

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

24 februari 2004

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0094/2004

VERSLAG

met een ontwerpaanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad betreffende de rechten van gedetineerden in de Europese Unie (2003/2188(INI))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Maurizio Turco

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPAANBEVELING VAN HET EUROPEES PARLEMENT AAN DE RAAD	5
TOELICHTING	12
ONTWERPAANBEVELING B5-0362/2003/rev.	18

PROCEDUREVERLOOP

Op 22 september 2003 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van de ontwerp-aanbeveling, ingediend overeenkomstig artikel 49, lid 1 van het Reglement door Marco Cappato en Giuseppe Di Lello Finuoli namens de GUE/NGL-Fractie, betreffende de rechten van gedetineerden in de Europese Unie (B5-0362/2003/rev.), naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale.

Op 7 oktober 2003 besloot de commissie hierover een verslag op te stellen overeenkomstig artikel 49, lid 3 en benoemde zij Maurizio Turco tot rapporteur (2003/2188(INI)).

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 22 januari en 19 februari 2004.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 26 stemmen voor en 2 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerp-aanbeveling.

Bij de stemming waren aanwezig: Jorge Salvador Hernández Mollar (voorzitter), Robert J.E. Evans en Johanna L.A. Boogerd-Quaak (ondervoorzitters), Maurizio Turco (rapporteur), Mary Elizabeth Banotti, Kathalijne Maria Buitenweg (verving Alima Boumediene-Thiery), Michael Cashman, Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Koenraad Dillen, Adeline Hazan, Marie-Thérèse Hermange (verving Thierry Cornillet), Sylvia-Yvonne Kaufmann (verving Giuseppe Di Lello Finuoli), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Ole Krarup, Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Luís Marinho (verving Sérgio Sousa Pinto), Marjo Matikainen-Kallström (verving Charlotte Cederschiöld), Erik Meijer (Ilka Schröder overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (verving Giacomo Santini), Hubert Pirker, Bernd Posselt, Olle Schmidt (verving Bill Newton Dunn), Ole Sørensen (verving Baroness Ludford), Patsy Sørensen, Joke Swiebel en Christian Ulrik von Boetticher.

Het verslag werd ingediend op 24 februari 2004.

ONTWERPAANBEVELING VAN HET EUROPEES PARLEMENT AAN DE RAAD

betreffende de rechten van gedetineerden in de Europese Unie (2003/2188(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de ontwerpaanbeveling aan de Raad, ingediend door Marco Cappato en Giuseppe Di Lello Finuoli namens de GUE/NGL-Fractie, betreffende de rechten van gedetineerden in de Europese Unie (B5-0362/2003/rev.),
- gelet op de teksten van de Europese Unie met betrekking tot de bescherming van de rechten van de mens, en met name de artikelen 6 en 7 VEU, het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie en met name artikel 4 daarvan, en de Europese ontwerpgrondwet waarmee dit Handvest tot dwingend recht zal worden,
- gezien de internationale instrumenten met betrekking tot de rechten van de mens en het verbod van foltering en onmenselijke of ontorende straffen of behandeling, en met name de Universele Verklaring van de rechten van de mens (art. 5), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (art. 7), het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, en het facultatief Protocol tot vaststelling van een regeling voor regelmatige bezoeken aan detentie-inrichtingen door onafhankelijke internationale en nationale organen,
- gezien de teksten die in het kader van de Raad van Europa betrekking hebben op de mensenrechten en het verbod van foltering en onmenselijke of ontorende straf of behandeling, en met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, art. 3), de protocollen daarbij en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, het Europees Verdrag van 1987 ter voorkoming van marteling en onmenselijke en ontorende behandeling, waarbij is opgericht het Europees Comité voor de voorkoming van marteling en onmenselijke of ontorende straf of behandeling van de Raad van Europa (CPT), alsmede de verslagen van dit CPT,
- gezien de teksten die meer specifiek betrekking hebben op de rechten van personen wier vrijheid hun is ontnomen, en met name, in het kader van de Verenigde Naties, het geheel van minimumregels voor de behandeling van gedetineerden en de door de Algemene Vergadering aangenomen verklaringen en beginselen, en in het kader van de Raad van Europa, resolutie (73)5 over het geheel van minimumregels voor de behandeling van gedetineerden, aanbeveling R(87)3 inzake de Europese penitentiaire voorschriften, de andere door het Comité van ministers goedgekeurde aanbevelingen¹, en de door de Parlementaire Assemblee goedgekeurde aanbevelingen,
- gezien de richtsnoeren van de Verenigde Naties voor de bescherming van van hun vrijheid beroofde minderjarigen die door de Algemene Vergadering zijn vastgesteld in haar resolutie 45/113 van 14 december 1990 en het pakket minimumrichtsnoeren van de Verenigde Naties voor de rechtsbedeling voor minderjarigen (Richtsnoeren van Beijing) dat door de Algemene

¹ Zie voor een volledige lijst van aanbevelingen en resoluties van de Raad van Europa op penitentiair gebied:
http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/Coop%E9ration_juridique/Emprisonnement_et_alternatives/Instruments_juridiques/Liste_instruments.asp.

