

EMPFEHLUNGEN

Brüssel, Bukarest, Dublin, Greifswald, Utrecht, Wien, Vilnius

Dezember 2017



Funded by the Justice Programme of the European Union

Inhaltsverzeichnis

1.	Allgemeine Empfehlungen	2
2.	Empfehlungen für Österreich	7
3.	Empfehlungen für Deutschland	10
4.	Recommendations for Belgium	12
5.	Recommendations for Ireland	14
6.	Recommendations for Lithuania	17
7.	Recommendations for the Netherlands	18
8.	Recommendations for Romania	19
9.	Partners of DETOUR	20

1. Allgemeine Empfehlungen

- Die Untersuchungshaft (U-Haft) ist als Ausnahme definiert bzw. als letztes Mittel, das nur dann zum Einsatz kommt, wenn keine anderen Lösungen mehr gefunden werden können. Strategien, die U-Haft als Mittel zur Prävention einsetzen, sind daher problematisch. **Präventive Ziele gefährden die Unschuldsvermutung**, weil sie den Verdacht als Tatsache annehmen. Bedenke, dass extensive Interpretationen und Anwendungen präventiv ausgerichteter Haftgründe das Ultima-Ratio-Prinzip gefährden und wahrscheinlich zu einem Anstieg der Untersuchungshaftzahlen führen.
- Die **Haftgründe und deren Begründungen stellen sich mitunter austauschbar** dar. Darüber hinaus zeigte sich, dass **versteckte oder außergesetzliche Motive** wie „Vorabbestrafungsmotive“ (z.B. der Wunsch, dass ein/e Beschuldigte/r auf jeden Fall Zeit in Haft verbringt) die Entscheidungen beeinflussen können. Dadurch kann das **Ultima Ratio Prinzip ernsthaft gefährdet** werden. Vor dem Hintergrund des Wissens über die Beharrlichkeit bestehender Praxis bezweifeln wir, dass dies durch Richtlinien und gesetzliche Änderungen ausreichend verbessert werden kann. Dieses Problem erfordert kontinuierliche Bemühungen hinsichtlich **Bewusstseinsbildung und regelmäßige Thematisierung in Fortbildungen** für RichterInnen und StaatsanwältInnen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Fortbildung junger PraktikerInnen und den Prinzipien der Artikel 5 und 6 der EMRK gewidmet werden. Solche Angebote können Praxisreflexionen nutzen, wie sie in der vorliegenden Studie präsentiert werden. Sie sollten das Problem versteckter Motive im Zusammenhang mit Haftentscheidungen hervorheben und sich bemühen, diese zurückzudrängen. Ziel muss es sein, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ohne Einschränkungen die Praxis bestimmt und dass die Risikobewertung ausschließlich auf Fakten basiert.
- Es gibt bestimmte Gruppen, die offenbar mehr gefährdet sind als andere inhaftiert zu werden, nicht zuletzt wenn eine prekäre sozialer Lage vorliegt. **Strafrecht kann soziale Ungleichheiten nicht ändern, seine Anwendung darf sie jedoch nicht verstärken.**
- Zu empfehlen sind kontinuierliche, umfassende Reflexionen über **Wechselwirkungen von Sozialpolitik, Migrationspolitik und Kriminalpolitik.**

