

Oost, West. Thuis Best?

Twijfelachtige vertrouwensbasis voor gedwongen terugkeer veroordeelde EU-onderdanen naar gevangenis in thuislidstaat

GERT VERMEULEN

Op 5 december 2011 moe(s)t het EU-Kaderbesluit 'inzake de wederzijdse erkenning van strafvonnisen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd' in de EU27 in werking treden. In essentie creëert dit – in 2008 aangenomen – Kaderbesluit de mogelijkheid om EU-onderdanen die in een andere dan hun thuislidstaat werden veroordeeld, gedwongen naar een gevangenis in de lidstaat van hun nationaliteit en woonplaats over te brengen, overigens zonder dat ook die thuislidstaat dat nog botweg kan weigeren.

Drie jaar hadden de ministers van Justitie van de EU zichzelf gegeven om het instrument in hun respectievelijke lidstaten in het interne recht om te zetten. Op het moment van schrijven van deze bijdrage was dat evenwel nog in welhaast geen van de lidstaten gebeurd. Bij verschijnen ervan zal dat hooguit marginaal anders zijn. De nieuwe EU-variant van de klassieke overbrenging van gevonnisde personen laat dus minstens nog even op zich wachten. Hoe lang weet niemand.

Aan de ene kant is dat pijnlijk, veeleer dan ergerlijk. Ergerlijk is bv. dat lidstaten bindende *deadlines* die ze zichzelf unaniem hebben gesteld quasicollectief aan hun laars lappen. Gelukkig wordt dat voor rechtsinstrumenten aangenomen na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, onmogelijk. Niet-omzetting van richtlijnen wordt dan sanctioneerbaar, en dat is goed. Misschien moest men trouwens maar de hele wrik aan oude kaderbesluiten 'Lissaboniseren' – doorkopiëren naar richtlijnen. Maar genoeg daarover. Pijnlijk eraan is dat, nu slechts een deel van de lidstaten i.p.v. alle het kaderbesluit op 5 december 2011 zullen hebben omgezet, de vroegere – meer humanitaire, want van de overbrengingswens van de veroordeelde uitgaande – overbrengingsmechanismen slechts nog tussen de lidstaten die de omzettings*deadline* hebben overschreden zullen toepassing kunnen vinden. Tussen de enkele lidstaten die de jongste drie jaar wel werk hebben gemaakt van omzettingwetgeving en tussen deze en de niet-implementerende lidstaten ontstaat wellicht een volkomen vacuüm voor overbrenging van gedetineerden binnen de EU. Zelfs diegenen die wel terug naar hun thuislidstaat willen, zullen dat denkkelijk niet meer kunnen. Het 'oude' humanitaire Raad van Europa-verdrag van 1983 zal in die relaties niet meer kunnen worden toegepast. Zoals het Kaderbesluit voorschrijft, zullen de implementerende lidstaten in hun interne wetgeving immers, behoudens voor verzoeken gedaan (of indien ze daartoe een verklaring hebben afgelegd: veroordelingsvonnisen gewezen) voor 5 december 2011, het oude verdrag in hun relaties met andere EU-lidstaten met ingang van die datum ontoepasselijk hebben verklaard.

Aan de andere kant – meer fundamenteel, en derhalve even het hierboven geschetste bijeffect ter zijde latend – is het zonder meer uitstekend dat omzeggens geen van de lidstaten tijdig het EU-overbrengingsinstrument zal hebben omgezet. Dat biedt hopelijk immers ruimte voor snelle herbezinning. De vertrouwensbasis om met enige geloofwaardigheid

het kaderbesluit te kunnen toepassen, is immers erg twijfelachtig. Dat heeft enerzijds te maken met de povere rechtspositionele status die veroordeelden eraan ontlelen i.v.m. hun (in de meeste gevallen) gedwongen overbrenging. Anderzijds ook met de problematische verschillen tussen de diverse EU-lidstaten op het stuk van gevangeniscondities en strafuitvoeringsrecht. Die maken dat het kerndoel waaraan het Kaderbesluit formeel is opgehangen – te weten: de sociale rehabilitatie van veroordeelde EU-onderdanen verbeteren – vandaag niet ernstig kan worden genomen. Vaak immers zal de (gedwongen) overbrenging tot een dusdanige verslechtering van de gevangeniscondities leiden dat de sociale rehabilitatiekansen er manifest negatief door worden beïnvloed, of zal de overbrenging voor de betrokkene in een (mogelijk zeer ernstige) feitelijke verslechtering van zijn situatie resulteren. Er zijn immers geen vangnetten voorzien tegen blootstelling aan een veel strenger VI-regime (resultierend in feitelijke verlenging van de effectieve strafduur) of tegen het wegvallen van bepaalde strafuitvoeringsmodaliteiten. Elektronisch toezicht of huisarrest als autonome sanctie kan immers gewoon worden omgezet in effectieve gevangenisstraf van de zelfde duur. Behandelingsvoorzieningen voor veroordeelden met bv. verslavings- of geestelijke gezondheidsproblemen kunnen gewoon wegvallen. Het valt moeilijk voor te houden dat sociale rehabilitatie op die manier bevorderd wordt.

