerleggingsbevel niet plaats kan vinden omdat de veroordeelde niet meer vindbaar is. Dit kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan het vrij strenge beleid ten aanzien van voorarrest, waarbij al een inschatting gemaakt is van het vluchtgevaar. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar over het aantal mensen dat zich onttrekt aan arrestatie in deze fase van het proces. Mocht iemand niet aangetroffen worden op het laatste bekende verblijfadres, dan wordt iemand gesignaleerd. Op basis van de laatst bekende verblijfslocatie wordt de signalering toebedeeld aan een politiedistrict; er is geen sprake van een centrale eenheid die zich bezighoudt met het opsporen van voortvluchtigen.

Mocht er een vermoeden bestaan dat een voorvluchtige zich in een EU-lidstaat bevindt, dan kan door de aanklager aan de rechter worden verzocht een EAB uit te vaardigen.[280] Hiervoor moet allereerst ook een landelijk arrestatiebevel van kracht zijn. Aanvullende eisen zijn:

- dat het EAB tijdig is, onder meer met het oog op het gepleegde feit, de leeftijd en het criminele verleden van de veroordeelde;
- dat de verjarings- en executietermijnen niet verstreken zijn,
- dat er geen sprake kan zijn van amnestie of een pardonregeling;
- dat het gepleegde feit dient voldoende zwaar te zijn;
- dat er geen sprake is van dubbele veroordeling voor hetzelfde feit.

Verantwoording casestudy

- De correspondent van het *ESCCJS* is ook voor Roemenië benaderd (prof. dr. Andre-Roxana Trandafir, Universiteit van Boekarest). Zij bleek bereid mee te werken aan het onderzoek, hoewel zij geen expertise had over het onderwerp onvindbare veroordeelden. Ze heeft onze vragen deels uitgezet bij collega's, maar daaruit bleek ook dat er geen informatie bekend was over een aanpak (of registratie) van de voorraad openstaande vrijheidsstraffen. Daarnaast heeft ze ons een paper gestuurd waaruit wij hebben geput voor een beschrijving van enkele aspecten van het rechtssysteem, het gevangeniswezen en de gevangenispopulatie.
- Via het ministerie is een medewerker van de Roemeense overheid bereid gevonden om in een informeel gesprek te praten over ons onderzoek. Daarbij is expliciet de wens uitgesproken niet met naam vermeld te worden als respondent, omdat het om een informeel verzoek en een informeel gesprek ging. Tijdens dit gesprek is vooral ingegaan op de situatie in de praktijk, als aanvulling op de bevindingen uit de documentstudie.
- Voor het overige zijn alle bevindingen afkomstig van een documentstudie, waarbij vooral deelrapporten van internationale studies zijn gebruikt.

[280] Wet nr 302/2004, art. 88 derde lid

Bijlage 2: gesprekspartners interviews (functies)

- Senior beleidsmedewerker, directie Sanctietoepassing en Jeugd (afdeling Boetes en Detentie), Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Programmamanager arrestantentaken en executie, Nationale Politie
- Senior beleidsadviseur, Nationale Politie
- Officier van justitie, FASTNL
- Hoogleraar straf- en procesrecht en grensoverschrijdende aspecten van het straf-recht
- Universitair docent Europees Recht
- Hoogleraar EU-wetgevingsvraagstukken
- Bijzonder hoogleraar internationaal en Europees strafrecht
- Stafjurist, Internationale Rechtshulpkamer bij rechtbank Amsterdam
- Senior beleidsmedewerker, afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen, Dienst Justitiële Inrichtingen
- Senior adviseur, Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken, ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 3: deelnemers expertmeeting (functies)

- Hoogleraar straf- en procesrecht en grensoverschrijdende aspecten van het strafrecht
- Hoogleraar Europees strafrecht
- Bijzonder hoogleraar internationaal en Europees strafrecht
- Stafjurist, Internationale Rechtshulpkamer bij rechtbank Amsterdam
- Senior beleidsmedewerker, directie Sanctietoepassing en Jeugd, ministerie van Justitie en Veiligheid
- Programmamanager arrestantentaken en executie, Nationale Politie
- Officier van justitie, FASTNL
- Beleidsmedewerker, afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen, Dienst Justitiële Inrichtingen
- Senior adviseur, Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 5: geraadpleegde bronnen

Literatuur

Aebi e.a. 2014
M.F. Aebi, G. Akdeniz, G. Barclay, C. Campistol, S. Caneppele, B. Gruszczyńska,… R. Þórisdóttir, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics. Fifth edition,* Helsinki: HEUNI Publications Series 80.