Vergadering is vastgesteld in haar resolutie 40/33 van 29 november 1985,

- onder verwijzing naar zijn jaarlijkse resoluties inzake de eerbiediging van de rechten van de mens in de Europese Unie, zijn resolutie van 18 januari 1996 inzake de slechte detentieomstandigheden in de gevangenissen van de Europese Unie¹, en zijn resolutie van 17 december 1998 over de detentievoorwaarden in de Europese Unie: verbeteringen en vervangende straffen²,
 - gelet op de herhaalde verzoeken aan de Commissie en aan de Raad om voorstellen te doen voor een kaderbesluit inzake de rechten van gevangenen³,
 - gezien de door de Raad goedgekeurde resolutie over de behandeling van drugsverslaafden in het gevangenis milieu en de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2003 inzake de preventie en vermindering van risico's van drugsverslaving,
 - gezien het verslag van het netwerk van onafhankelijke deskundigen inzake de mensenrechten met betrekking tot de situatie van de grondrechten in de EU in 2002,
 - gelet op artikel 49, lid 3 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (A5-0094/2004),
- A. overwegende dat de Europese Unie zich tot taak heeft gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen en dat zij volgens artikel 6 VEU de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden eerbiedigt, hetgeen positieve verplichtingen met zich brengt om de volbrenging van deze taak daadwerkelijk te verzekeren,
- B. overwegende dat de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken en de inwerkingtreding van het Europees arrestatiebevel vragen om dringende aanvullende maatregelen op het gebied van de daadwerkelijke bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, onder meer wegens het feit dat het aantal burgers van een lidstaat die in een andere lidstaat worden gedetineerd hierdoor zou kunnen toenemen,
- C. overwegende dat volgens gegevens van de Raad van Europa op 1 september 2002 in de uitgebreide Europese Unie 539.436 personen waren gedetineerd en dat deze gegevens een

¹ PB C 32 van 5.2.1996, blz. 75.

² PB C 98 van 9.4.1999, blz. 209.

³ Resolutie van het Europees Parlement van 6 november 2003 over het voorstel van aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad over minimumnormen op het gebied van procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de Europese Unie, par. 24: *"Het EP... moedigt de Raad en de Commissie aan om vaart te zetten achter het onderzoek naar de omstandigheden van gevangenen en gevangenissen in de EU met het oog op een kaderbesluit inzake de rechten van gevangenen en gemeenschappelijke minimumnormen ter waarborging van die rechten op de grondslag van artikel 6"*. Zie eveneens de resolutie van het Europees Parlement van 4 september 2003 over de toestand van de grondrechten in de Europese Unie, par.23, *Het EP... is in algemene zin van oordeel dat in een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ook op Europees niveau inspanningen geleverd dienen te worden om het functioneren van het politieel en penitentiair systeem te verbeteren, bijvoorbeeld door: (...) een kaderbesluit uit te vaardigen met minimumnormen ter bescherming van de rechten van gedetineerden in de EU"*.

alarmerend beeld te zien geven:

- overbevolking;
- explosieve toename van het aantal gevangenen;
- toename van het aantal buitenlandse gedetineerden;
- gedetineerden in afwachting van definitieve veroordeling;
- aantal personen dat in de gevangenis overlijdt of zelfmoord pleegt,

- D. overwegende dat de verslagen van het CPT wijzen op dramatische hardnekkigheid van een aantal problemen, zoals slechte behandeling, tekortschieten van penitentiaire structuren, geplande activiteiten en beschikbare zorg,
- E. overwegende dat artikel 3 EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) de lidstaten niet alleen voor de negatieve verplichting stelt om een onmenselijke of onterende behandeling van gedetineerden te verbieden, maar ook voor de positieve verplichting te verzekeren dat de detentieomstandigheden in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid en dat diepgaand en probaat onderzoek wordt verricht als deze rechten worden geschonden,
- F. overwegende dat de Raad van Europa bezig is met de herziening van zijn Europese penitentiaire voorschriften en dat binnen de Parlementaire Assemblee door de afgevaardigde Michel Hunault, rapporteur over de situatie van gevangenen en huizen van bewaring in Europa, een initiatief is gestart voor het uitwerken van een Europees penitentiair handvest,
- G. overwegende dat het facultatief protocol bij het EVRM tegen marteling en andere wrede, onmenselijke of onterende straffen en behandeling slechts door 8 van de huidige en toetredende lidstaten van de EU is ondertekend (Denemarken, Finland, Italië, Malta, Oostenrijk, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk), en dat slechts 3 landen dit protocol hebben geratificeerd (Malta, Spanje en het Verenigd Koninkrijk),
- H. overwegende dat sommige lidstaten hun nationale en de Europese afgevaardigden het prerogatief toekennen om detentieinrichtingen te bezoeken en te inspecteren, en dat het Europees Parlement de toekenning van dit prerogatief aan de Europese afgevaardigden binnen het grondgebied van de EU had verlangd¹,
- I. overwegende dat staten vaak tegenwerpen dat het ontbreekt aan middelen voor verbetering van de detentieinrichtingen, en dat het daarom nodig kan zijn een begrotingslijn te scheppen om hen aan te moedigen zich aan de hoogste normen en aan de aanbevelingen van het CPT te conformeren,
- J. overwegende dat het aantal gevallen van recidive afneemt als wordt gezorgd voor fatsoenlijke detentieomstandigheden en voorzieningen ter voorbereiding van de reïntegratie,
- K. overwegende dat er wettelijk of de facto bijzondere detentieregimes bestaan, en eraan herinnerend dat het CPT zijn ongerustheid heeft uitgesproken over het Italiaanse zogeheten regime van artikel 41 bis, dat het Europees Hof voor de rechten van de mens Italië heeft

