

**Vluchtgevaar beoordelen
in het kader van de
besluitvorming inzake
voorlopige hechtenis:
Een Europese
vergelijkende studie
Samenvatting
Juni 2024**

1. Inleiding

Vluchtgevaar (Flight Risk) is een project onder leiding van Fair Trials, gefinancierd door de Europese Commissie, waarin wordt geanalyseerd hoe besluitvormers het vluchtgevaar in het kader van de voorlopige hechtenis beoordelen. Het algemene project onderzoekt de nationale praktijkervaringen van vijf lidstaten van de Europese Unie (EU) (Oostenrijk, België, Bulgarije, Ierland en Polen) met betrekking tot het beoordelen van vluchtgevaar als grond voor voorlopige hechtenis. De studie bestaat uit een vergelijkende analyse van de nationale rapporten in de context van een overzicht van zowel de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als de beschikbare data en wetenschappelijk onderzoek in het kader van het vluchtgevaar. De conclusies van het onderzoek bevatten aanbevelingen zowel voor beleidsmakers op regionaal en nationaal niveau als voor de belangrijkste belanghebbenden.

Kwesties rond voorlopige hechtenis zijn van het grootste belang in de context van de grondrechten van EU-burgers en grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Bij elke beoordeling inzake voorlopige hechtenis zijn de kernwaarden van de EU, het recht op vrijheid, het vermoeden van onschuld, toegang tot een advocaat, een eerlijk proces en hechtenis als laatste redmiddel, nauw met elkaar verweven. Afgezien van het feit dat het deze principes ondermijnt, draagt het overdreven gebruik van voorlopige hechtenis bij aan overbevolking in gevangenissen in de hele EU en wereldwijd, wat gevolgen heeft voor de omstandigheden in gevangenissen en de gezondheid en waardigheid van mensen binnen de gevangensmuren.

2. Regionale normen

Op regionaal niveau is er geen wetgeving die specifiek betrekking heeft op voorlopige hechtenis en de kwestie van het vluchtgevaar. Dit gebrek aan harmonisatie van de regelgeving inzake voorlopige hechtenis heeft ertoe geleid dat er in de EU sterk uiteenlopende benaderingen worden gehanteerd bij de beoordeling van het vluchtgevaar. Dergelijke uiteenlopende benaderingen kunnen het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten schaden, dat ten grondslag ligt aan de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Ondanks de lacunes in de wetgeving die tijdens dit onderzoek zijn vastgesteld, zijn er toch een aantal rechtszaken van het EHRM naar voren gekomen waarmee normen kunnen worden ontwikkeld die in overeenstemming zijn met artikel 5 EVRM. Deze beslissingen hebben, in combinatie met de Aanbevelingen van de Europese Commissie inzake voorlopige hechtenis en het arsenaal aan instrumenten voor procedurele rechten, bijgedragen bij het opstellen van normen en richtlijnen inzake de beoordeling van voorlopige hechtenis en het vluchtgevaar. Het EHRM heeft met het oog hierop, en ook bij het beoordelen van voorlopige hechtenis en alternatieven voor hechtenis, het belang benadrukt van een holistische en op bewijs gebaseerde benadering. Dit betekent dat er verder moet worden gekeken dan alleen naar de ten laste gelegde misdrijven en dat ook het karakter en de omstandigheden van de verdachte in aanmerking moeten worden genomen. Volgens de jurisprudentie moet elke hechtenis ook in verhouding staan tot en noodzakelijk zijn om het

gestelde doel te bereiken en moeten alternatieve maatregelen worden overwogen die het risico op vluchtgevaar kunnen verminderen.

3. Het beoordelingsproces van vluchtgevaar

Terwijl in veel lidstaten het gevaar voor recidive de belangrijkste reden was voor het opleggen van voorlopige hechtenis, was vluchtgevaar vaak de op één na meest toegepaste grond. Door het onderzoek kwamen er voorbeelden naar voren waarin de gronden door elkaar werden gebruikt, afhankelijk van wat gemakkelijker te bewijzen of moeilijker te weerleggen was.

Het onderzoek bracht de criteria in kaart die bij de beoordeling van het vluchtgevaar werden toegepast, en stelde vast dat de meest toegepaste criteria de **aard en de ernst van het vermeende misdrijf waren, en het gebrek aan banden met de gemeenschap**. Daarnaast maakten het gegeven van **eerdere veroordelingen** en een **voorgeschiedenis van niet-verschijnen voor de rechtbank wanneer dat vereist was**, in combinatie met de **waarschijnlijke straf die zou worden opgelegd bij een veroordeling**, meestal deel uit van de beoordeling. Het werd in de loop van het onderzoek duidelijk dat de nationale praktijken over het algemeen neerkwamen op het **afvinken van hokjes**, waarbij **formele motiveringen werden gebruikt**, gebaseerd op verklaringen van de openbaar aanklager, en met een **terughoudendheid om beschikbare alternatieve maatregelen** in overweging te nemen.