Aebi en Tiago 2018
M.F. Aebi en M.M. Tiago, *SPACE I – 2018 – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations,* Raad van Europa, 2018.

Algemene Rekenkamer 2017
Algemene Rekenkamer, *Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis,* Algemene Rekenkamer, 2017.

Beneder 2018
J.M. Beneder, 'Detentie in de Europese Unie', *Sancties* 2018/12, p. 75-76.

Bröring e.a. 2020
H.E. Bröring, A. Tollenaar, M. Feenstra en A. Outhuijse, *Schorsende werking van rechtsmiddelen bij bestuurlijke boetes,* Rijksuniversiteit Groningen voor: WODC, 2020.

Van den Brink en Marguery 2018
T. van den Brink en T. Marguery, 'Hogere evenwichtskunst in het Europees Aanhoudingsbevel. Meer rechtsbescherming en ook meer Europa?', *SEW* 2018/2, p. 46-54.

CBS 2018
D. ter Haar, M. Slootbeek en M. Mateboer, *Spoorloos veroordeelden, een haalbaarheidsstudie naar kenmerken over demografie, werk en uitkering, 1998-2007,* CBS, 2018.

Crijns e.a. 2016
J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw en H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing, 2016.

CrossBES 2019a
S. Bolkens, D. van Dale, J. Keiler en A. Klip, *Cross Border Execution of Sentences within the European Union. Better to light a candle than curse the darkness - Closing the enforcement gap. Bevindingen en aanbevelingen*, CrossBES: Bureau voor Euregionale Strafrechtelijke Samenwerking, 2019.

CrossBES 2019b
S. Bolkens, D. van Dale, J. Keiler en A. Klip, *Cross Border Execution of Sentences within the European Union: a comparative study of Belgian, Dutch and German legal framework,* CrossBES: Bureau voor Euregionale Strafrechtelijke Samenwerking, 2019.

Dienst Justitiële Inrichtingen 2018
Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal: 2013-2017. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht,* Ministerie van Justitie en Veiligheid: Dienst Justitiële Inrichtingen, 2018.

Efrat 2019
A. Efrat, 'Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant', *Journal of European Public Policy* 2019/26:5, p. 656-675.

Europese Commissie 2007
Europese Commissie, *Report from the Commission on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (SEC(2007) 979),* 2007.

Europese Commissie 2018
Europese Commissie, *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020. Albania: EU for Justice Reform,* 2018.

Europese Commissie 2019
Europese Commissie, *Replies to questionaire on quantitative information on the practical operation of the European arrest warrant – Year 2017 (Commission Staff Working Document, SWD(2019) 318 final),* 2019.

Glerum 2013
V.H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss Amsterdam VU), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2013.

Glerum 2017
V.H. Glerum, *Levenslange gevangenisstraf: uitlevering en overlevering aan Nederland*, Den Haag: WODC/Justitiële Verkenningen, 2017.

Hofverberg 2019
E. Hofverberg, F*ALQs: Sweden's Pre-Trial Detention Laws.* Library of Congress, 2019. Geraadpleegd op 31 maart 2020 via https://blogs.loc.gov/law/2019/08/falqs-swedens-pre-trial-detention-laws/

Houweling 2005
A.R. Houweling, 'Onbekend maakt onbemind: de borgsom in het Nederlandse strafprocesrecht', *DD* 2005/7, p. 722-740.

Houweling 2008
A.R. Houweling, 'De zekerheidstelling in het strafprocesrecht: bezint eer ge begint', *Strafblad* 2008, p. 57-72.

Houweling 2009
A.R. Houweling, *Op borgsom vrij: schorsing van de voorlopige hechtenis en rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde onder zekerheidsstelling* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2009.

Janssen e.a. 2013
J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster en T.B. Trotman, 'Strafrechter over de praktijk van de voorlopige hechtenis', *Strafblad* 2013/6, p. 430-444.

Lameris (1999)
H.M.E. Lameris-Tebbenhoff Rijnenberg, Berechting in aanwezigheid en beteking van de dagvaarding, in: M.S. Groenhuijsen, en G. Knigge, *Het onderzoek ter zitting*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 1999, p. 91-128.

Liutkevičius en Leonaitė 2018
K. Liutkevičius en E. Leonaitė, *Beyond surrender: the pratice of the European Arrest Warrant in Lithuania,* Human Rights Monitoring Institue, 2018.

Mathisen 2010
G. Mathisen, 'Nordic Cooperation and the European Arrest Warrant: Intra-Nordic Extradition, the Nordic Arrest Warrant and beyond', *Nordic Journal of International Law* 2010/79:1, p. 1-33.

