

# *Materiële detentiecondities en strafuitvoeringsrecht*

## Waarom resolute actie van de Europese Unie nu nodig is

NEIL PATERSON  
GERT VERMEULEN\*

### 1. INLEIDING

In een recente toespraak voor de Europese Academie van de Wet, benadrukte de Onder voorzitter van de Europese Commissie, Commissaris Viviane Reding, een aantal belangrijke problemen met betrekking tot gevangeniscondities in de Lidstaten van de Europese Unie. Meer bepaald kaartte zij het probleem van overbevolking in de gevangenis aan en verklaarde dat in meer dan 50% van de EU landen de gevangenisbezettingsgraad nu meer dan 100% bedraagt: in vier landen is de huidige bezettingsgraad meer dan 120%. De Commissaris verwees zowel naar het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens als het EU Handvest van de grondrechten en waarschuwde ervoor dat onmenselijke of degraderende detentiecondities potentieel de nieuwe EU regels betreffende de overbrenging van gevangenen ernstig ondermijnen. Terwijl zij erkende dat de gevangeniscondities eerst en vooral een verantwoordelijkheid van de Lidstaten zelf blijven, kondigde zij haar bedoeling aan om de Staten onder druk te zetten om hun verantwoordelijkheden na te leven. Zij wees erop dat het van essentieel belang was om gevangeniscondities in de EU te verbeteren. Daartoe, is de Commissie van plan om een beleidsdocument betreffende materiële detentiecondities in Europa te publiceren binnen de volgende 18 maanden.<sup>1</sup>

Is de Commissie haar mening over detentiecondities binnen de Europese Unie correct? Zijn de condities binnen sommige EU gevangenisystemen onverenigbaar met de rechten van de mens en zo ja, zal dit een effect hebben op het geplande beleid van de EU betreffende de overbrenging van gevangenen? In de paragrafen die volgen, proberen wij te argumenteren dat resolute actie van de Europese Unie op het vlak van materiële detentiecondities nodig is. Daarbij, geven wij ook een illustratie waarom de Commissie het noodzakelijk vond om op te treden met betrekking tot een gebied dat traditioneel bezet was door de Raad van Europa en de lidstaten zelf.

### 2. MATERIËLE DETENTIECONDITIES BINNEN DE EUROPESE UNIE EN DE RECHTEN VAN DE MENS

#### 2.1 De Raad van Europa & materiële detentiecondities

In een Europese context zijn de vragen met betrekking tot opsluiting historisch beantwoord door jurisprudentie van het Europese Hof van Rechten van de Mens, parallel aan

\* Respectievelijk onderzoeker en Hoofddocent strafrecht en directeur Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Universiteit Gent ([www.ircp.org](http://www.ircp.org) <<http://www.ircp.org>> ).

1 Toespraak door Viviane Reding – De Toekomst van Europese Strafrecht & Het Verdrag van Lissabon, Europese Academie van de Wet, Trier, 12/03/10 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/89&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

verdragen en rechtsinstrumenten ontwikkeld door de Raad van Europa. Bijvoorbeeld, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en zijn bijhorende protocollen bepalen een waaier aan rechten en vrijheden voor iedereen die binnen de jurisdictie van een contractsluitende partij (lidstaat) valt. Van bijzondere betekenis voor detentiecondities zijn de voorwaarden van artikel 3 (verbod van foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing), 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).

De 1987 RVE Conventie voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing voorzag in de oprichting van een comité (het CPF) dat bevoegd is om plaatsen van detentie te bezoeken om de naleving van bepalingen van het verdrag te waarborgen. Het CPF heeft onbeperkte toegang tot strafinstellingen binnen ondertekenende Raad van Europa (en dus ook Europese Unie) Lidstaten en kan vertrouwelijk met iedereen (waaronder gevangenen) communiceren die relevante informatie kunnen bezorgen. Na een bezoek, start het CPF een vertrouwelijke dialoog met de betrokken staat om alle geïdentificeerde problemen op te lossen.