- Die Rolle der Staatsanwälte ist von zentraler Bedeutung für die U-Haftpraxis. Sie scheinen oft der „sicheren Seite“ den Vorzug zu geben und U-Haft zu beantragen. Jede Bemühung, die Anwendung von U-Haft zu reduzieren, kann daher nur erfolgreich sein, wenn die **Staatsanwaltschaft bereit ist, diesbezüglich Zurückhaltung zu üben**. Vergleichende Studien zur Rolle der Staatsanwaltschaft sind zu empfehlen.
- In Ländern, in denen die Rechtskultur ein „Naheverhältnis“ zwischen RichterInnen und StaatsanwältInnen mit sich bringt, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass eine von der Staatsanwaltschaft beantragte U-Haft auch verhängt wird. Es empfiehlt sich eine **regelmäßige Reflexion über die beruflichen Rollen und Beziehungen unter Praktikern**.
- Der Umfang und die Qualität der Informationen, die vor allem in Bezug auf Hintergrund, Situation und soziale Bedingungen des/der Beschuldigten zur Verfügung stehen, bestimmen die Qualität der Entscheidungen und die Varianz der Optionen maßgeblich. **Unterstützung durch (externe) Einrichtungen der sozialen Arbeit** (z.B. Bewährungshilfe oder Gerichtshilfe) – die soweit möglich auch Informationen hinsichtlich verfügbarer und geeigneter Maßnahmen umfassen sollte, die eine (bedingte) Entlassung unterstützen könnten – könnte Verbesserungen diesbezüglich ermöglichen. Auch wenn solche Erhebungsergebnisse oft noch nicht zum Zeitpunkt der Erstentscheidung zur Verfügung stehen, können solche Informationen auch noch bei den Haftprüfungsverhandlungen wertvoll sein. Es ist zumindest ratsam, auf nationaler Ebene zu **prüfen**, ob diese Art von Unterstützung bzw. die daraus resultierende Information dazu beitragen könnte, dass U-Haft öfter vermieden werden kann und was dafür erforderlich wäre. Wiewohl man die damit verbundenen Kosten nicht ignorieren kann, sollte dieser Aspekt nicht dominierend sein.
- Von maßgeblicher Bedeutung ist eine frühe und aktive Vertretung durch StrafverteidigerInnen. Sie tragen große Verantwortung in Bezug auf die Entwicklung des jeweiligen Falles, besonders hinsichtlich Informationen über den/die Beschuldigte/n und hinsichtlich Initiativen zur Anwendung gelinderer Mittel bzw. Haftalternativen. **Um eine effektive Vertretung sicherstellen zu können, müssen Verteidiger gut vorbereitet und aktiv agieren**. Um ihre Aufgaben entsprechend erfüllen zu können, muss auch ein **früher Zugang zu allen vorliegenden Dokumenten** gewährleistet sein. Praktische Probleme diesbezüglich müssen jedenfalls gelöst werden.

- In den an dieser Studie beteiligten Ländern haben wir sehr **unterschiedliche Traditionen hinsichtlich der Anwendung von U-Haft** beobachtet. Vielfach werden **Alternativen zur U-Haft zu zurückhaltend angewendet** und wird U-Haft in Fällen verhängt, die durchaus für Haftalternativen geeignet wären. Andererseits besteht allerdings auch ein **Risiko, dass weniger eingriffsintensive Maßnahmen in Fällen angewendet werden, in denen uneingeschränkte Freiheit gerechtfertigt wäre**. Diesbezüglich ist noch **Entwicklungsarbeit erforderlich**. Zu deren Unterstützung braucht es **Forschung und geeignete statistische Informationen**. Damit soll der Praxis sinnvolle, geeignete Information zur Verfügung gestellt werden, damit sollen Entwicklungserfordernisse besser identifiziert werden können, damit soll Entwicklung unterstützt werden und letztlich soll damit auch das Vertrauen der Praxis in Haftalternativen gestärkt werden.
- Es gibt Gruppen Beschuldigter/Verdächtiger für die es besonders schwierig ist, Alternativen zu finden mit denen eine Haft vermieden werden kann. Vor allem betrifft das **Fremde, die keine soziale Anbindung im Verfahrensstaat haben**, oft aber auch nicht einmal in ihrem Heimatland. **Es besteht ein Bedarf, Möglichkeiten der Haftvermeidung für diese Gruppen zu entwickeln**. Z.B. könnten sozialarbeiterische Projekte initiiert werden, deren Ziel es ist, festzustellen welche Maßnahmen dafür geeignet wären.
- Laut vielen unserer GesprächspartnerInnen lässt die Praxis der Überprüfung von Haftentscheidungen viel zu wünschen übrig. Dennoch scheinen die **Überprüfungen starke Instrumente** zu sein, um zumindest die Haftdauer zu verkürzen, um die Verfahren zu beschleunigen und um den involvierten Akteuren eine Diskussion - vielleicht auch eine Ausverhandlung - von alternativen Optionen zu ermöglichen. **Frühzeitige Überprüfungen sind daher zu empfehlen und alle Akteure sollten ermutigt werden, die Möglichkeiten gut zu nutzen**.
- In etlichen Ländern **vermeiden Verteidiger Rechtsmittel oft aus taktischen bzw. Zeitgründen**. Dadurch wird jedoch der Wert von Rechtsmittel beeinträchtigt. Bedenkt man die unterschiedlichen Rechtssysteme, so ist anzunehmen, dass es keine einheitliche Lösung für dieses Problem gibt. Daher sind Studien auf nationaler Ebene zu empfehlen, die auf eine **Evaluation der Rechtsmittel** und allenfalls erforderliche rechtliche Anpassungen ausgerichtet sind.
- Nach wie vor gibt es RichterInnen und StaatsanwältInnen, die **zurückhaltend dabei sind, Fremde zu entlassen bzw. unter Auflagen von er U-Haft zu ver-**