Ministerie van Buitenlandse Zaken 2015
Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Gearresteerd in Frankrijk*, Den Haag: Buitenlandse Zaken, 2015.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016
Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Staatloosheid: een mondiaal probleem. Een overzicht van staatloosheid en geboorteregistratie wereldwijd,* Ministerie van Veiligheid en Justitie: Directie Migratiebeleid, 2016.

Nauta e.a. 2018
O. Nauta, M. van Aalst en P. Özgül, *Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets),* DSP-groep voor: WODC, 2018.

Ouwerkerk 2012
J.W. Ouwerkerk, 'Van WOTS naar WETS: overname en overdracht van strafexecutie in de Europese Unie, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht (NtEr)* 2012/6, p. 219-228.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2011
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Voorlopige hechtenis – maar dan anders. Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging,* advies van 4 juli 2011.

Robroek 2017
R. Robroek, 'De motivering van de voorlopige hechtenis in Nederland en het EVRM', *Delikt en Delinkwent* 2017/1, p. 45-73.

Sénat 2018
Sénat, *Rapport d'information No 713 de MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, fait au nom de la com-mission des lois, déposé le 12 septembre 2018*, 2018.

Schoenmakers e.a. 2017
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen en J. Baars, *De onvindbaren: op zoek naar voortvluchtigen in Nederland,* Politie & Wetenschap, 2017.

Stevens 2010
L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf. De strafrechter voor voldongen feiten?', *NJB* 2010/4, p. 1520-1525.

Subramanian en Shames 2013
R. Subramanian en A. Shames, *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands: implications for the United States,* Center on Sentencing and Corrections: Vera Institute, 2013.

Suominen 2011
A. Suominen, 'The Characteristics of Nordic Criminal Law in the Setting of EU Criminal Law', *European Criminal Law Review* 2011/1, p. 170-187.

Van Weerden e.a. 2016
M. van Weerden, A. Benschop, N. Liebregts, T. Blom en D.J. Korf, *Evaluatie supersnelrecht,* Universiteit van Amsterdam en Bonger Instituut voor: WODC, 2016.

WODC 2019
R. Choenni, S.W. van den Braak en P.F.M. Platenburg, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2018. Ontwikkelingen en samenhangen,* Cahier 2019-16, WODC, 2019.

Wong 2012
C. Wong. *Overview of Swedish Criminal Procedure*, 2012. Geraadpleegd op 31 maart 2020 via: http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_85/pdfs/24.pdf

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2012/13, 33 360, nr. 3
Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 403
Kamerstukken II 2018/19, 29 279, nr. 494
Kamerstukken II 2019/20, 35 311, nr. 3
Kamerstukken II 2019/20, 35 311, nr. 4

Staatscourant, 2015, nr. 30280 (advies)

Staatsblad, 2019, nr. 259

Jurisprudentie

EHRM 25 november 2014, 64682/12 (*Vasilescu/België*)

HvJ EU 16 juli 2015, C-237/15 (*Lanigan*)
HvJ EU 5 april 2016, C-404/15 (*Aranyosi* en *Căldăraru*)
HvJ EU 27 mei 2019, C-508/18 OG (*Parquet de Lübeck),* C-082/19 PPU PI

Bijlage 5: English summary

This research was conducted in response to the observation that in 2018 there were approximately 11,000 people who were given a prison sentence in the Netherlands, but whose sentence has not yet been (fully) served. Because these people have not reported to serve their sentences and/or because the investigative authorities are unable arrest these people, they have been designated as 'untraceable convicts'. The Minister for Legal Protection has said this is an undesirable situation and that measures must be taken to ensure that these people do serve their prison sentences.

Because earlier research in 2018 showed that 90% of the untraceable convicts are (probably) abroad, specific attention is requested for international cooperation with regard to tracing and the enforcement of sentences. This international perspective is the starting point in this study. The ultimate goal was to examine what opportunities there are for improving international cooperation and what legal aspects play a role in this. In order to gain inspiration, we also looked at the issue of 'untraceable convicts' in other countries and how the approach in these countries might give us ideas for improving our approach in the Netherlands.

Course of the research

At the start of the research, it was assumed that in other countries the group of untraceable convicts is identified, and that in a number of countries proceedings have started to enforce the serving of the prison sentences. After the start of the case studies these assumptions soon proved to be incorrect. This presented challenges on two fronts: it turned out to be very difficult to find people who believed themselves to be sufficiently competent to participate in the research, and the original research design also proved to be difficult to implement in terms of content.