Het meest recente RVE instrument op dit vlak is de 2006 Europese Gevangenisregels. De regels zijn belangrijk in zoverre dat zij een duidelijk gearticuleerde reeks “benchmarks” bevatten - die uit de filosofie van de rechten van de mens worden afgeleid - waaraan de werkelijkheid van de verschillende aspecten van opsluiting kan worden getoetst. Deze aspecten omvatten *inter alia*, detentieomstandigheden, gezondheidszorg, contact met de buitenwereld, werk, disciplinaire, straf- en tuchtprocedures en de externe inspectie en toezicht. Deze regels werden bovendien ook opgesteld met de behoeften van nieuwe Europese lidstaten in het achterhoofd.<sup>2</sup> Terwijl de inhoud van de Europese Gevangenisregels ongetwijfeld waardevol is, is het belangrijk om te erkennen dat de regels adviserend van aard blijven en niet juridisch afdwingbaar zijn voor de lidstaten van de Raad van Europa (of de Europese Unie).

Ondanks (of misschien wegens) het juridische en institutionele kader dat hierboven benadrukt werd, blijft er bezorgdheid over Europese detentieomstandigheden zoals overbevolking, interpersoonlijk geweld, gezondheidszorg en de behandeling van onveroordeelde gevangenen. Zo vond bijvoorbeeld het CPT in zijn jaarverslag van 2001 dat ‘het fenomeen van overbevolking in de gevangenis een verwoestende invloed heeft op gevangenisystemen in heel Europa en alle ernstige pogingen om detentiecondities te verbeteren ondermijnt.’<sup>3</sup> Het CPF blijft, ook in zijn recente landrapporten over de lidstaten van de Raad van Europa/Europese Unie, zijn bezorgdheid betreffende overbevolking in de gevangenis benadrukken.<sup>4</sup>

Bovendien is de bezorgdheid over materiële detentiecondities niet beperkt tot het CPF. In de zaak van *Peers v. Griekenland* (EHRM) (2001), erkende het Europese Hof van de Rechten van de Mens dat overbevolking in de gevangenis tot condities kon leiden die degraderende behandeling in het kader van artikel 3 EVRM vormden ondanks de afwe-

2 D. VAN ZYL SMIT, *The 2006 European Prison Rules* – paper gepresenteerd op de International Penal Congress, Barcelona, 2006.

3 *11th General Report on the CPT's activities*, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2001 – pagina 14

4 Zie bijvoorbeeld CPT landrapporten op Spanje 2005, Bulgarije 2006 & Griekenland 2007

zigheid van de intentie namens een lidstaat om een gevangene te vernederen of te verlagen.<sup>5</sup> De aandacht van het Hof heeft zich tot andere aspecten van detentiecondities uitgebreid. In de zaak van *Messina v. Italy* (EHRM) (2000)), besliste het Hof 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.<sup>6</sup> De invloed van het EVRM is ook duidelijk op het niveau van de Lidstaten. Bijvoorbeeld, in de zaak van *Napier v. de Schotse Ministers* (2004), bevestigde het Schotse *Court of Session* (Hof van Beroep) dat het gebrek aan toegang tot sanitaire faciliteiten in de cel een inbreuk op artikel 3 EVRM was.<sup>7</sup>