¹ Zie bijvoorbeeld de resolutie van het Europees Parlement over de detentievoorwaarden in de Europese Unie: verbeteringen en vervangende straffen, par. 41: Het EP... "verlangt voor de leden van het Europees Parlement het recht, de detentieinrichtingen en vluchtelingencentra op het gebied van de EU te bezoeken en te inspecteren".

veroordeeld¹ voor de trage behandeling van het appel van een gedetineerde door het Hof van beroep en dat het netwerk van onafhankelijke EU-deskundigen inzake de mensenrechten in zijn verslag van 2002 te kennen heeft gegeven dat "waar dit uitzonderingsregime maatregelen omvat die geen enkel verband houden met de beoogde veiligheid, er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de verenigbaarheid met de door het CPT voorgestane benadering",

- L. overwegende dat de toestand in de zogenaamde "opvangcentra voor buitenlanders" uiterst alarmerend is, zoals ten aanzien van Italië bijvoorbeeld blijkt uit het recente rapport van de Artsen zonder grenzen, en dat het recht op rechtsbijstand en medische zorg van asielzoekers wordt geschonden,
- M. overwegende dat de lidstaten zich in de Raad van Europa hebben verplicht tot een meer uitgebreide toepassing van alternatieve sancties in plaats van gevangenisstraf en detentie,
- N. overwegende dat de Raad resoluties en aanbevelingen heeft goedgekeurd met betrekking tot het specifieke probleem van drugsverslaving en vermindering van risico's, met name de behandeling binnen het gevangenis milieu of daarbuiten, aanbevelingen die door de lidstaten niet altijd worden nagekomen,
- O. overwegende dat de Raad onder het Italiaanse voorzitterschap een initiatief is gestart met betrekking tot de gevangenen,
 - 1. richt de volgende aanbevelingen aan de Raad:
 - a) zijn activiteiten ten aanzien van gedetineerden voortzetten, vooral door zich te beijveren voor een gemeenschappelijk standpunt van de huidige en toetredende lidstaten en door binnen de Raad van Europa te zorgen voor herziening van de Europese penitentiaire voorschriften met het oog op een hoger beschermingsniveau aan de hand van de door het CPT en het Hof voor de rechten van de mens uitgewerkte beginselen;
 - b) ervoor zorgen dat op basis van een gemeenschappelijke bijdrage van de EU-lidstaten een gemeenschappelijk Europees penitentiair Handvest voor de lidstaten van de Raad van Europa wordt opgesteld;
 - c) ervoor zorgen dat een dergelijk handvest nauwkeurige en bindende regels omvat voor de lidstaten met betrekking tot:
 - het recht van toegang tot een advocaat en medische verzorging en het recht om een derde persoon te verwittigen van de detentie,
 - het recht op geestelijke en lichamelijke veiligheid, in het bijzonder bescherming tegen geweldpleging door medege-detineerden en zelfmoordpreventie,
 - regels inzake de detentieomstandigheden: sanitaire aspecten, onderbrenging, schoonhouden, ventilatie, licht, voeding,
 - het recht van toegang tot interne en zo nodig externe medische diensten,
 - activiteiten met het oog op heropvoeding, scholing, reclassering en maatschappelijke en professionele herintegratie, met name door gedetineerden voor te lichten over de middelen die er zijn om zich voor te bereiden op hun

¹ Arrest-Ganci vs Italië.

- reïntegratie,
- scheiding van gedetineerden: minderjarigen, voorlopig gedetineerden, veroordeelden,
- specifieke maatregelen met het oog op kwetsbare categorieën: minderjarigen, vrouwen, personen met psychiatrische of lichamelijke problemen of ziekten, ouderen of suïcidaire personen, drugsverslaafden, buitenlanders, asielzoekers, enz.,
- bijzonder bescherming van minderjarigen door:
 - ervoor te zorgen dat gevangenisstraf een uitzonderingsmaatregel is die alleen wordt genomen als elk alternatief is uitgeput,
 - begeleidend personeel dat is opgeleid voor het werken met deze leeftijdsgroep en bekend is met hun specifieke behoeften,
 - een goed multidisciplinair activiteitenprogramma met sport, onderwijs en technische en beroepsopleiding, waarbij het accent ligt op vaardigheden die de maatschappelijke reïntegratie na invrijheidsstelling bevorderen,
 - een rechtvaardige behandeling van mannen en vrouwen bij hun toegang tot de activiteiten gedurende hun detentie overeenkomstig richtsnoer 26.4 van het minimumpakket van de Verenigde Naties voor de rechtsbedeling voor minderjarigen (Richtsnoeren van Beijing),
- bescherming van vrouwen door:
 - materiële scheiding met mannen,
 - vrouwelijk toezichthoudend personeel of, als dat materieel onmogelijk is, gemengd toezichtpersoneel als minimumnorm,
 - voorzieningen die aansluiten op de specifieke behoeften van vrouwen aan hygiëne en medische zorg, met inbegrip van screening op borst- en baarmoederhalskanker,
- bijzondere bescherming van zwangere vrouwen en moeders van jonge kinderen door:
 - een aan de zwangerschap aangepast dieet,
 - gynaecologisch onderzoek en bevalling zonder handboeien of andere boeien,
 - geboorte van kinderen buiten de gevangenis,
 - plaatsen binnen de gevangenissen voor de opvang van moeders met jonge kinderen die niet aan het gevangenis milieu doen denken en waar de behoeften van het kind centraal staan,
- het bezoekrechten van gezinsleden, vrienden en derden,
- het recht op een seksueel en liefdesleven door te voorzien in passende maatregelen en plaatsen,
- aanwezigheid van bezoekeruimten die de nabijheid van gezinsleden mogelijk maken, met name ruimten die zijn ingericht voor activiteiten tussen gedetineerde ouders en hun kinderen,
- een doelmatig beroeps- of klachtrecht waarmee gedetineerden kunnen opkomen voor hun rechten en tegen willekeurige straffen of behandeling,
- bijzondere veiligheidsregimes,
- zo veel mogelijk open of halfopen gevangenissen, bevordering van alternatieve maatregelen in plaats van gevangenisstraf zoals met name werk met algemeen maatschappelijk nut,
- voorlichting van de gedetineerde omtrent zijn rechten, ook op papier in een taal