This led to a change in the research approach. For the case study we sought to form the best possible picture of the legal system and the enforcement of sentences. The objective was to place the Dutch situation in an international context. The main aim in this was to explain why the issue of ‘untraceable convicts’ appears to be relatively important in the Netherlands, while other countries have neither defined the issue nor set up a programmatic approach to reduce the number of unserved prison sentences. The absence of such approach in any of the countries also means there are very few lessons to be learned with regard to improving how we deal with the issue in the Netherlands.

On the basis of interviews with experts in the academic world and in the professional field, an attempt was then made to collect as many wide-ranging solutions as possible (and comments on these) that could be conducive to our approach to reducing the number of unserved prison sentences here in the Netherlands.

The Dutch situation in an international perspective

For this study, research was conducted in nine countries into how the issue of 'untraceable convicts' is dealt with. Document and literature research was done and an attempt was made to get in touch with experts on the spot who could tell us more about the approach in practice. These case studies made slow progress, which in itself is an important finding. People who were approached, both in the academic world and in the professional field,

never considered themselves experts on this subject, neither did they know who might have a good idea of the number of untraceable convicts and how this issue is dealt with (if at all). In none of the countries studied have we been able to obtain quantitative data on the number of unserved sentences, let alone on the composition of the group of convicts involved. In most countries we have even been explicitly informed that such registrations do not exist. If there were any data on fugitive convicts, a clear picture of how that group is composed and who the convicts whose sentences have not yet been served are, was nowhere to be found.

The Netherlands is therefore in a unique position when it comes to registering the number of unserved sentences and the details of the suspects with regard to origin and nationality. In other countries, as far as we have been able to ascertain, people do not have a good idea as to the number and the composition of the population who have been given a prison sentence. This is also in line with the experience of interviewees who we talked to about how tracing and the serving of sentences is approached in the Netherlands. Neither people in the professional field, nor academics who deal with the subject are aware of a targeted approach to the phenomenon of untraceable convicts in countries comparable to the Netherlands.

Some of these countries face problems such as overcrowding in prisons (e.g. Romania) and/or capacity shortages, which prevent sentences from being served (Belgium). These countries do not appear to have an interest in locating fugitive convicts, as other criminal justice issues have priority.

In the Netherlands, the approach to (international cooperation in) the enforcement of prison sentences has, with regard to as many aspects as possible, been entrusted to a single centralized body. This ensures that the various processes run as smoothly as possible and that the expertise is optimally built-up and maintained. In other countries, a more decentralized approach is generally taken with regard to one or more of these aspects.

This raises the question of whether the Netherlands really does have a (relatively) large problem with regard to the number of unserved prison sentences and how this is dealt with. The picture that emerged from the case studies and interviews and was also confirmed during the expert meeting at the end of the research, is that it is mainly a matter of perception that the number of unserved prison sentences in the Netherlands is large. The researchers endorse this finding. This perception is largely fuelled by the fact that the numbers and how they are composed are exceptionally well portrayed in the Netherlands. During this research, the practice in other countries did not yield any insights with regard to unused instruments or improvements to processes in the Netherlands. On the contrary, the Netherlands appears to be more vigorous in its approach to this issue than the other countries we looked at.

Explaining the number of unserved prison sentences

The number of unserved prison sentences that are registered in the Netherlands are not found in the case study countries. The case studies show that this may firstly stem from the fact that the Netherlands has opted for a clear registration of this group. The international comparison also provides a number of reasons for the formation of this group in the Netherlands and the fact that this is probably relatively large. The main cause lies in the fact that the prison sentences imposed in the Netherlands tend to be relatively much shorter. A comparison of European countries within our selection of case studies shows that the per-

centage of prisoners who have been sentenced for less than six months in the Netherlands is three to four times higher than in other countries.[281]

This has major consequences for the possibilities to make use of international cooperation. For investigations with the purpose of enforcing unserved prison sentences the Public Prosecution Service can issue a European Arrest Warrant (EAW) which enables authorities in other European countries to undertake actions aimed at apprehending the convicted person. This EAW can only be issued if the person is wanted for an unserved prison sentence of at least 120 days. For 88% of the unserved prison sentences in the Netherlands this means that an EAW can not be issued because of this limitation. Around 92% of the sentences is shorter than 180 days, which leads to the transfer of these sentences to another EU Member State being rejected by a number of countries. They do this on the basis of a ground for refusal in the *Framework Decision 2008/909/JHA on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement*, which states that the transfer of (unserved) prison sentences of less than 180 days can be refused.

The Netherlands also has a relatively long limitation period for the execution of sentences for criminal offences for which short sentences are imposed, compared to the countries studied. In the Netherlands, relatively short prison sentences can be enforced within eight years, while many other countries have set a limitation period of around five years. Bringing the limitation periods in the Netherlands in line with most other European countries would (by an accounting intervention) automatically reduce the number of unserved prison sentences.