schonen – auch Bürger anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Hintergrund ist ein **Mangel an Vertrauen in die Kooperation** bzw. in andere Rechtssysteme. Offensichtlich gibt es nach wie vor einen dringenden **Bedarf an Möglichkeiten in der Praxis, KollegInnen aus anderen Ländern zu treffen**, sich mit ihnen auszutauschen, von und miteinander zu lernen und nicht zuletzt, um vereint die Verwirklichung gemeinsamer Standards zu verfolgen. Vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrung, dass es sehr **schwer ist, Praktiker für die Teilnahme an solchen Veranstaltungen zu gewinnen**, erscheint es wichtig, in die **Entwicklung von Strategien zu investieren, wie das besser gelingen kann**. Wo die Unterstützung von Personalabteilung wichtig ist, sollte auch diese dabei einbezogen werden. So ist z.B. zu prüfen, inwieweit Sprachbarrieren von Teilnahmen abhalten und ob Übersetzungen helfen würden. Andere Beispiele sind die Suche nach geeigneten, administrative Lösungen, die Teilnahmen trotz Arbeitsbelastung und Zeitdruck ermöglichen und die Suche geeigneter Zeitpunkte.

- **Die wenigsten Strafrechtspraktiker wissen etwas über die Europäische Überwachungsanordnung (European Supervision Order, ESO)**. Über **Kurse und Fortbildungen** auf nationaler und europäischer Ebene sollte dies geändert werden. Bislang gibt es wenig Information über die wenigen Anwendungsfälle aus Mitgliedsstaaten. Es ist anzunehmen, dass der Informationsstand bald verbessert wird und damit sollten praktische Beispiele in diese Kurse einbezogen werden können.
- Abgesehen vom mangelhaften Informationsstand bezüglich der **ESO** ist anzunehmen, dass die geringe Zahl an Anwendungen in vielen Ländern nicht zuletzt durch einen **Mangel an geeigneten Strukturen** begründet ist, die deren Anwendung unterstützen würden. Dies kann die erforderliche (rasche), grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen, wie auch die Verfügbarkeit geeigneter Alternativen im jeweiligen Heimatland von Beschuldigten. Es besteht die **Notwendigkeit hinsichtlich nationaler aber auch hinsichtlich grenzüberschreitender Bemühungen, diese Strukturen zu verbessern**.
- Die Entscheidungsfindung muss eine **obligatorische Überprüfung umfassen, welche Haftalternativen bestehen** (Entlassung unter Auflagen /bail) und ob bzw. wie diese im konkreten Fall angewendet werden könnten. Die Anordnung von U-Haft bzw. die Ablehnung von Haftalternativen sollte **nur dann zulässig sein, wenn begründet werden kann, warum Alternativen die Haftrisiken nicht ausreichend ausschließen können**.

- RichterInnen und StaatsanwältInnen sind bezüglich der U-Haftpraxis oft öffentlichem und **Mediendruck** ausgesetzt. Wiewohl dies nicht generell vermieden werden kann, sollten die Öffentlichkeit und die Medien regelmäßig über Erfordernisse der Rechtsstaatlichkeit und die grundlegenden, hinsichtlich U-Haft und Alternativen einzuhaltenden Normen, informiert werden. Politiker sollten keinen Zweifel daran lassen, dass diese Prinzipien einzuhalten sind und sie sollten sich klar gegen jeden Versuch stellen, diese in Frage zu stellen und dadurch RichterInnen und StaatsanwältInnen stärken.
- Mehr und **bessere Daten** sollten gesammelt und analysiert werden in Bezug auf die U-Haftpraxis, die Anwendung von alternativen (gelinderen) Mitteln und nicht zuletzt auch in Bezug auf die Wirkung von Alternativen. Einerseits sollten solche Informationen den RichterInnen zugänglich sein, um die weiteren Entwicklungen in Einzelfällen überprüfen zu können (z.B. Erschien der/die Beschuldigte zur Hauptverhandlung?). Andererseits sollten solche Daten für Evaluationszwecke auf aggregierter Ebene zugänglich sein, und um Evidenz basierende Politik und Entwicklungen zu unterstützen.