4. De onderzoeksresultaten

De resultaten van het onderzoek kunnen in drie hoofdonderdelen worden samengevat. Ten eerste, het discriminerende effect van de criteria waarop men zich voornamelijk baseert bij het beoordelen van het vluchtgevaar, ten tweede, het belang van procedurele rechten in de beoordelingsfase van voorlopige hechtenis, en ten derde de terughoudendheid van besluitvormers om alternatieve maatregelen te gebruiken in plaats van voorlopige hechtenis. Elk van deze aspecten zal afzonderlijk worden behandeld.

De overdreven nadruk op gemeenschapsbanden en nationaliteit als criteria die worden toegepast bij de beoordeling van het vluchtgevaar, en de **discriminerende gevolgen daarvan met betrekking tot voorlopige hechtenis**, kwamen in het onderzoek herhaaldelijk naar voren. Er was een **oververtegenwoordiging van bepaalde groepen** in voorlopige hechtenis. De vereiste van een vast adres en gemeenschapsbanden was zo diep verankerd in de beoordeling van het vluchtgevaar, dat het voor daklozen onmogelijk werd om aan de vereisten voor alternatieve maatregelen te voldoen, waardoor ze vrijwel automatisch als een vluchtgevaar werden beschouwd. Op dezelfde manier werden personen in een meer precare sociaal-economische situatie sneller in voorlopige hechtenis genomen. Wat alle lidstaten die aan het onderzoek deelnamen gemeen hadden, was het feit dat personen met vreemde nationaliteit, omdat ze banden met het buitenland hadden en daardoor niet konden aantonen dat ze banden hadden met de gemeenschap in het vervolgende land, ook eerder als een vluchtgevaar

werden beschouwd.

Een rode draad doorheen het hele onderzoek was de **cruciale rol die procedurele rechten spelen in de procedure inzake voorlopige hechtenis**. Er werd een duidelijk patroon zichtbaar, namelijk dat wanneer er effectieve en betekenisvolle toegang was tot een advocaat vanaf het moment van arrestatie en tijdens de hoorzittingen inzake voorlopige hechtenis, er een grotere kans was dat er alternatieve maatregelen werden toegepast. Hoewel het recht op bijstand van een advocaat in de beginfase één van de meest genoemde procedurele rechten in deze context was, werden ook de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de toegang tot een effectief rechtsmiddel benadrukt.

Het **overmatige gebruik van voorlopige hechtenis in plaats van alternatieve maatregelen** was ook een belangrijke bevinding van het onderzoek. Met uitzondering van Ierland, dat eerder de voorkeur gaf aan borgtocht en alternatieve maatregelen in plaats van voorlopige hechtenis, toonden de andere deelnemende lidstaten een overweldigende terughoudendheid om alternatieve maatregelen toe te passen. Uit het onderzoek bleek dat dit gebrek aan enthousiasme voor alternatieve maatregelen veelal gebaseerd was op een gebrek aan vertrouwen in de doeltreffendheid ervan, en een gebrek aan kennis over de maatregelen die op regionaal niveau bestaan, bijv. het Europees surveillancebevel (ESO). De ESO zorgt voor grensoverschrijdend toezicht door de overheid, op personen die beschuldigd worden van het plegen van een misdrijf, als een alternatief in plaats van voorlopige hechtenis, en beoogt rechtstreeks de disproportionele vertegenwoordiging van personen met vreemde nationaliteit in voorlopige hechtenis aan te pakken.

Hoewel deze trends in de loop van het onderzoek telkens weer naar boven kwamen, werd het **gebrek aan duidelijke statistische gegevens** als een probleem geïdentificeerd, zowel met betrekking tot het vluchtgevaar als grond voor voorlopige hechtenis op nationaal niveau (met uitzondering van Spanje en Duitsland) maar ook op regionaal niveau.

5. Aanbevelingen

Nu we de verschillende patronen hebben geïdentificeerd die in praktijk tot een toename leiden in het toepassen van voorlopige hechtenis bij vluchtgevaar, worden er in het onderzoek ook aanbevelingen gedaan om deze bevindingen rechtstreeks aan te pakken. De aanbevelingen zijn gericht aan EU-wetgevers, nationale wetgevers en beoefenaars van juridische beroepen, waaronder rechters, advocaten en procureurs.