- die hij begrijpt,
 - opleiding van gevangenispersoneel en politieagenten;
- d) verklaren dat wanneer deze onderneming niet binnen korte termijn resultaten oplevert, of dat het resultaat niet bevredigt, de Europese Unie een handvest voor de rechten van personen wier vrijheid hun is ontnomen zal opstellen, dat dwingend is voor de lidstaten en dat voor het Hof van Justitie inroepbaar is;
- e) de huidige en toetredende lidstaten aansporen om het facultatieve protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende straffen of behandeling te ratificeren, dat een regeling voor regelmatige bezoeken aan detentie-inrichtingen door onafhankelijke internationale en nationale organen vaststelt en deze organen ook taken geeft op het gebied van toezicht en klachten van gedetineerden, een openbaar jaarverslag opstellen voor de betrokken parlementen en de Europese Unie aansporen om het verzoek om dit protocol te tekenen en te ratificeren op te nemen in haar beleid jegens derde landen;
- f) initiatieven ontplooiën op EU-niveau zodat nationale afgevaardigden het recht krijgen om detentieinrichtingen te bezoeken en te inspecteren en dit recht ook wordt toegekend aan Europese afgevaardigden op het grondgebied van de EU;
- g) de lidstaten aansporen maatregelen te nemen ter voorkoming van zelfmoord in de gevangenis en stelselmatig onpartijdig onderzoek uitvoeren als een gedetineerde in de gevangenis overlijdt,
- h) een initiatief lanceren om de wetgevingen van de lidstaten te evalueren ten einde erop toe te zien dat ze in overeenstemming zijn met de door de Raad van Europa, het CPT, het EVRM en de relevante rechtspraak ontwikkelde normen, alsmede met de opmerkingen van het Comité van de mensenrechten, het Comité tegen folteringen en de Speciale Rapporteur inzake folteringen van de VN en te waarborgen dat die wetgevingen daadwerkelijk worden toegepast;
- i) de lidstaten verzoeken afdoende middelen uit te trekken voor herstructurering en modernisering van detentieinrichtingen, de politie en het gevangenispersoneel te instrueren omtrent de rechten van gedetineerden en de omgang met psychisch gestoorde gedetineerden, en op Europees niveau een specifieke begrotingslijn in het leven te roepen om deze projecten aan te moedigen;
- j) het CPT en de commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa verzoeken een reeks ad hoc-bezoeken af te leggen in de lidstaten die wettelijk of de facto bijzondere regimes hebben ingevoerd, met inbegrip van opvangcentra voor buitenlanders, en het Europees netwerk van deskundigen voor de mensenrechten verzoeken een analyse te maken van de verenigbaarheid van zulke regimes met de fundamentele rechten en vrijheden;
- k) de lidstaten herinneren aan de verplichtingen die zij op zich hebben genomen binnen de Raad van Europa met het oog op ruimere toepassing van alternatieve sancties in plaats van gevangenisstraf, en hen verzoeken grotere inspanningen op zowel wetgevend als justitieel niveau te verrichten;

2. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de regeringen en parlementen van de lidstaten, alsmede aan de Raad van Europa, de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, de Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, Het Europees Comité voor het voorkomen van foltering, het Europese Hof voor de rechten van de mens, het VN-Mensenrechtencomité, het VN-Comité tegen folteringen, de Speciale VN-Rapporteur inzake folteringen en de Hoge VN-Commissaris voor de rechten van de mens.

TOELICHTING

1. De situatie van personen wier vrijheid hun is ontnomen in de EU: een alarmerend beeld

Uit de verslagen van de Raad van Europa en van het Europees Comité voor de voorkoming van marteling (CPT) rijst een alarmerend beeld van de omstandigheden waarin zich 539.436 gedetineerden bevinden in 25 landen van de EU.

Uit de door de Raad van Europa¹ verzamelde gegevens blijkt dat:

- in 15 staten de gevangenis overbevolkt zijn²;
- de groeipercentages in de gevangenisbevolking zijn toegenomen en dat in 11 staten het percentage gedetineerden per 100.000 inwoners hoger ligt dan 100³;
- in 11 staten buitenlanders meer dan één kwart van het totaal aantal gedetineerden uitmaken⁴;
- het percentage van gedetineerden die zonder definitieve veroordeling worden vastgehouden extreem hoog is⁵;
- een alarmerend groot aantal mensen in de gevangenis overlijdt of zelfmoord pleegt⁶.