2. Empfehlungen für Österreich

- U-Haftentscheidungen können manchmal von Faktoren beeinflusst werden, die grundsätzlich keine Rolle spielen sollten, wie punitive Aspekte, generalpräventive Überlegungen, Aspekte der Verfahrenseffizienz, etc. Motive jenseits der gesetzlich vorgesehenen Haftgründe können das Ultima Ratio Prinzip maßgeblich schädigen. In Anbetracht der Schwere des Eingriffs einer U-Haft in die persönliche Freiheit empfehlen sich Kurse und Seminare, nicht zuletzt um die Praxis zu reflektieren und zur Bewusstseinsbildung.
- In Strafverfahren mit Haft sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, Strafverteidiger bereits frühzeitig beizuziehen. Seit einer diesbezüglichen Gesetzesnovelle (In Kraft seit 1. Jänner 2017) nehmen mehr Beschuldigte die Möglichkeit einer ersten telefonischen Beratung in Anspruch. Nach wie vor nutzen jedoch nur sehr wenige die Möglichkeit, bereits bei den ersten Vernehmungen einen Rechtsbeistand beizuziehen. Trotz Informationsblättern, die in vielen Sprachen angeboten werden und auch die Kostenfrage ansprechen, scheinen Beschuldigte nach wie vor hohe Kosten zu fürchten. Vor dem Hintergrund, dass der effektive, frühe Zugang zu anwaltlicher Beratung von grundlegender Bedeutung ist, sollten die Entwicklungen der diesbezüglichen Praxis genau untersucht bzw. evaluiert werden. Die EU-Richtlinie zur Verfahrenshilfe ist bis Mai 2019 umzusetzen. Es ist zu erwarten, dass dadurch der Zugang zu anwaltlicher Vertretung weiter verbessert wird.
- Das System der österreichischen Verfahrenshilfe verpflichtet auch Anwälte, die ansonsten nicht im Strafrecht praktizieren, Strafrechtsfälle zu übernehmen. Die im Rahmen der Studie befragten Experten betonten zwar, dass auch diese Verteidiger in der Regel eine gute Vertretung leisten würden, sie hoben dennoch die Qualitäten einer Vertretung durch Spezialisten hervor.
- Die U-Haftpraxis in Österreich stellt sich relativ harmonisch dar. Die Haft- und Rechtsschutzrichter folgen in den meisten Fällen den Anträgen der Staatsanwaltschaft und die Anwälte bekämpfen diese Entscheidungen eher selten, vor allem aus strategischen Gründen. Ohne die richterliche Unabhängigkeit in Frage stellen zu wollen, scheint allgemein etwas mehr „Konfliktbereitschaft“ empfehlenswert, nicht zuletzt auch für die Entwicklung der Rechtssystems.
- Die ersten Haftentscheidungen sind oft von der Notwendigkeit geprägt, auf der Grundlage von relativ wenig Information entscheiden zu müssen, vor allem bezüglich

der Person des/der Beschuldigten und seines/ihres sozialen Hintergrundes. Mehr diesbezügliche Information hat das Potential die Informationsbasis zu verbessern und dadurch die Entscheidungsoptionen auszuweiten. Daran wäre auch die Hoffnung zu knüpfen, dass öfter gelindere Mittel angewendet werden könnten. Im Bereich der Jugendgerichtsbarkeit ist die Jugendgerichtshilfe eine geschätzte und anerkannte Einrichtung, nicht zuletzt hinsichtlich der Informationsbeschaffung für Haftentscheidungen. Auch im Erwachsenenstrafrecht könnte eine solche Unterstützung hilfreich sein. Vorläufige Bewährungshilfe könnte darauf ausgerichtet sein, oder auch Stellungnahmen der Bewährungshilfe, die weniger eingriffsintensiv wären. Allerdings werden 48 Stunden für entsprechende Erhebungen oft nicht ausreichen.