## 2.2 Het Verdrag van Lissabon

Deze voorbeelden vertellen ons iets over het standpunt van Commissaris Reding dat hierboven werd beschreven. Wij kunnen ook reflecteren over twee ontwikkelingen die wij zien sinds de recente bekrachtiging en inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Ten eerste geeft het verdrag de Europese Unie de competentie om toe te treden tot het EVRM uit eigen beweging. Zodra de toetredingsprocedure compleet is, kunnen EU-burgers die zich het slachtoffer voelen van een schending van het EVRM door een instelling van de Europese Unie, een klacht indienen tegen de Unie zelf voor het Europese Hof van de Rechten van de Mens. Dit zal kunnen gebeuren in dezelfde omstandigheden die momenteel van toepassing zijn voor klachten tegen lidstaten. Ten tweede, de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon betekent dat het EU Handvest van de grondrechten nu juridisch bindend is voor EU-Lidstaten. Samen genomen zijn, deze ontwikkelingen bedoeld om te verzekeren dat de EHRM-jurisprudentie en deze afkomstig van het EU Europese Hof van Justitie zich parallel met elkaar kunnen ontwikkelen.<sup>8</sup> Voor deze bespreking is het ook belangrijk te benadrukken dat artikel 4 van het EU Handvest praktijken van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen verbiedt. Bovendien verbiedt artikel 19 de verwijdering, uitwijzing of uitlevering van individuen van een EU Lidstaat aan een andere staat wanneer er een ernstig risico is dat zij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen onderworpen zouden zijn. Deze kwesties zijn van belang voor het EU acquis op het gebied van wederzijdse erkenning, strafuitvoering, overbrenging van gevangenen en materiële detentiecondities: het is op deze vragen die wij ons nu zullen concentreren.

## 3. DE ONTWIKKELING VAN EEN EU ACQUIS - WEDERZIJDSE ERKENNING, STRAFUITVOERING, OVERBRENGING VAN GEVANGENEN EN MATERIËLE DETENTIECONDITIES

De aanneming van wederzijdse erkenning als fundament van gerechtelijke samenwerking op zowel het strafrechtelijke als burgerlijke vlak binnen de Europese Unie heeft geresulteerd in een uitbreiding van het EU acquis d.m.v. een reeks van rechtsinstrumenten. Deze rechtsinstrumenten werden ontworpen ter realisatie van de “ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” zoals voorzien door het Verdrag van

5 Uitspraak in de zaak van *Peers v. Griekenland* (EHRM (2001)). Zie ook de uitspraak in de zaak van *Kalashnikov v. Rusland* (EHRM (2003)).

6 Uitspraak in de zaak van *Messina v. Italië* (EHRM (2000))

7 Scottish Courts website- <http://www.scotcourts.gov.uk/opinions/P739.html>

8 Toespraak door Viviane Reding – De Toekomst van Europese Strafrecht & Het Verdrag van Lissabon, Europese Academie van de Wet, Trier, 12/03/10

Amsterdam van 1999. Het doel was alle intermediaire *exequatur* maatregelen voor de erkenning van gerechtelijke beslissingen tussen de Lidstaten van de Europese Unie op te heffen. Door wederzijdse erkenning zouden gerechtelijke beslissingen aldus niet meer verschillend behandeld worden of aan extra procedures onderworpen zijn omdat zij in een andere EU Lidstaat werden uitgesproken. Twee van de wederzijdse erkenningsinstrumenten - het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel (2002) en het Kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd - stellen ons voor een aantal belangrijke vragen met betrekking tot strafuitvoering, materiële detentiecondities en de behandeling van veroordeelde gevangenen binnen de gevangenisystemen van de Europese Unie. Omwille van de beperkte ruimte concentreren wij ons hier op de tweede van deze instrumenten.

### ***3.1 Het Kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd***

In hoofdzak creëert dit Kaderbesluit van 2008 de mogelijkheid voor “buitenlandse” gevangenen die werden veroordeeld tot een gevangenisstraf in één EU Lidstaat (de “beslissingsstaat”) om hun straf te ondergaan in een ander EU land (de “tenuitvoerleggingstaat”). Normaal gezien is de tenuitvoerleggingstaat het land van herkomst van de gevangene. Het basisbeginsel waarop het Kaderbesluit steunt is dat de uitvoering van een gevangenisstraf in de tenuitvoerleggingstaat de sociale rehabilitatie van de veroordeelde persoon zou moeten verbeteren. Daarom moeten de lidstaten maatregelen treffen waardoor ze kunnen besluiten of de overdracht de sociale rehabilitatie van de veroordeelde persoon zal verbeteren. Dit is één van de voorwaarden voor het overbrengen van gevangenen.