De verslagen van het CPT wijzen op een dramatische hardnekkigheid - afgezien van de overbevolking - van de schending van sommige rechten van gedetineerden zoals toegang tot een advocaat of een arts en het ontbreken van adequate structuren en activiteiten; gespannen verhoudingen tussen gedetineerden en personeel, geweld, personeelsgebrek en tekortschietende opleiding van het personeel, onvermogen tot adequate beantwoording van het probleem van buitenlandse gedetineerden.

Het CPT heeft bovendien gewezen op de bijzondere hardheid van het bijzondere regime van 41

¹ Voorlopige gegevens van 1 september 2002; Raad van Europa, SPACE 1, Jaarlijkse statistieken op strafrechtgebied van de Raad van Europa, 23 juni 2003.

² Bezettingsgraad per 100 beschikbare plaatsen : Hongarije (159,6), Griekenland (156,8), Italië (134,5), Portugal (120,7), Cyprus (119), Polen (116,7), Litouwen (114,1), België (113,3), Spanje (112,5), Frankrijk (111,5), Engeland en Wales (111,1), Zweden (107,5), Finland (106,8), Slovenië (105,9), Schotland (103,1), Duitsland (100,8).

Een analyse door Europees afgevaardigde Maurizio Turco over de bevolkingsomstandigheden in Italiaanse strafinrichtingen aan de hand van gegevens van het Ministerie van Justitie levert het volgende beeld op : 29.374 gedetineerden (52,08% van het totaal) leven in *niet-normconforme omstandigheden*, 21.058 gedetineerden (37,33% van het totaal) leven in *onduldbare omstandigheden* en slechts 5.971 gedetineerden (10,59% van het totaal) verblijven leven in 64 inrichtingen onder *normconforme omstandigheden*.

³ Aantal gedetineerden per 100.000 inwoners : Letland (363,1), Estland (340,9), Litouwen (326,4), Polen (208,7), Hongarije (177,4), Tsjechische Republiek (164,2), Slowakije (145,9), Engeland en Wales (137,1), Portugal (132,8), Schotland (128,7), Spanje (126,2), Nederland (100,8).

⁴ Buitenlandse gedetineerden op het totale aantal gedetineerden: Litouwen (63,9%), Griekenland (45,9%), Cyprus (42,9%), België (40,9%), Estland (35,8%), Luxemburg (35%), Oostenrijk (33%), Italië (30,1%), Duitsland (29,9%), Nederland (29,1%), Spanje (25,4%).

⁵ Gedetineerden zonder definitieve veroordeling op het totale aantal gedetineerden: 50% in Luxemburg , 47,6 % in België, 44,1% in Letland , 41,2% in Italië.

⁶ Sterfgevallen (inclusief zelfmoorden) in de gevangenis in 2001 (Bron: Raad van Europa, SPACE 2002.15) Mortaliteit per 10 000 gedetineerden en zelfmoordcijfer per 10 000 gedetineerden: België, 35,7, 23,4; Denemarken, 43,3, 30,9; Duitsland, 21,7, 12,5; Finland, 44,7, 19,1; Frankrijk, 48,7, 21,5; Griekenland, 40,8, 6,0; Ierland, 16,1, 3,2; Italië, 32,1, 12,5; Luxemburg, 0, 0; Nederland, 15,0, 9,2; Oostenrijk, 53,7, 21,2; Portugal, 78,5, 14,1; Spanje, 30,7, 4,3; Zweden, 22,2, 7,4; VK: Engeland en Wales, 19,7, 10,6; RU: Noord-Ierland, 0, 0; VK: Schotland, 32,6, 17,9.

bis¹, geregeld door een wet van de Italiaanse Republiek, waarover het CPT reeds zijn zorg heeft uitgesproken en waarvan de conformiteit met de fundamentele mensenrechten twijfelachtig is. Bovendien heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) onlangs Italië veroordeeld wegens het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen het bevel tot plaatsing onder dat regime². Toepassing van een dergelijk bijzonder detentieregime is onduidelijk in een democratische staat³ en om die reden is het noodzakelijk dat:

- a) het CPT een ad hoc-bezoek aflegt in Italië aan gedetineerden die onder het regime van 41 bis zijn geplaatst, alsmede in andere landen die bij wet of de facto, gelijksoortige regimes kennen,
- b) het Netwerk van deskundigen inzake de mensenrechten van de EU een analyse opstelt over de verenigbaarheid van zulke regimes met de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

De rapporteur wijst er tevens op dat ten aanzien van Spanje uit een universitaire studie blijkt dat ca 80% van de gevangenen die een eerstegraadsbehandeling krijgen - die onder een gesloten of speciaal regime vastzitten (FIES en artikel 75 Wetboek van strafvordering) - hun straf uitzitten buiten hun woonplaats. Personen die onder dit regime vallen kunnen alleen als sprake is van groot gevaar en daar voldoende gronden voor zijn worden opgesloten in gevangnissen ver van hun woonplaats. In de studie wordt erop gewezen dat deze maatregel in Spanje als extra strafmaatregel wordt toegepast.

2. Analyses over de doelmatigheid van de bescherming van rechten van personen wier vrijheid hun is ontnomen

2.1. De normen

Voor de waarborging van de rechten van personen op het grondgebied van de EU wier vrijheid hun is ontnomen, zijn allerlei zogenoemde *soft-law*-regels voorhanden (minimum regels, penitentiaire regels, resoluties, aanbevelingen) die op nationaal niveau, of op niveau van de Raad van Europa of de VN zijn opgesteld.