5.1. EU-wetgevers

Er werden twee problematische aspecten geïdentificeerd met betrekking tot het beoordelen van vluchtgevaar en voorlopige hechtenis. Ten eerste heeft het gebrek aan harmonisatie van de regelgeving inzake voorlopige hechtenis ertoe geleid dat er in de EU sterk uiteenlopende benaderingen worden gehanteerd bij het beoordelen van vluchtgevaar. Deze uiteenlopende benaderingen kunnen het

wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten schaden, dat ten grondslag ligt aan deze grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Ondanks de lacunes in de wetgeving die tijdens dit onderzoek zijn vastgesteld, is er toch jurisprudentie van het EHRM en zijn er aanbevelingen van de Europese Commissie uit voortgekomen waarmee er normen en instrumenten kunnen worden ontwikkeld die in overeenstemming zijn met artikel 5 EVRM en de kernprincipes die daarmee verband houden. Deze geïdentificeerde normen kunnen een startpunt zijn om stappen te ondernemen in de richting van de volgende maatregelen.

Ten tweede, er wordt te weinig gebruik gemaakt van alternatieve maatregelen voor grensoverschrijdende samenwerking en toezicht in afwachting van het proces. Om deze twee kernproblemen aan te pakken, worden de volgende aanbevelingen op regionaal niveau voorgesteld:

- **Codificeer en harmoniseer de bestaande normen** inzake voorlopige hechtenis in de hele EU. Met name de toegestane gronden voor voorlopige hechtenis en het gebruik van beschikbare alternatieven, en hoe deze het best kunnen worden toegepast om aan de specifieke behoeften van elk geval te voldoen.
- **De communicatie en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten verbeteren** door praktische richtlijnen te verstrekken voor de toepassing van het Europees surveillancebevel (European Supervision Order) om problemen in verband met het vluchtgevaar voor EU-burgers in grensoverschrijdende zaken aan te pakken en tegelijkertijd de moeilijke situatie voor personen met vreemde nationaliteit te verzachten. Om dit te bereiken, zou het ontwikkelen en verspreiden van een handboek, het publiceren van voorbeelden van de toepassing ervan, het bevorderen van opleidingsprogramma's en het oprichten van een centraal punt, de implementatie en dagelijkse toepassing hiervan verbeteren. Inspanningen om de procedures voor het controleren van het statuut en de achtergrond van individuen over de grenzen heen te stroomlijnen, zouden problemen in verband met de uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen in de hele EU kunnen oplossen.

5.2. Nationale wetgevers

Op nationaal niveau waren er, ondanks de verschillende systemen, praktijken en de nadruk op het vluchtgevaar als grondslag voor voorlopige hechtenis, een aantal kwesties en trends die doorheen het onderzoek naar voren kwamen. In eerste instantie is er geen duidelijke definitie van het begrip vluchtgevaar; in plaats daarvan is het een brede term die een aantal verschillende situaties dekt, met verschillende niveaus van bedreiging of risico voor de procedure. Dit zet reeds de toon voor wat beschreven kan worden als een inconsequente aanpak en toepassing inzake voorlopige hechtenis, niet alleen tussen de lidstaten, maar ook binnen de lidstaten. Er is een gebrek aan specifieke statistische gegevens over de gedetineerden op nationaal niveau. De situatie met betrekking tot personen met vreemde nationaliteit is ook een specifiek probleem op het gebied van voorlopige hechtenis, en de daaruit voortvloeiende discriminerende praktijken die zich daarbij voordoen. Daarom stelt de studie de volgende aanbevelingen op nationaal niveau voor:

- **Stel uitgebreide statistieken en gegevens samen met betrekking tot de gronden en de toepassing van voorlopige hechtenis**, inclusief de redenen waarom alternatieve maatregelen worden afgewezen, en (borgtocht) voorwaarden die worden toegekend, naast het aantal gedetineerden in voorlopige hechtenis.
- Geef **rechtbanken richtlijnen voor de criteria voor de beoordeling van voorlopige hechtenis** zodat de wet met betrekking tot voorlopige hechtenis consistent wordt toegepast en de basisprincipes die ten grondslag liggen aan voorlopige hechtenis worden nageleefd, zoals hechtenis als uiterste maatregel (ultimum remedium) en het vermoeden van onschuld.
- **Zorg ervoor dat de procedurele rechten en waarborgen volledig in praktijk worden gebracht** in alle stadia van de strafrechtelijke procedure, vanaf de eerste aanhouding van een verdachte tot en met de uitkomst van het proces. Dit omvat regelmatige, automatische herzieningen inzake voorlopige hechtenis. Om dit te bewerkstelligen, moet er vorming in procedurele rechten worden gegeven aan alle actoren en belanghebbenden, waaronder politie, gevangenispersoneel, het openbaar ministerie, de verdediging en leden van de rechterlijke orde.
- **Zorg ervoor dat strafrechtelijke processen zo snel mogelijk worden afgehandeld** wanneer voorlopige hechtenis nodig is, door het aantal strafrechters en -rechtbanken te verhogen.
- **Stel een wetgeving op die het recht op schadevergoeding toekent** aan een persoon die langdurig in voorlopige hechtenis wordt gehouden en later wordt vrijgesproken of een niet tot vrijheidsbeneming strekkende straf krijgt. De voorziening voor verhaal moet doeltreffend en haalbaar zijn.
- **Neem brede catalogi van alternatieve preventieve maatregelen aan** in plaats van voorlopige hechtenis. Deze maatregelen zouden meer gebruik moeten maken van nieuwe technologische oplossingen. In deze context zou men moeten overwegen om alternatieve maatregelen in te voeren in de vorm van huisarrest (op twee manieren - zonder en met elektronisch toezicht), maar ook door een meer permanente bewaking van de verblijfplaats door middel van GPS-apparatuur en permanente authenticatie van de verblijfplaats.
- **Schrap alle criteria uit de wetgeving die betrekking hebben op een vaste verblijfplaats** en kunnen leiden tot een automatische vaststelling dat iemand in hechtenis moet worden genomen vanwege vluchtgevaar.
- Zorg ervoor dat een vrijlating op borgtocht die gekoppeld is aan **het storten van een geldbedrag niet zo hoog is dat het onbetaalbaar wordt** voor verdachten met beperkte middelen.