Het wordt dus kiezen of delen voor de EU. Of men houdt niet langer de schijn op en erkent dat het Kaderbesluit in essentie een vehikel is dat sommige lidstaten moet toelaten om veroordeelden van andere EU-lidstaten in het kader van een bewust lik-op-stuk-beleid routineus naar hun thuisland te sturen – bv. rondtrekkende daders uit bepaalde Oost-Europese lidstaten. Voor die lidstaten lijkt dit onaanvaardbaar. Of men waakt erover dat de minimale voorwaarden opdat een voorgenomen (gedwongen) overbrenging reëel een verbetering van de sociale rehabilitatievooruitzichten met zich zou kunnen brengen, voldaan zijn. Dat lijkt fair, zowel wat de onderlinge verhoudingen tussen de lidstaten als de veroordeelden zelf betreft, en kan er net voor zorgen dat voorgenomen overbrengingen – ook als ze *de facto* kaderen in een lik-op-stuk-beleid – net wél mogelijk blijven.

In aansluiting bij het programma van Stockholm, waarschuwde de Europees Commissaris voor Justitie, Viviane Reding, er anderhalf jaar geleden overigens zelf al voor dat onmenselijke of degraderende detentiecondities (inzonderheid ingevolgde overbevolking) potentieel het nieuwe overbrengingsinstrument van de EU ernstig kunnen ondermijnen. Die bezorgdheid gaf enerzijds aanleiding tot het bestellen van een EU-breed gevangenisonderzoek. Daarin werden de materiële detentiecondities, strafuitvoeringsmodaliteiten en bepalingen betreffende vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling in de EU27 in kaart gebracht, teneinde er verbetervoorstellen aan het Kaderbesluit van 2008 op te kunnen enten. Anderzijds lanceerde de Commissie op 14 juni 2011 het Groenboek ‘Versterking van het wederzijds vertrouwen in de Europese rechtsruimte. Een groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie’ (COM/2011/0327), waarover de publieke consultaties eind november 2011 aflopen. Begin december 2011 worden de resultaten daarvan, samen met die van het EU-gevangenisonderzoek, aan de internationale buitenwacht voorgesteld.

Het onderzoek, dat werd uitgevoerd door het *Institute for International Research on Criminal Policy* (IRCP) van de UGent en waarvan de resultaten deze zomer in twee boekvolumes werden gepubliceerd,¹ identificeerde kort gezegd vijf probleempunten.

¹ G. VERMEULEN, A. VAN KALMTHOUT, N. PATERSON, M. KNAPEN, P. VERBEKE, W. DE BONDT, *Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU. Overcoming legal and practical problems through flanking measures*, Maklu, 2011, Antwerpen | Apeldoorn | Portland, 310 p.; G. VERMEULEN, A. VAN KALMTHOUT, N. PATERSON, M. KNAPEN, P. VERBEKE, W. DE BONDT, *Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States*, Maklu, 2011, Antwerpen |

Ten eerste is gebleken dat de meeste practici die overbrengingsbeslissingen zullen moeten initiëren, zich ternauwernood realiseren dat voorgenumen overbrengingen eigenlijk de sociale rehabilitatie van gevangenen moeten bevorderen en dat principieel per individuele gevangene, op basis van alle voorhanden zijnde informatie, moet worden gemotiveerd dat zulk verbeteringsvooruitzicht plausibel is.

Ten tweede blijkt de inhoudelijke kennis van practici (penitentiaire administratie, rechters, advocaten, ...) i.v.m. de werking van het nieuwe instrument dat zij vanaf december worden geacht te gaan hanteren, vaak ontstellend klein. Bovendien beschikken ze niet over de informatie(kanalen) die hen moet(en) toelaten om een voorgenumen overbrenging te evalueren, o.m. in het licht van gevangeniscondities, strafuitvoeringsrecht enz. van andere lidstaten.