In het kader van de VN zij in het bijzonder gewezen op de *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*⁴, alsmede de *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*⁵.

De Raad van Europa heeft talloze resoluties en aanbevelingen aangenomen die betrekking hebben op de belangrijkste aspecten van de detentie⁶. In het bijzonder moeten hier, behalve de fundamentele "Europese penitentiaire voorschriften" (een reeks richtsnoeren op penitentiair gebied, op dit moment onder herziening) de regels inzake overbevolking in de gevangenis, de medische hulp in de gevangenis, inzake opleiding, inzake buitenlanders, inzake alternatieve vonnissen. De in die documenten vervatte beginselen zijn echter voor de staten juridisch niet

¹ Wet nr. 279 van 23 december 2002.

² Zie arrest Ganci vs Italië van 30 oktober 2003.

³ Zie "Tortura democratica", door Sergio d'Elia en Maurizio Turco, 2003, Marseille.

⁴ Aangenomen door het Eerste VN-Congres over misdaadpreventie en de behandeling van wetsovertreders.

⁵ Algemene VN-Vergadering, december 1990.

⁶ Zie voor een volledige lijst van aanbevelingen en resoluties van de Raad van Europa op penitentiair gebied:
http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/Coop%E9ration_juridique/Emprisonnement_et_alternatives/Instruments_juridiques/Liste_instruments.asp.

bindend en in wezen zijn het de nationale wetgevingen en de uitspraken van het EVRM die de lidstaten aan normen binden op het gebied van vrijheidsontneming.

Mede om voor deze situatie een oplossing te vinden, wordt binnen de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa een verslag voorbereid door de heer Michel Hunault, waarin de uitwerking van een Europees penitentiair handvest wordt voorgesteld dat bindende normen bevat voor de lidstaten en de leden van de Commissie juridische zaken en mensenrechten van de Assemblee de mogelijkheid moet geven om gevangenen te bezoeken.

Zich volledig achter dit initiatief van de Raad van Europa stellende, stelt de rapporteur de Unie een pragmatische benadering voor: steun voor het initiatief van de Raad van Europa en uitwerking van een gemeenschappelijk standpunt inzake hoge normen binnen de Raad van Europa op het gebied van bescherming van rechten van personen wier vrijheid hun is ontnomen; volgen van de afloop van de onderhandelingen binnen de Raad van Europa en, in het geval dat deze afloop onbevredigend zou zijn, opstelling door de EU van een Handvest inzake rechten van personen wier vrijheid hun is ontnomen.

2.2. Mechanismen en organen van toezicht

Het CPT is in 1989 bij Verdrag van de Raad van Europa opgericht. Zijn belangrijkste taken zijn het houden toezicht op de toestand van detentieinrichtingen voor personen die hun vrijheid hebben verloren (gevangenen, politiebureaus, centra voor het vasthouden van buitenlanders, militaire gevangenen, psychiatrische ziekenhuizen enz.) door regelmatig ad hoc-bezoeken af te leggen en aanbevelingen te doen aan de bezochte staat. Het CPT onderhoudt met de lidstaten betrekkingen van samen- en medewerking; in deze zin is het CPT geen beoordelend of bestraffend orgaan, met bindende bevoegdheden voor de lidstaten, maar een orgaan dat dient tot het voorkomen en geleidelijk verbeteren van de detentieomstandigheden.

Ook in het kader van de Verenigde Naties worden pogingen ondernomen tot oprichting van een soortgelijk orgaan, in de vorm van een facultatief protocol bij het verdrag tegen marteling en onterende en onmenselijke straffen (CCT)¹. Deze voorziet behalve in de oprichting van een "subcommissie voor preventie" met in wezen soortgelijke taken in bevoegdheden als het CPT, in de invoering op nationaal niveau van mechanismen en onafhankelijke organen met een preventieve taak middels toezicht op de toestand van detentieinrichtingen.

Samenvattend werken de huidige mechanismen in hoofdzaak bevredigend. De voor de EU op dit gebied voorgestelde rol moet beperkt blijven tot coördinatie van het eigen beleid inzake de mensenrechten met de reeds bestaande toezichts- en beschermingsorganen, ook om overbodige overlappings met de daaruit voortvloeiende verspilling van menselijke en financiële middelen te voorkomen.

De EU zal bovendien, gezien het bestaan van het Europees Netwerk van deskundigen voor de mensenrechten en de recente beslissingen om het Waarnemingspunt van de EU voor racisme en

¹ Het facultatief Protocol bij het verdrag tegen marteling en onterende en onmenselijke straffen (CCT) werd door de Algemene VN-Vergadering op 18 december 2002 aangenomen. Tot dusver is het door 21 staten ondertekend (waaronder de volgende EU-lidstaten Oostenrijk, Denemarken, Finland, Italië, Malta, Zweden, Verenigd Koninkrijk). Het treedt in werking bij de 20e ratificering, en nu het sinds inmiddels een jaar ter ondertekening openstaat, hebben slechts drie staten het geratificeerd (waaronder Malta en het Verenigd Koninkrijk).

xenofobie te Wenen om te vormen in een EU-waarnemingspunt voor de mensenrechten, de commentaren van het CPT en van de nationale organismen moeten blijven overnemen in de jaarverslagen inzake de toestand van de mensenrechten in de EU, en de nodige initiatieven moeten blijven voorstellen om de situatie op het punt van schending van rechten te verbeteren.

