



2015/2062(INI)

16.3.2017

ENTWURF EINES BERICHTS

über Strafvollzugssysteme und -bedingungen
(2015/2062(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Joëlle Bergeron

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	8

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu den Strafvollzugssystemen und -bedingungen (2015/2062(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Artikel 2, 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 4, 19, 47, 48 und 49,
- unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 5), den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 7) sowie das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe,
- unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) (Artikel 3), die Protokolle zur EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe aus dem Jahr 1987 und die Berichte des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT),
- unter Hinweis auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen sowie die von der Generalversammlung angenommenen Erklärungen und Grundsätze, unter Hinweis auf die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates, insbesondere die Empfehlung (2006)2 zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, die Empfehlung (2006)13 betreffend die Anwendung von Untersuchungshaft, die Bedingungen, unter denen sie vollzogen wird, und Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch, die Empfehlung (2008)11 zu den Europäischen Grundsätzen für die von Sanktionen und Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen, die Empfehlung (2010)1 zu den Grundsätzen der Bewährungshilfe des Europarates und die von der Parlamentarischen Versammlung angenommenen Empfehlungen,
- unter Hinweis auf seine Entschließungen vom 18. Januar 1996 zu den menschenunwürdigen Haftbedingungen in Gefängnissen in der Europäischen Union¹, vom 17. Dezember 1998 zu den Haftbedingungen in der Europäischen Union: Umwandlungen und Ersatzstrafen², vom 25. November 2009 zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Stockholm-Programm)³ und vom 15. Dezember 2011 zu den Haftbedingungen in der EU⁴,
- unter Hinweis auf den Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten,

¹ ABl. C 32 vom 5.2.1996, S. 102.

² ABl. C 98 vom 9.4.1999, S. 299.

³ ABl. C 285E vom 21.10.2010, S. 12.

⁴ ABl. C 168 vom 14.6.2013, S. 82.

- unter Hinweis auf den Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union („Überstellung von Häftlingen“),
- unter Hinweis auf den Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen¹ („Bewährung und alternative Sanktionen“),
- unter Hinweis auf den Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft² („Europäische Überwachungsanordnung“),
- unter Hinweis auf die Richtlinie (EU) 2016/800 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind³,
- unter Hinweis auf den Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über Haft und Haftalternativen: Grundrechte bei Überstellungen zwischen Mitgliedstaaten,
- unter Hinweis auf das Grünbuch der Kommission vom 14. Juni 2011 mit dem Titel „Stärkung des gegenseitigen Vertrauens im europäischen Rechtsraum – Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs“ (COM(2011)0327),
- unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in den verbundenen Rechtssachen C-404/15 und C-659/15 PPU, Pál Aranyosi und Robert Căldăraru⁴,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. November 2015 zur Prävention der Radikalisierung und Anwerbung europäischer Bürger durch terroristische Organisationen (2015/2063(INI))⁵,
- gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
- unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und die Stellungnahme des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A8–0000/2017),

¹ ABl. L 337 vom 16.12.2008, S. 102.

² ABl. L 294 vom 11.11.2009, S. 20.

³ ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 1.

⁴ C-404/15 und C-659/15 PPU.

⁵ Angenommene Texte, P8_TA(2015)0410.