- Die Haftprüfungsverhandlungen werden allgemein als wichtige verfahrensrechtliche Ereignisse betrachtet. Dennoch - und auch hier sei wieder betont, dass die richterliche Unabhängigkeit nicht in Frage gestellt werden soll – wurde oft darauf verwiesen, dass die Haftprüfungsverhandlungen in der Regel auf formale Qualitäten beschränkt bleiben. Der Zeitdruck bei der ersten Haftentscheidung bedingt oft, dass nur wenig Information zur Verfügung steht, die mitunter auch die Anwendung gelinderer Mittel unterstützen würde. Zum Zeitpunkt der Haftprüfungsverhandlungen sollte meist mehr entsprechende Information zur Verfügung stehen, vor allem wenn man institutionelle Unterstützung einbinden könnte. Dadurch könnten die Haftprüfungsverhandlungen aufgewertet und das Ultima Ratio Prinzip gestärkt werden. Dies würde umso mehr zutreffen, wenn diese Verhandlungen stärker auf die Überprüfung der Entlassungsmöglichkeiten ausgerichtet würden und ablehnende Entscheidungen ausführlich begründen müssten, warum gelindere Mittel ausgeschlossen wurden.
- Richter und Staatsanwälte verwiesen regelmäßig auf die eingeschränkten Möglichkeiten U-Haft durch gelindere Mittel zu ersetzen bzw. die jeweiligen Risiken auszuschließen. Die vorliegende Studie konnten keine ausreichenden empirischen Informationen in Bezug auf das Potential, die Praktikabilität, die Wirkungen und die Grenzen gelinderer Mittel zur Verfügung stellen. Eine in Bezug auf diese Aspekte vertiefende Studie wäre empfehlenswert, um die verschiedenen gelinderen Mittel besser einschätzen zu können und um allenfalls erforderliche Entwicklungsnotwendigkeiten aufzeigen zu können.
- Österreichische Strafrechtspraktiker scheinen wenig über Europäische Überwachungsanordnung zu wissen. Über Kurse und Fortbildungen sollte dies geändert werden. Bislange gibt es nur sehr wenig Information über die wenigen Anwendungsfälle. Es ist anzunehmen, dass sich der Informationsstand bald verbessern wird und damit sollten praktische Beispiele in diese Kurse einbezogen werden können.

3. Empfehlungen für Deutschland

- Wir empfehlen, **Daten** zu Untersuchungshaftfällen für Praxis und Forschung systematisch zu erfassen: Informationen zum weiteren Verlauf von den einzelnen Untersuchungshaftfällen sollten erhoben, ausgewertet und zugänglich gemacht werden, um Entwicklungen transparent zu machen und Entscheiderinnen und Entscheidern Rückmeldungen zu ihrer Praxis (insbesondere mit Blick auf die Richtigkeit von Prognosen) zu geben.
- **Fortbildungen** und Anstrengungen in der Ausbildung von jungen Praktikerinnen und Praktikern sind notwendig um eine angemessene Praxis im Umgang mit der Untersuchungshaft zu ermöglichen und erfahrenere Praktikerinnen und Praktiker mit Blick auf neue Entwicklungen zu schulen. Hier sind vor allem **europäische Entwicklungen** relevant. Entsprechende Seminare und Fortbildungsveranstaltungen dienen außerdem Austausch mit anderen Akteurinnen und Akteuren im Feld und der Reflexion der eigenen Arbeit. Nicht zu leugnen sind die enorme Arbeitsbelastung in weiten Teilen der Justiz und die vielfältigen Fortbildungserfordernisse – dennoch muss die Untersuchungshaft angesichts ihrer weitreichenden Eingriffe in das Leben und die Freiheit der Betroffenen für die Strafjustiz eine besondere Bedeutung haben.
- Nicht selten sind Fälle, in denen die entscheidenden Staatsanwältinnen, Staatsanwälte, Richterinnen und Richter ihre Haftentscheidungen nicht auf ausreichende Informationen bzw. auf unzureichende Begründungen stützen. Für die Beschuldigten ist es dann kaum möglich, sich adäquat zu verteidigen. Um ihre Position zu stärken, **muss zur Anhörung bzw. Verkündung eine Verteidigerin oder ein Verteidiger anwesend sein. Wir halten es daher für erforderlich, dass die Verteidigung daher zwingend immer dann beigeordnet werden muss, wenn ein Haftbefehl beantragt wird; d. h. früher als es das jetzige Recht vorsieht.**
- Angesichts der Tatsache, dass bis zum Vorführtermin oft nur spärliche Informationen insbesondere zur Person und den Lebensumständen des oder der Beschuldigten zur Verfügung stehen oder beschafft werden, ist es besonders wichtig, dass eine Haftprüfung, in der auf einer breiteren Informationsbasis operiert werden kann, zügig stattfindet. **Wir empfehlen daher zum einen, dass die Akten für die Verteidigung unverzüglich und automatisch zur Verfügung gestellt werden müssen, da sie für die Arbeit der Verteidigerinnen und Verteidiger unabdingbar sind. Wir empfehlen außerdem, dass ein Haftprüfungstermin**