Zoals in een aantal andere wederzijds erkenningsinstrumenten omvat het kaderbesluit een lijst van 32 misdrijven waarvoor het concept van dubbele strafbaarheid niet meer van toepassing is door een tenuitvoerleggingsstaat.

Een tenuitvoerleggingsstaat wordt toegelaten om de straf van een beslissingsstaat aan te passen wanneer de originele straf onverenigbaar is met zijn wetten, hoewel de aangepaste straf zo dicht mogelijk moet aanleunen bij deze die werd opgelegd in de beslissingsstaat.

De inleiding van het Kaderbesluit benadrukt dat zijn bepalingen de fundamentele rechten, de principes van artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het EU Handvest van fundamentele rechten moeten eerbiedigen. Een tenuitvoerleggingsstaat kan bovendien weigeren om een straf uit te voeren wanneer objectieve gronden bestaan om aan te nemen dat de sanctie aan de gevonnisde persoon opgelegd was op basis van zijn geslacht, ras, godsdienst, etnische afstamming, nationaliteit, taal, politieke overtuiging of seksuele geaardheid. In afwijking van de beginselen van vrijwilligheid die de vorige Europese rechtsinstrumenten betreffende overbrenging van gevangenen onderbouwden,<sup>9</sup> laat het Kaderbesluit een overbrenging toe *zonder* instemming van de gevonnisde persoon voor zover het vonnis wordt toegezonden aan: de lidstaat waarvan de gevonnisde persoon onderdaan is en waar hij tevens woont, waarnaar hij zal worden uitgewezen nadat hij vrijgelaten is of, waarnaar hij is gevlucht wegens het

9 Zie bijvoorbeeld het 1983 RVE Verdrag betreffende overdracht van veroordeelde personen.

strafrechtelijke proces in de beslingsstaat. Dat deze voorwaarde belangrijk was vanuit een beleidsperspectief van de EU blijkt uit de inleiding van het Kaderbesluit waarin wordt gesteld: 'De gevonniste persoon dient over adequate rechtswaarborgen te beschikken, maar zijn rol in de procedure mag niet langer zodanig bepalend zijn dat de toezending van een vonnis aan een andere lidstaat met het oog op de erkenning ervan en de tenuitvoerlegging van de sanctie in alle gevallen afhankelijk is van zijn toestemming.'<sup>10</sup>

#### 4. BESPREKING

Zoals wij hebben gezien vereist het Kaderbesluit van de lidstaten dat zij maatregelen goedkeuren waardoor hun bevoegde instanties kunnen besluiten of de strafuitvoeringsoverdracht de sociale rehabilitatie van de veroordeelde persoon zal verbeteren. Er zijn twee problemen met deze voorwaarde. Ofwel heeft de beslissingsstaat onvoldoende informatie over het gevangenisstelsel van de tenuitvoerleggingsstaat om een grondig besluit te nemen over de overbrenging. Ofwel is er wel voldoende informatie maar wijst deze op tekortkomingen in het gevangenisstelsel van de tenuitvoerleggingsstaat. Deze tekortkomingen ondermijnen zowel de re-socialisatie van de gevonniste persoon als de rechten van de mens die het wederzijdse erkenningsproces ondersteunen (en waarnaar herhaaldelijk binnen het Kaderbesluit zelf wordt verwezen). Dergelijke kwesties zullen door voor verplichte overbrenging van gevangenen worden versterkt. In dit verband is de bestaande EHRM jurisprudentie, evenals de bezorgdheid van het CPF, over materiële detentiecondities van het grootste belang in zoverre dat zij een juridische en praktische invloed zullen hebben op het besluitvormingsproces betreffende overbrenging van gevangenen. De toetreding van de Europese Unie tot het EVRM en de juridisch bindende aard van het EU Handvest van de grondrechten zullen deze complicaties vergroten.