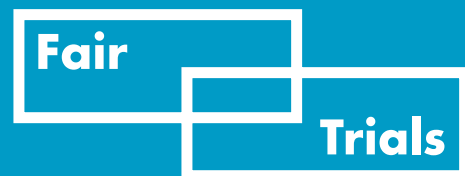
5.3. Rechter, procureurs en de verdediging

Voor degenen die zich in de frontlinie bevinden bij het toepassen, beoordelen en weerleggen van vluchtgevaar, hebben de aanbevelingen uit het onderzoek betrekking op het creatief toepassen van alternatieve maatregelen, zodat er echte betekenis wordt gegeven aan de waarden en principes die ten grondslag liggen aan procedurele rechten en die de procedures voor voorlopige hechtenis

bepalen. Hiertoe zijn de aanbevelingen als volgt:

- Dat **rechters en procureurs** de beoordeling van het vluchtrisico benaderen vanuit een uitgangspunt dat geworteld is in het vermoeden van onschuld en het **streven naar vrijheid in plaats van voorlopige hechtenis**.
- Om in de praktijk supranationale richtlijnen toe te passen zoals de **aanbevelingen van de Europese Commissie** en de normen die in de **jurisprudentie van het EHRM** zijn vastgelegd.
- Gezien de complexiteit van de factoren die bijdragen aan het vluchtgevaar, zou er meer aandacht moeten worden besteed aan de specifieke kenmerken van elke zaak om een rechtvaardigere toepassing inzake voorlopige hechtenis te bevorderen. Dit vereist dat er **meer aandacht wordt besteed aan de kenmerken van het individu en de omstandigheden van de zaak**, en besluitvormers verwijzingen naar elk vermeend of hypothetisch risico om de strafrechtelijke procedure te belemmeren zouden vermijden.
- Regelmatig **training** voorzien met betrekking tot **de regelgeving inzake voorlopige hechtenis**, alternatieve maatregelen en borgtocht voor leden van de rechterlijke orde die verantwoordelijk zijn voor het nemen van beslissingen in de fase voorafgaand aan het proces.
- Dat de **verdediging** zich blijft inspannen om elementen te benadrukken die het vermeende vluchtgevaar van hun cliënten kunnen verminderen. Door actief uitgebreid bewijs voor te leggen van de omstandigheden waarin de verdachte zich bevindt, zijn banden met de gemeenschap, tewerkstellingssituatie, gezinsverantwoordelijkheden of eventuele re-integratie-inspanningen, kunnen ze veronderstellingen over het vluchtgevaar doeltreffender aanvechten.
- Een **gespecialiseerde training** ontwikkelen voor advocaten over het verzamelen en presenteren van dergelijk bewijs, het zou de mogelijkheden om aan te tonen dat voorlopige hechtenis niet noodzakelijk is, kunnen vergroten. Op deze manier speelt de verdediging een cruciale rol dat gewaarborgd wordt dat van de rechten van de verdachte goed beschermd worden en dat daarmee rekening wordt gehouden in het besluitvormingsproces inzake voorlopige hechtenis.
- Een specifieke training volgen over het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder met name de toepassing van het **Europees surveillancebevel (European Supervision Order)**.

fairtrials.org



Fair Trials

Avenue Brugmann 12A
1060 Saint Gilles
Brussels
Belgium

+32 (0)2 360 04 71

© Fair Trials 2024

 @fairtrials  @fairtrials  Fair Trials

Fairness, equality, justice