Een derde – erg prangend – probleem, vormen de vaak ondermaatse detentiecondities in (althans op cruciale deelaspecten) bijna alle EU-lidstaten. Best alarmerend in dit verband is overigens dat heel wat normen en standaarden waarop de lidstaten onvoldoende scoren, voortkomen uit bindende Europese en internationale verplichtingen of uit de Straatsburgse jurisprudentie² – niet-bindende standaarden zoals die door het CPT naar voren worden geschoven of zoals vervat in de Europese Gevangenisregels (2006) nog daar gelaten dus. Verrassend overigens – en leerzaam – is dat de conformiteit met bindende normen globaal genomen niet hoger is dan met niet-bindende normen of standaarden. Ook typisch West-Europese lidstaten zoals België en Nederland voldoen lang niet altijd in voldoende mate aan de internationale normen. Globaal genomen scoort België 6^{de} (van 24 lidstaten). 80% van de normen wordt er gehaald. Nederland haalt 60% ervan, en eindigt als 19^{de} (van 24). Bovendien gaat hier nog over een ‘papieren’ beeld, zoals door de lidstaten zelf geschetst. De praktijktoets die in het onderzoek werd geïntegreerd, bevestigde dat realiteit vaak nog minder fraai is.

Een vierde probleemcluster heeft te maken met de afschaffing van de dubbele strafbaarheidsvoorwaarde in het Kaderbesluit en de ontkenning daarin van het gebrek aan equivalentie van strafmaten en strafuitvoeringsnormen in de diverse EU-lidstaten. De meeste respondenten in het onderzoek (officiële lidstatelijke respondenten, rechters en advocaten) vinden – terecht – dat de dubbele strafbaarheidsregel beter gewoon weer kan worden ingevoerd. Verder is het zo dat het Kaderbesluit de thuislidstaat toelaat om de oorspronkelijke straf aan te passen wanneer deze onverenigbaar is met het eigen wettelijke kader, zonder deze te mogen verzwaren. Zonder dat we vooraf op EU-niveau helder afspreken hoe uiteenlopende straftypes zich, naarmate de duur ervan varieert, tot elkaar verhouden om als equivalent of minstens niet-verzwarend te gelden, lijkt

Apeldoorn | Portland, 1008 p.. Open access o.m. via http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

² In de zaak *Peers v. Griekenland* (EHRM, 2001), erkende het Straatsburgse Hof bv. dat overbevolking in de gevangenis tot condities kon leiden die een vernederende behandeling in het kader van artikel 3 EVRM (verbod op folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen) vormden ondanks de afwezigheid van de intentie namens een lidstaat om een gevangene te vernederen of te verlagen. De aandacht van het Hof voor detentiecondities heeft zich evenwel uitgebreid tot andere artikelen van het EVRM, te weten: artikel 5 (recht op vrijheid en veiligheid), artikel 6 (recht op een eerlijk proces) en artikel 8 (recht op eerbiediging van privéleven, familie en gezinsleven). In de zaak *Messina v. Italië* (EHRM, 2000), besliste het Hof bv. dat een regime dat bezoeken of zinvol contact met de buitenwereld sterk beperkt een inbreuk op artikel 8 van het EVRM kon betekenen tenzij er duidelijke gronden voor dergelijke beperkingen zijn. Ook in de interne rechtspraak van lidstaten wordt meer en meer rechtstreeks bij het EVRM aangehaakt waar het gevangeniscondities betreft. In de zaak *Napier v. de Schotse Ministers* (2004), bevestigde het Schotse *Court of Session* (Hof van Beroep) bv. dat het gebrek aan toegang tot sanitaire faciliteiten in de cel een inbreuk op artikel 3 EVRM uitmaakte (<http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/P739.html>).