Urgent is bovendien dat de lidstaten het facultatief protocol ratificeren - eventueel middels een initiatief van de EU daartoe - waarmee mag worden gehoopt dat de nationale afgevaardigden in alle lidstaten van de EU het prerogatief krijgen om detentie-inrichtingen te inspecteren en de gedetineerden te bezoeken, zoals reeds het geval is in Frankrijk, Italië en Polen. Natuurlijk moeten ook de Europese parlementsleden dat prerogatief krijgen voor het gehele gebied van de Unie, zoals door het PE thans reeds is verlangd¹: dit is uiterst belangrijk, omdat wanneer de wetgevers kennis van het werkelijke gevangenisleven kunnen opdoen, zij toezicht kunnen uitoefenen gericht op voorkoming van misbruik en schending van rechten van gedetineerden en legislatieve maatregelen nemen voor structurele oplossingen voor die problemen.

2.3. De sancties

De schendingen van rechten van gedetineerden worden op nationaal niveau behandeld door de respectieve gerechten op basis van de nationale wetgeving en op Europees niveau door het EVRM, dat kan optreden om een staat te veroordelen wegens een schending van rechten of van fundamentele vrijheden in een individueel geval.

Het EVRM heeft een evolutieve rechtspraak ontwikkeld ter waarborging van de rechten van gedetineerden, die hoofdzakelijk is gebaseerd op artikel 3 (verbod van marteling en van onterende en onmenselijke straffen) en die ook buiten dat verdrag geregelde elementen omvat zoals de Europese penitentiaire voorschriften en de verslagen van het CPT inzake een bepaalde strafinrichting. Het EVRM heeft naast veroordelingen van de overschrijdingen door functionarissen van de staat, onlangs verder gegaan met te verklaren dat artikel 3 het recht beschermt "te worden gedetineerd in omstandigheden die verenigbaar moeten zijn met de eerbiediging van de menselijke waardigheid": het Hof gaat in de praktijk na of er sprake is van mishandeling die een "minimum aan ernst" vertegenwoordigt, dat "relatief" moet worden beoordeeld in het concrete geval. Op de lidstaten rusten negatieve verplichtingen van onthouding: de gedetineerden niet te onderwerpen aan detentieomstandigheden die mishandeling opleveren in strijd met artikel 3²; en positieve verplichtingen tot handelen: ervoor zorgen dat de detentieomstandigheden in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid³.

¹ Zie bijvoorbeeld het verslag Pradier, A4-0369/1998, par. 41: *Het EP "verlangt voor de leden van het Europees Parlement het recht, de detentieinrichtingen en vluchtelingencentra op het gebied van de EU te bezoeken en te inspecteren"*.

² Vooral de omstandigheden waaronder de straf ten uitvoer wordt gelegd mogen de betrokkene niet onderwerpen aan "stress of beproeving die verder gaat dan het onvermijdelijke leed dat aan gevangenisstraf inherent is" en mogen niet zijn gericht op het oogmerk "de gevangene te vernederen of aan zijn persoonlijkheid of menselijke waardigheid afbreuk te doen". Volledig isolement is verboden.

³ Met name de procedurele verplichting van een doelmatig onderzoek om na te gaan of de detentievoorwaarden in strijd zijn met artikel 3, een wezenlijke verplichting die, "gelet op de praktische vereisten voor gevangenisinsluiting, de gezondheid en het welzijn van de gevangene adequaat" moet beschermen. Het EVRM oordeelde dat objectief onaanvaardbare detentieomstandigheden (ontbrekende ventilering, hitte of koude, overbevolking, te weinig bedden, geen medische verzorging) afbreuk doen aan de menselijke waardigheid en schending opleveren van art. 3. De staat dient te zorgen voor bescherming van de gezondheid van gedetineerden: verstrekking van adequate verzorging, detentie is verboden indien onverenigbaar met leeftijd, gezondheidstoestand of de fysieke condities van de minderheidsgroep waartoe hij behoort. Zie voor actuele rechtspraak van het Hof: F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme, 6ème édition refondue*,

Het kan niet meer worden geduld dat de lidstaten wetgeving in stand houden die indruist tegen de rechtspraak van het EHRM (die ingevolge artikel 6 VEU ook bindend is voor de EU), en het zelfs zover laten komen dat de eigen wetten ter bescherming van rechten van gedetineerden niet worden toegepast en door hun de mogelijkheid te onthouden om beroep in te stellen tegen schending van hun rechten.

2.4. Geldmiddelen

Vaak voeren de lidstaten als motief voor het achterwege laten van de nodige hervormingen - zoals bijvoorbeeld aanbevolen door het CPT - de ontbrekende middelen als probleem aan. Ofschoon te begrijpen is dat de begrotingsmiddelen beperkt zijn, moeten hier toch extra inspanningen worden gedaan. Op de lidstaten rust immers de verantwoording om de daadwerkelijke uitoefening van individuele rechten van personen die hun vrijheid hebben verloren, en in het bijzonder de positieve verplichting om geleidelijk voort te bouwen naar betere waarborgen¹.

De EU zou een belangrijke rol kunnen spelen in deze zin, door inrichting van een specifieke begrotingslijn, gericht op verschaffing van middelen en bijstand om restructurering en modernisering van detentieinrichtingen mogelijk te maken en aan te passen aan de Europese normen.