- A. in der Erwägung, dass im Jahr 2014 mehr als eine halbe Million Menschen in den Gefängnissen der Europäischen Union inhaftiert war, wobei diese Zahl sowohl die verurteilten Personen, die ihre rechtskräftige Strafe verbüßen, als auch diejenigen Personen, die einer Straftat angeklagt sind und sich in Untersuchungshaft befinden, umfasst;
- B. in der Erwägung, dass die Haftbedingungen und die Verwaltung der Gefängnisse in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, dass die Union jedoch andererseits bei der Wahrung der Grundrechte der Häftlinge und der Schaffung eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine Rolle spielen muss;
- C. in der Erwägung, dass die Lage in den Gefängnissen in bestimmten Mitgliedstaaten Anlass zur Sorge gibt, wie aus Berichten wie denen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter des Europarates hervorgeht;
- D. in der Erwägung, dass die Überbelegung der Gefängnisse ein immer wieder auftretendes Problem in der Union darstellt und dass sie gemäß EMRK als eine Verletzung von deren Artikel 3 gilt;
- E. in der Erwägung, dass Haft eine besonders ungeeignete Situation für bestimmte schutzbedürftige Personen wie Minderjährige und Personen mit psychischen und psychiatrischen Störungen darstellt;
- F. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 37 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Freiheitsentziehung bei einem Kind „nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit“ angewendet werden darf und dass Kinder „von Erwachsenen zu trennen“ sind, sofern nicht ein anderes Vorgehen dem Wohl des Kindes dienlich ist;
- G. in der Erwägung, dass bei Häftlingen, die keine ernsthafte Gefahr für die Gesellschaft darstellen, vorrangig alternative Sanktionen angewendet werden sollten, damit sie in einem offenen Umfeld bleiben können und einen besseren Zugang zu Dienstleistungen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Wiedereingliederung haben;
- H. in der Erwägung, dass gemäß den Zahlen des Europarates für das Jahr 2014 durchschnittlich 20 % der Häftlinge in den europäischen Gefängnissen Ausländer sind und dass diese meist in Untersuchungshaft genommen werden, da eine höhere Fluchtgefahr besteht;
- I. in der Erwägung, dass die Weiterbildung und Aufstockung des Justizvollzugspersonals von entscheidender Bedeutung sind, um gute Haftbedingungen in den Gefängnissen zu gewährleisten;
- J. in der Erwägung, dass die Gewalt in den Gefängnissen häufig mit Überbelegung und erbärmlichen Haftbedingungen zusammenhängt;
- K. in der Erwägung, dass die Suizidrate in den Gefängnissen der Union Anlass zu größter Sorge gibt;

- L. in der Erwägung, dass in vielen Gefängnissen der Union ein Phänomen der Radikalisierung zu beobachten ist;
1. ist besorgt angesichts der in bestimmten Mitgliedstaaten herrschenden Haftbedingungen; fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die sich aus den Instrumenten des Völkerrechts und den Normen des Europarates ergebenden Haftvorschriften zu achten;
 2. bekräftigt, dass – wie vom Gerichtshof in den Rechtssachen Aranyosi und Căldăraru bestätigt – die Haftbedingungen ein entscheidendes Element für die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts darstellen;
 3. bedauert, dass die in Europa – insbesondere in Griechenland, Frankreich, Belgien, Italien, Slowenien und Rumänien – sehr weit verbreitete Überbelegung der Gefängnisse häufig dramatische Folgen für die Sicherheit des Justizvollzugspersonals und der Häftlinge, aber auch im Hinblick auf die angebotenen Aktivitäten, die Gesundheitsversorgung und die Begleitung der Häftlinge hat;
 4. vertritt die Auffassung, dass die Erhöhung der Aufnahmekapazität der Gefängnisse nicht die einzige Lösung für das Problem der Überbelegung ist, da die Zahl der Häftlinge tendenziell genauso schnell wächst wie die Aufnahmekapazität der Gefängnisse; fordert die Mitgliedstaaten dennoch auf, Mittel in angemessener Höhe für die Renovierung und Modernisierung der Gefängnisse bereitzustellen, um die Rechte der Häftlinge zu wahren; weist darauf hin, dass die Kommission vor Kurzem die Möglichkeit angeführt hat, Strukturfonds der Union einzusetzen;
 5. weist darauf hin, dass Untersuchungshaft nur als letztes Mittel eingesetzt werden darf, und zwar in unbedingt notwendigen Fällen und für einen Zeitraum, der so kurz wie möglich sein muss; bedauert, dass in zahlreichen Mitgliedstaaten in der Praxis systematisch Untersuchungshaft angeordnet wird, die in Verbindung mit schlechten Haftbedingungen eine Verletzung der Grundrechte der Häftlinge darstellen kann;
 6. legt den Mitgliedstaaten nahe, als Alternative zur Haft auf nicht freiheitsentziehende Maßnahmen zurückzugreifen, und fordert die Mitgliedstaaten auf, neben dem Aspekt der Bestrafung dem pädagogischen und sozialen Aspekt der Strafe mehr Gewicht zu verleihen, damit die Strafe besser bewältigt, die Wiedereingliederung erfolgreich durchgeführt und die Rückfälligkeit verringert werden kann; weist in diesem Zusammenhang auf die bewährten Verfahren in den skandinavischen Ländern hin;
 7. betont, dass der Rahmenbeschluss zum Thema „Bewährung und alternative Sanktionen“ Mechanismen für die gegenseitige Anerkennung vorsieht, die auf von den Mitgliedstaaten genutzte Maßnahmen wie Reisebeschränkungen, gemeinnützige Leistungen, Kommunikationsbeschränkungen und Ausweisungsmaßnahmen anwendbar sind, und dass der Rahmenbeschluss zum Thema „Europäische Überwachungsanordnung“ dasselbe in Bezug auf die Untersuchungshaft vorsieht;
 8. fordert die Mitgliedstaaten auf, die spezifischen Empfehlungen zu den Haftbedingungen schutzbedürftiger Personen zu befolgen; bedauert, dass Personen, die an einer psychischen Erkrankung leiden, bisweilen aus dem einfachen Grund inhaftiert sind und