Ondanks het bestaan van rechtsinstrumenten van de Europese Unie om aspecten van het strafrecht van lidstaten te harmoniseren, blijven er aanzienlijke verschillen in de nationale wetgeving tussen EU lidstaten wat gevangenisstraffen betreft.<sup>11</sup> Zo'n verschillen hebben te maken met de rechtspositie van gevangenen in de breedste zin van het woord waaronder regels inzake vervroegde of voorwaardelijke vrijlating, toegang tot medische hulp, modaliteiten van strafuitvoering, materiële detentieomstandigheden enz. Deze soorten variaties zullen het moeilijk maken voor een tenuitvoerleggingsstaat om strafgelijkwaardigheid te bepalen zoals vereist in het Kaderbesluit en vooral in het geval van gebrek aan dubbele strafbaarheid.

<sup>10</sup> Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnis- sen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie – clause 5

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de Kaderbesluiten inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevroering, inbeslagname en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven (2001), inzake terrorismebestrijding (2002), inzake bestrijding van mensenhandel (2002) en ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2003). Al deze instrumenten vereisen de lidstaten om bepaalde gedragingen strafbaar te stellen en minimum straffen met betrekking tot dezelfde in te voeren. De instrumenten hebben niets te zeggen over de modaliteiten van deze respectievelijke straffen.

## 5. BESLUIT

In de voorafgaande paragrafen hebben wij geïdentificeerd hoe de bestaande tekortkomingen in sommige Europese gevangenisregimes vanuit een mensenrechtelijk perspectief waarschijnlijk zullen worden versterkt als zij door de lens van het Kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van gevangenisstraffen worden bekeken. Bovendien zullen deze kwesties waarschijnlijk het geplande systeem van overbrenging van gevangenen binnen de EU beïnvloeden. Daarnaast zijn de problemen niet beperkt tot gevangenisoverbevolking, maar omvatten zij ook bredere kwesties zoals de consequente toepassing van strafgelijkwaardigheid in de EU Lidstaten. Hoogstwaarschijnlijk zullen dergelijke moeilijkheden vergroot worden door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: zij hebben ook het potentieel om de rechtszekerheid binnen de EU zelf negatief te beïnvloeden. Volgens ons heeft Commissaris Reding gelijk wanneer ze zich zorgen maakt over gevangeniscondities. Maar wat zijn potentiële oplossingen? In haar toespraak benadrukte de Commissaris dat het bevorderen van alternatieve straffen en beter gevangenisbeheer deel van het antwoord kunnen zijn. Dergelijke initiatieven werden ook benadrukt in het Stockholm Programma en zijn zeker niet zonder waarde. Zij zijn echter op zichzelf ontoereikend om de problemen geïdentificeerd in dit artikel te oplossen.

Er is eerder een robuuste analyse van de wettelijke basis voor, en omvang van, de verschillen in materiële detentiecondities en stafuitvoering tussen alle EU Lidstaten nodig. Belangrijk ook is om in overleg met advocaten, rechters en andere betrokken partijen te onderzoeken welke extra maatregelen op Europees niveau vereist zijn om de problemen binnen de gevangenisystemen van de EU Lidstaten en hun strafuitvoeringsstructuren aan te pakken. Momenteel onderneemt het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP) van de Universiteit van Gent in samenwerking met de Universiteit van Tilburg zulk een onderzoeksproject namens de Europese Commissie: het onderzoek duurt tot juni 2011. Wij hopen dat ons werk de EU kan helpen om geïnformeerde beleidskeuzes te maken en “flanking measures” te treffen. Deze oefening zal daarom de maatregelen aanvullen die momenteel door de EU worden overwogen en die door Commissaris Reding in haar toespraak werd bedoeld.

Het komende beleidsdocument van de Commissie is een kritieke gelegenheid voor de Europese Unie te tonen dat zij de problemen binnen de Europese gevangenisystemen serieus neemt. Het is te hopen dat de Commissie deze gelegenheid met beide handen aangrijpt.