von Amts wegen 10 bis 14 Tage nach dem Vorführ- oder Verkündungstermin anberaumt wird – dies sollte für die Prozessbeteiligten ausreichend Zeit zur weiteren Bearbeitung des Falles sein, stellt gleichzeitig für die oftmals besonders belastete Beschuldigten in Haft einen noch überschaubaren Zeitraum dar und kann ihnen, sollte der Haftbefehl dann aufgehoben oder ausgesetzt werden, eine Rückkehr in das Alltagsleben ermöglichen, ohne dass sie bereits Arbeitsplatz oder Wohnung verloren hat.

- Um in Zukunft Untersuchungshaft weitergehend zu vermeiden ohne die Bedürfnisse des Strafprozesses aus den Augen zu verlieren, empfehlen wir eine Änderung der Entscheidungsfindung: Unter Beibehaltung der Voraussetzungen für den Haftbefehl (Haftgründe und Haftschwelle sowie Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) sollen Haftrichterinnen und Haftrichter zunächst nicht-freiheitsentziehende Optionen (§ 116 StPO) im Einzelfall prüfen. **Ausschließlich dann, wenn sie jeweils begründen können, warum die einzelnen Optionen nicht erfolgversprechend sind, die Flucht-, Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr zu bannen, darf Untersuchungshaft angeordnet werden.** Zwar ist bereits jetzt wegen der Verhältnismäßigkeitsprinzips eine solche Prüfung milderer Mittel im Prinzip erforderlich; sie wird jedoch oft allenfalls cursorisch getätigt und findet sich in den Entscheidungsgründen nicht wieder. Mit unserem Vorschlag würden diese Begründungs- (und mutmaßlichen Entscheidungs-)defizite umgangen.¹
- **Nicht alle Akteurinnen und Akteure aus der Justizpraxis und der Politik scheinen verstanden zu haben, dass eine unangemessene und unfaire Untersuchungshaftpraxis das Risiko birgt, das Vertrauen in die Justiz und die Rechtstreue zu unterminieren – das gilt nicht nur für Beschuldigte, sondern auch die Öffentlichkeit insgesamt.**

¹Wir schließen uns insofern dem Vorschlag der Strafverteidigervereinigungen vom Strafverteidigertag 2015, Arbeitsgruppe Untersuchungshaft, an.

4. Recommendations for Belgium

- Improve access to case files, especially in early stages of the proceedings and by making use of modern technologies (digitalisation of files).
- Develop uniform instructions/regulations and practices with respect to the accessibility of case files and possibilities of consultation of suspects by defense lawyers.
- Improve communication between actors involved in the process of supervision of alternative measures (investigating judges, probation services, public prosecutors), e.g. via performant digital platforms.
- In case legislative reforms are considered as an option to reduce the use of custodial measures, prefer ‘radical’ options and/or conduct ex ante and post factum evaluation;
- Consider (legal) reforms to stimulate (more) use of alternative options such as financial bail and electronic monitoring.
- Be aware of potential unintended effects of (legal) reforms and policies (e.g. impact of sentence implementation policies on pre-trial decisions).
- Consider practical reforms in order to better inform decision-makers on possible alternative options in concrete individual cases, e.g. permanent presence of probation officers at the court house and/or review hearings.
- Identify ‘good practices’ and share experiences beyond the borders of local judicial districts.
- Strengthen social policies and promote them as valuable crime prevention strategies, and reinforce co-operation between welfare, health care and justice departments (e.g. quota for ambulant or residential care facilities outside prison infrastructure?).
- Stimulate communication and co-operation between judicial actors and the immigration office, and promote international judicial co-operation.
- Organise interdisciplinary meetings with active involvement of key players.
- Include participation of key players in the preparation and follow-up of research projects.

