

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

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.

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 een 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 onderzoeks aanpak. 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 Arrestatiebevel² 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 CrossBES³, 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.