bleiben, dass es draußen keine geeigneten Anlaufstellen gibt, und weist darauf hin, dass gemäß EMRK die unangemessene Behandlung von Personen, die an einer psychischen Erkrankung leiden, einen Verstoß gegen Artikel 3 EMRK und im Falle von Häftlingen, die Suizid begehen, gegen Artikel 2 EMRK (Recht auf Leben) darstellt;

9. weist erneut darauf hin, dass unbedingt dafür Sorge zu tragen ist, dass inhaftierte Kinder unter Berücksichtigung des Kindeswohls behandelt werden, wozu auch gehört, dass sie getrennt von Erwachsenen untergebracht werden und das Recht haben, mit ihrer Familie in Verbindung zu bleiben; erinnert daran, dass in der Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder alternativen Maßnahmen Vorrang gegeben wird;
10. fordert die Mitgliedstaaten auf, die geltenden Empfehlungen für die Behandlung ausländischer Häftlinge, die auf deren Recht auf Nichtdiskriminierung beruhen, zu befolgen;
11. fordert die Mitgliedstaaten auf, das um sich greifende Phänomen der Radikalisierung im Gefängnis zu bekämpfen;
12. weist darauf hin, dass die Achtung und die Weiterbildung des Justizvollzugspersonals von entscheidender Bedeutung sind, wenn es darum geht, gute Haftbedingungen in den Gefängnissen zu gewährleisten, und legt den Mitgliedstaaten nahe, Informationen und bewährte Praktiken auszutauschen; fordert zu diesem Zweck die Einberufung einer Generalversammlung der Strafvollzugsverwaltungen;
13. fordert die Kommission und die Organe der Europäischen Union auf, in ihrem Zuständigkeitsbereich diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die Achtung und den Schutz der Grundrechte von Häftlingen – und insbesondere schutzbedürftiger Personen – zu gewährleisten, wozu auch die Annahme der gemeinsamen Mindeststandards der Haft in sämtlichen Mitgliedstaaten gehört;
14. fordert die Mitgliedstaaten auf, sich im Einklang mit der Empfehlung 1656/2004 des Europarates eine Europäische Gefängnischarta zu geben;
15. fordert die Mitgliedstaaten auf, eine Politik der Wiedereingliederung der Häftlinge in die Gesellschaft zu fördern und Maßnahmen im Hinblick auf Haftbegleitung und -gestaltung zu treffen;
16. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie dem Europarat, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, dem Europäischen Kommissar für Menschenrechte und dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter zu übermitteln;