- Include presentations on results of scientific research projects in training programs of judicial actors.
- Enhance (active) participation of judicial actors and practitioners in relevant conferences and expert seminars.

5. Recommendations for Ireland

- Recent political and media discussion concerning the use of PTD (PTD) in Ireland seems to suggest that there may be an increased use of PTD in the future. Irish policymakers should recall that there is a movement within other European countries and at European Union level to reduce levels of PTD. Careful consideration must be given to the possible effects of changes in policy and practice on the rates of PTD in Ireland.
- The extensive use of conditions, some of which are quite onerous and restrictive of liberty cannot be overlooked in an assessment of the comparatively low rates of PTD in Ireland. This system of graduated deprivations of liberty is a clear feature of the Irish system, and it is recommended that it not be taken for granted. There is a need to resist a narrative which views the decision on PTD in Ireland as one between liberty and detention simpliciter.
- There is a need for an ongoing review of PTD rates and outcomes of bail applications to monitor trends, particularly as there may be increased PTD rates in Ireland in the coming years.
- There is a need for wide-reaching review and improvements in the collection and publication of data on the outcome of bail applications and PTD rates.
- Participants in the Irish criminal justice system should take care to view conditions imposed on a person granted bail as restrictions on liberty, and ensure they are imposed in a proportionate manner.
- The emphasis on the constitutional protections of the presumption of innocence and liberty should be maintained in Irish practice.
- There should be resistance amongst prosecutors to the possible effects of media outcries concerning the use of PTD.
- A lack of housing needs to be addressed to ensure that people are not placed in PTD because of a lack of an address.
- There is a general need to address addiction problems and mental health issues amongst defendants at the pre-trial stage.

- Care must be taken, in particular for non-EU nationals, that PTD is not imposed in a discriminatory way.
- The constitutional requirement that any financial bail is set in proportion to the means of the accused person should be carefully applied in practice.
- Prosecution self-restraint on the issue of PTD in Ireland is valuable and should be maintained.
- Careful consideration and assessment of the effects of any introduction of electronic monitoring at the pre-trial stage is necessary to ensure:
 - There is a need for electronic monitoring in the Irish situation;
 - The purpose of electronic monitoring in the Irish situation;
 - The implications in terms of cost and the effect of breaches.
- In particular, concerning electronic monitoring, it is recommended that Irish policy-makers recall that electronic monitoring has been introduced in other European countries with the purpose of reducing levels of PTD.
- It is further recommended that Irish policymakers pay close attention to the experiences of other countries concerning electronic monitoring.
- Defense practitioners, in particular, would benefit from more time to prepare for bail applications.
- Judges are under a great deal of time and caseload pressure and would benefit from additional background information and time to make their decisions.
- There is a risk that spending too many consecutive days hearing PTD cases can lead to frustration and fatigue, and rotation of judges on such lists is recommended.
- It is recommended that judges be supported to engage in educational and networking opportunities within Ireland and, especially, within Europe, to share practices and perspectives on their work. It is challenging for judges to be able to find the time for this activity in light of their caseloads.
- Funded and high quality legal assistance for defendants is a necessary protection for the rule of law and constitutional rights and should be maintained.

- There is a clear need for more training and information on the European Supervision Order in Ireland.
- The European Supervision Order may be particularly useful for Northern Ireland-Ireland cases and training and support for practitioners and judges on its use is necessary.