een en ander ontoepasbaar, of volkomen nattevingerwerk. Is een omzetting van bv. 5 jaar huisarrest (in de veroordelende lidstaat) in 2 jaar effectieve opsluiting (in de thuislidstaat) aanvaardbaar vanuit dit perspectief? Misschien wel. Misschien niet. Niemand die het weet. Tot dusver is er gewoon niet over nagedacht. Zal hierbij bovendien niet minstens tot op zeker hoogte rekening dienen gehouden met het subjectieve aanvoelen van de betrokkene? Minstens even zorgwekkend is dat het Kaderbesluit niet voorziet in correctiemechanismen wanneer een gevangene overgeplaatst wordt naar een lidstaat waar de strafuitvoering strenger is dan in de beslissingsstaat. *De facto* kan dat uiteraard leiden tot een ernstige verlenging van diens detentie alsook tot een verslechtering van diens detentietoestand. Als in de veroordelende lidstaat een gevangene bv. kan vrijkomen na 1/3^{de} van de straf te hebben uitgezeten, is een naar zijn thuislidstaat teruggestuurde veroordeelde uiteraard serieus de pineut als op het misdrijf waarvoor hij is veroordeeld daar normaal bv. een niet-samendrukbare straf is gesteld. In de zaak *Szabo* (2006) bestempelde het Mensenrechtenhof een strafverzwaring van zo'n 20% na overbrenging als niet onredelijk, maar gaf daarmee tegelijk aan dat er uiteraard wel grenzen zijn aan strafverzwaring ingevolge strafuitvoeringsverschillen. Waar die precies liggen, is vooralsnog onduidelijk. De EU moet dringend zwaarwichtigheidsschalen opstellen voor straftypes en strafuitvoeringsmodaliteiten. Enkel zo krijgt de rechtspraak richting en houvast om verder vorm te geven aan criteria die onredelijke verlenging of verzwaring van straffen kunnen voorkomen.

Een vijfde probleem is de bijzonder zwakke rechtspositie van veroordeelden in het nieuwe overbrengingsverhaal. Het meest essentiële punt daarbij is dat de mening van de betrokkene er finaal niet toe doet. Ook tegen zijn wil kan een veroordeelde immers naar zijn thuislidstaat worden overgebracht. In de mate dat niettemin rekening zou worden gehouden met diens mening, dient voorts vastgesteld dat het recht van een gedetineerde om in de procedure gehoord te worden over een voorgenomen overbrenging, vrij inhoudsloos is. Het horen vindt logischerwijze immers plaats alvorens in de thuislidstaat een beslissing is genomen omtrent eventuele aanpassing van de straf of de uitvoeringsmodaliteiten ervan. Een degelijk geïnformeerd standpunt vertolken is voor gedetineerden wiens overbrenging wordt beoogd met het Kaderbesluit dus onmogelijk.

Dringend remediëren is duidelijk de boodschap.

Naast praktische zaken zoals opleidingsinitiatieven, meer en betere informatie(kanalen) en een geïntensifieerde controle van de detentiecondities in de lidstaten, dient het Kaderbesluit op essentiële punten bijgestuurd, en snel. Dat kan het best via een vervangende Verordening.

Naast de reeds eerder bepleite herinvoering van de dubbele strafbaarheidsvoorwaarde, lijkt een verplichte *lex mitior*-regel noodzakelijk, zowel voor straftype en strafmaat als voor strafuitvoeringsmodaliteiten. Teneinde routineuze exportscenario's te vermijden die de sociale rehabilitatievooruitzichten van veroordeelden mogelijk ernstig verslechteren, is het verder cruciaal dat de veroordelende lidstaat iedere voorgenomen overbrenging individueel en gedocumenteerd motiveert vanuit sociaal rehabilitatieperspectief. Daarbij dient duidelijk gemaakt:

- waarom overbrenging naar verwachting de sociale rehabilitatie van de betrokkene zal bevorderen;
- dat overbrenging de detentiepositie van de betrokkene niet onredelijk zal verzwaren wanneer de oorspronkelijke sanctie naar aard wordt aangepast wegens onverenigbaarheid ervan met het recht van de thuislidstaat of wanneer daar andere strafuitvoeringsmodaliteiten zullen (kunnen) toepassing vinden dan in de veroordelende lidstaat;

- dat de materiële detentiecondities in de thuislidstaat voldoende hoog zijn in het licht van de Europese en internationale normen en standaarden ter zake, inzonderheid de Europese gevangenisregels en de jurisprudentie van het Mensenrechtenhof.

Die initiële motivering dient niet noodzakelijk door een rechter opgesteld. Lidstaten mogen er gerust voor kiezen daar de penitentiare administratie mee te belasten. In voorkomend geval evenwel moet de veroordeelde die, na kennis te hebben gekregen van de aldus gemotiveerde intentie om hem over te brengen, verkiest om niet overgebracht niet worden, het recht hebben om, indien de veroordelingsstaat bij zijn overbrengingsvoornemen blijft, de gemotiveerde beslissing daartoe voor een rechter aan te vechten. Dat moet en zal lang geen automatisme worden. Zulk een recht op rechterlijke toetsing kadert perfect in de versterking van de procedurele rechten die sinds het Verdrag van Lissabon, zeker in grensoverschrijdende zaken, wordt gerealiseerd. Het spreekt dat in voorkomend geval ook het recht op (zo nodig: kosteloze) bijstand van een raadsman dient gegarandeerd.