BEGRÜNDUNG

Es mag seltsam klingen, doch auf Ebene des Europarates ist die Häftlingsquote zwischen 2013 und 2014 um 7 % gesunken. Nach der am 8. März 2016 veröffentlichten jährlichen Strafvollzugsstatistik des Europarates (SPACE-Statistik) für das Jahr 2014 kamen auf 100 Gefängnisplätze 94 Häftlinge (2013 und 2011 waren es noch 96 bzw. 99 Häftlinge). Doch die Lage bleibt in zahlreichen Ländern problematisch, darunter in bestimmten Mitgliedstaaten wie insbesondere Ungarn, Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Portugal und Italien. Während sich die Strafvollzugsanstalten Europas nahe an ihrer Auslastungsgrenze befinden, wird diese in den Untersuchungshaftanstalten regelmäßig überschritten. Mit 1 600 324 inhaftierten Personen in Europa im Jahr 2014 – diese Zahl umfasst sowohl die verurteilten Häftlinge als auch diejenigen, die sich in Erwartung ihres Prozesses in Untersuchungshaft befanden – stellt dies ein echtes menschliches Problem dar. Zum Freiheitsentzug, der in der Regel die Strafe ist, zu der die Häftlinge verurteilt werden, kommen allzu oft Haftbedingungen, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen.

Hinzu kommen ferner Probleme im Zusammenhang mit veralteten Strafvollzugseinrichtungen, dem Mangel an Gesundheitsversorgung und ärztlicher Versorgung, Gewalt unter Häftlingen, aber auch zwischen Häftlingen und Justizvollzugspersonal, das häufig unterbesetzt ist und dem keine Achtung entgegengebracht wird. Die Mittel, welche für die im Gefängnis erfolgende Vorbereitung auf die Wiedereingliederung und für die soziale und rechtliche Begleitung, mit der die Wiedereingliederung der Häftlinge unterstützt wird, zur Verfügung gestellt werden, sind in bestimmten Mitgliedstaaten allzu oft vernachlässigbar gering, sodass die Rückfallquote und die Quote der erneuten Inhaftierung in den fünf Jahren nach der Haftentlassung mehr als 50 % betragen kann. Es müssen also die Entwicklung einer pädagogischen und sozialen Begleitung als Vorbereitung auf die Entlassung der Häftlinge sowie eine soziale und rechtliche Begleitung nach der Haftentlassung gefördert werden, damit die Strafe besser bewältigt, die Wiedereingliederung erfolgreich durchgeführt und die Rückfälligkeit verringert werden kann.

Die Berichterstatterin vertritt die Auffassung, dass es dringend geboten ist, sich der Realität zu stellen. Die Fakten sprechen eine klare Sprache; sie zeigen, dass rein repressive Ansätze wirkungslos oder gar kontraproduktiv sind. Bewährte Verfahren, die in verschiedenen Mitgliedstaaten existieren – insbesondere in den skandinavischen Ländern, die alternativen Sanktionen, der medizinischen und sozialen Betreuung der Häftlinge und der Vorbereitung auf die Wiedereingliederung durch offenen Strafvollzug Vorrang geben –, müssen gefördert werden. Der neue Ansatz, den wir bei der Strafvollzugspolitik verfolgen sollten, sollte Maßnahmen, bei denen der Freiheitsentzug keine wichtige Rolle mehr spielt, als Alternative zur Inhaftierung mehr Platz einräumen.

Es darf nämlich nicht vergessen werden, dass zu den Aufgaben der Gefängnisse neben Freiheitsentzug und Strafvollzug auch die Wiedereingliederung der Häftlinge gehört. Eine bessere Begleitung der Häftlinge, eine Individualisierung der verhängten Strafen, die Betreuung der Personen mit psychiatrischen Erkrankungen, die unbedingt in ihrer Krankheit entsprechenden Einrichtungen untergebracht werden sollten, Umsicht gegenüber den schutzbedürftigsten Häftlingen, um die Suizidgefahr zu begrenzen, und Wachsamkeit im

Hinblick auf das Phänomen der Radikalisierung – dies sind höchstwahrscheinlich die Maßnahmen, mit deren Hilfe wir Fortschritte erzielen und unsere Gesellschaften besser vor dem Bumerang-Effekt des Gefängnisses schützen können.

Der Schutz der Grundrechte der Häftlinge und die Wahrung der Menschenwürde sind Aspekte, die in diesem Bericht nicht vergessen werden dürfen. Leider müssen der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte jedes Jahr aufs Neue feststellen, dass sie allzu oft und auf unterschiedlichste Art vernachlässigt werden.

Seien wir uns darüber im Klaren: Es gibt nicht eine, sondern mehrere Lösungen, mit denen eine voluntaristische Politik der Regierungen und der EU umgesetzt werden sollte.