6. Recommendations for Lithuania

- Further institutional and academic promotion of PTD as ultima ratio, combined with the promotion of effective international cooperation, might further limit the imposition of PTD.
- We recommend to follow reasonably high standards of proof of the risk of absconding bearing in mind difficulties and high costs of successful hiding from justice in the area of the EU.
- We recommend to follow reasonably high standards of proof of the risk of re-offending with particular focus to the nature of previously recorded offences and also the time lapse between the previous and new offence.
- We recommend restricting the authority to impose the least severe measures (LSM - except seizure of documents) to only prosecutors and the courts and promoting the importance of diligence in reviewing the necessity of the LSM.
- It is recommended to reconsider the practices to force the provider of the bail to sign up an agreement to give up the bail money for the recovery of a fine in the light of the principle of fair proceedings.
- It is recommended that the law be amended to allow conditional PTD, i.e. a rule which would allow the automatic release of the suspect from detention as soon as the ordered sum of financial bail was paid.
- It is recommended that the prosecution and judiciary critically reconsider the reasonability of use of house arrest.
- Judicial review of detention (repeated appeal) should be available within a shorter period than three months, if the new facts are present in the case.

7. Recommendations for the Netherlands


- The Prosecution Service and the judge should have the legal responsibility to investigate the possibility of a suspension with or without conditions in every case. Whether a suspension is realised or not should not depend on the arbitrary activity of the defense lawyer but should be systematically investigated in every case.
- The current review of PTD by the court in chambers does not always offer an effective remedy. We favour a practice in which additional reporting by the Probation Service – aimed at exploring the possibilities of conditional suspension by the court in chambers – is the rule rather than the exception.
- Prosecutors and judges should constantly be (made) aware of all the practical aspects regarding conditions/alternatives. Limited practical knowledge on (or experience with) the possibilities of (e.g.) financial bail, electronic monitoring or the European Supervision Order (ESO) should not be to the detriment of suspects in PTD.
- We agree with the basic ideas that lead to the proposal to abolish the suspension under conditions and the introduction of the provisional restriction of liberty. However, it is not necessary to wait for a change in legislation. To reduce the use of remand detention, the question that should be considered in the pre-trial stage is not if detention should be applied or not, but what restrictions of liberty are necessary to fulfil the aims that are at stake in this stage of the criminal justice process.

8. Recommendations for Romania


- An infrastructure for electronic monitoring should be developed;
- The regulations concerning and connected to judicial control on bail should be clarified;
- It should be regulated in a more precise and clear way when house arrest and judicial control should be applied in order to avoid possible net widening effects;
- More trainings should be provided for the judiciary and for lawyers on European framework decisions, especially on the Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention;
- Awareness raising with respect to the importance of personal factors in the process of reoffending appears recommendable, for instance in trainings for judges;
- Trainings on Council Framework Decision and on the importance of the personal factors in reoffending should become a part of the National Institute of Magistracy curricula;
- In order for the judges to have access to more personal information about the defendant, lawyers suggest a risk report which could be drafted by the probation service. For the time being the National Department of Probation however views this idea outside the scope of services, not least due to the lack of resources.

9. Partners of DETOUR






Project Coordination

	Verein für Rechts- und Kriminalsoziologie: Dr. Walter Hammer- schick, Veronika Reidinger (Austria)
---	---

Scientific Co-coordinator

	Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald/Freie Universität Berlin: Prof. Dr. Christine Morgenstern, Eva Tanz (Germany)
---	--

Partners:

	Association of Schools of Social Work in Romania / University of Bucharest, Faculty of Sociology and Social Work: Prof. Dr. Ioan Durnescu, Dr. Gabriel Oancea (Romania)
	Law Institute of Lithuania: Dr. Skirmantas Bikelis, Virgilijus Pa- jaujis (Lithuania)
	Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie / Institut National de Criminalistique et de Criminologie (NICC/INCC): Dr. Eric Maes, Dr. Alexia Jonckheere, Magali Deblock (Belgium)
 Trinity College Dublin Coláiste na Tríonóide, Baile Átha Cliath The University of Dublin	Trinity College Dublin: Prof. Mary Rogan, David Perry (Ireland)
 Universiteit Utrecht	Utrecht University: Prof. Dr. Miranda Boone, Dr. Pauline Jacobs, Dr. J.M.W. Lindeman (The Netherlands)

See more details and reports on our project website www-irks.at/detour/

© Detour Partners, December 2017