The possibility of adjusting international agreements

Despite the fact that the Netherlands appears to be at the forefront with regard to enforcing prison sentences, a number of opportunities for further improvements to the approach have emerged from this research (or been discussed again). The report looks at these opportunities in detail. In this summary we limit ourselves to the most important.

First of all, we have to conclude that the framework decision underlying the EAW does not offer any options for making bilateral agreements that lead to further cooperation with regard to tracing convicts abroad. So there is currently no opportunity for the Netherlands to conclude treaties such as the Nordic Arrest Warrant[282] in this area.

There are, however, possibilities for transferring criminal judgments on the basis of the Mutual Recognition of Criminal Judgment Enforcement Act. The underlying framework decision contains an optional ground for refusal by which a Member State may choose to refuse requests to transfer sentences where the sentence of imprisonment is less than 180 days. The Netherlands could agree bilaterally that this ground for refusal for requests between the Netherlands and the other Member States will not be applied or that a different lower limit will be applied. The main complication with this measure is that the bargaining position for the Netherlands would not be particularly strong. The countries of origin where the group of untraceable convicts is the largest, and with which the Netherlands would prefer to make

[281] The exception to this is Germany, which seems to be roughly in line with the Netherlands on this point. Based on our case study in Germany and the input of an expert in this field, we question the available figures; Germany's criminal law is based on the principle that a short prison sentence has an unnecessarily desocializing effect and can therefore only be imposed in exceptional cases.

[282] This is a treaty among Scandinavian countries (including Iceland and Finland), which has been in effect since before the implementation of the EAW. It entails agreements about more extensive international cooperation on tracing and signalling people.

bilateral agreements the most, do not themselves have many convicted Dutch people whose sentences they would like to see served and as a result have little to gain from changing current agreements.

Cooperation on implementation
In the context of CrossBES[283], various recommendations have been made about intensifying cooperation in criminal investigations. During our research, particular attention was again drawn to the option of sharing access to personal registers or detention registers of cooperating countries. This has been done on a trial basis in the past, with promising results for a broader and more structural use of this instrument.

Possible measures in the Netherlands
This report also presents a number of suggestions that could impact upon the number of unserved prison sentences and which the Netherlands could implement independently. Some of these are very controversial and have many disadvantages, some are more feasible.

Changes could be made to the application of guidelines used by the Public Prosecution Service for determining punishment requests. Unserved prison sentences are relatively difficult to enforce under European law, while the transfer of community service orders and fines has fewer barriers. If the enforceability of the sentence to be imposed is taken into account in the punishment, the inflow of prison sentences could be limited, while the execution of community service or a fine may be more easily transferred later.

The second measure could entail looking at the lower limit that the Public Prosecution Service currently uses as a guideline for issuing EAW alerts. This is because the Public Prosecution Service looks at the unserved (net) sentence that must be at least four months, while the framework decision sets the (gross) sentence of four months as the lower limit. So there are still possibilities here to issue an EAW alert when tracing untraceable convicts.

Finally
Despite its adjusted design, this research has nevertheless yielded insights into the issue of untraceable convicts and the enforcement of their sentences. Firstly, this was done by clearly placing the problem in an international context. We can conclude that, insofar as the number of unserved prison sentences in the Netherlands is relatively large, this is not the result of major missed opportunities in dealing with these numbers. Possible solutions should be sought in further cooperation at operational level or diplomatic negotiations, although it cannot be expected that this will significantly reduce the numbers. In the long term, this would require limiting the inflow into the numbers (mainly short prison sentences) and perhaps increasing the administrative outflow from the numbers by lowering enforcement limitation periods.

[283] The CrossBES (Cross Border Execution of Sentences)-project is aimed at cooperation for the cross border execution of sentences and sanctions between the Netherlands, Belgium and Germany (specifically North Rhine-Westphalia). The project focusses on improvement of the cooperation regarding cross border investigation, prosecution and execution of sentences in the border area.

Bijlage 6: Begeleidingscommissie

Leden van de begeleidingscommissie

De heer prof. mr. dr. E.F. Stamhuis (Erasmus Universiteit Rotterdam – School of Law)
Mevrouw dr. L.M. van der Knaap (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum)
De heer drs. R.P. Goudsmit (Ministerie van Justitie & Veiligheid, directoraat-generaal Straffen en Beschermen)
Mevrouw mr. dr. S.M.A. Lestrade (Radboud Universiteit – Faculteit der Rechtsgeleerdheid)
Mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (Tilburg University – Tilburg Law School)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt evenmin voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

pro facto