2.5. Gedetineerden en strafbeleid

Veel problemen rond de detentieinrichtingen houden verband met het meer algemene kader van het strafrechtbeleid in de lidstaten. Zoals opgemerkt door de Raad van Europa, zouden de overbevolking in de gevangenissen en de daaraan verbonden problemen deels maar doelmatig kunnen worden opgelost door ruimere toepassing van alternatieve sancties in plaats van gevangenis. De Raad van Europa heeft de lidstaten een geleidelijke toepassing van detentievervangende instrumenten aanbevolen (voorwaardelijke of vervroegde invrijheidsstelling, intensief of elektronisch toezicht, strafvermindering, gratie, amnestie, semi-vrijheid, penitentiair verlof, externe tewerkstelling, open regime, externe behandeling, gescheiden verblijven) die plaatsing in de gevangenis kunnen vervangen (decriminalisering en afzien van gevangenisstraf, schorsing van de veroordeling of de tenuitvoerlegging van de straf, taakstraffen, geldboetes, onttrekking van het rijbewijs, confiscatie, huisarrest, verbod op uitoefening van bepaalde activiteiten).

Bij het in aanmerking nemen van het werk dat binnen de Raad van Europa door de lidstaten van de EU wordt verricht, moeten de aanvaarde taken daadwerkelijk op zowel legislatief als op justitieel niveau worden gerealiseerd.

3. Conclusies

Concluderend hoopt de rapporteur dat het door de Raad onder Italiaans voorzitterschap gestarte

2003, PUF, pgg 267-282.

¹ Zie ook het Comité voor de Rechten van de mens, *algemene aantekening n.21 (44) van 6 april 1992* inzake artikel 10 van het Internationaal verdrag voor burgerlijke en politieke rechten; zie ook de uitspraken van dit orgaan in de aan hem voorgelegde individuele zaken.

initiatief inzake de gevangenen wordt voortgezet met als primaire doelstelling de bescherming van rechten van personen wier vrijheid hun is ontnomen te waarborgen in een Unie die - ook door de versnelling van het vrije personenverkeer, door de recente inwerkingtreding van het Europees arrestatiebevel, alsmede door de bevoegdheden die het EU-Verdrag, het Handvest van de grondrechten en in de toekomst ook de grondwet haar toekennen op het punt van de mensenrechten - verder moet gaan naar een ruimte van vrijheid, rechtvaardigheid en werkelijke veiligheid, gebaseerd op de eerbiediging van de grondrechten van allen¹.

¹ Bij de voorbereiding van dit verslag is van gedachten gewisseld met Silvia Casale, Wolfgang Rau en Patrick Müller, respectievelijk President, afdelingshoofd en directeur van het Documentatiecentrum van het CPT; Alvaro Gil-Robles, Commissaris van de Raad van Europa voor de mensenrechten ; Maud De Boer-Buquicchio, Vice-Secretaris-Generaal van de Raad van Europa; Michel Hunault en David Cupina, respectievelijk rapporteur over de situatie in gevangenen en adjunct-secretaris van de commissie juridische zaken en mensenrechten van de parlementaire Assemblee van de Raad van Europa; Stephanos Stavros, van de Raad van Europa ; ik bedank Ottavio Marzocchi, medewerker van de Radicalen in het EP en Malena Zingoni, parlementair assistent, voor hun bijdrage aan dit verslag.

9 september 2003

ONTWERPAANBEVELING B5-0362/2003/REV

ingediend overeenkomstig artikel 49, lid 1 van het Reglement

door Marco Cappato (NI) en Giuseppe Di Lello Finuoli

namens de GUE/NGL-Fractie

betreffende de rechten van gedetineerden in de Europese Unie

Het Europees Parlement,

- gezien de internationale conventies over de rechten van de mens, de Europese Conventie ter voorkoming van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling, de rapporten van het desbetreffende comité, de resoluties van de Raad van Europa, de resolutie van het EP over de omstandigheden in de gevangnissen van de Europese Unie¹ en de jaarverslagen van het EP over de eerbiediging van de mensenrechten in de Europese Unie,
- A. overwegende dat de Unie gebaseerd is op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en ernaar streeft een ruimte van vrijheid, recht en veiligheid te worden,
- B. overwegende dat de omstandigheden van de gedetineerden in de gevangnissen van de Unie nog steeds kritisch, zo niet alarmerend zijn en dat de Raad ter zake een onderzoek heeft ingesteld,
- 1. beveelt de Commissie, de Raad en de lidstaten aan om met spoed een kaderbesluit goed te keuren dat Europese minimumregels vaststelt die waarborgen dat de fundamentele rechten en vrijheden van gedetineerden worden gerespecteerd, vooral ten aanzien van:
 - de omstandigheden van detentie (gezondheid, verblijfsruimte),
 - toegang tot medische diensten,
 - omscholing, opleiding, maatschappelijke en beroepsreclassering,
 - kwetsbare groepen (vrouwen, zieken, ouderen, drugsverslaafden, enz.),
 - het recht op bezoek door familieleden, kennissen en derden,
 - het recht op beroep ter verdediging van de eigen rechten,
 - speciale veiligheidsregimes,
 - alternatieve straffen, vervangende straffen, gedeeltelijke vrijheid, het uitzitten van de straf in vrijheid, verlofregelingen,
 - toegang van de Europarlementariërs tot alle penitentiaire inrichtingen op het grondgebied van de EU.

¹ Resolutie van het EP over de omstandigheden in de gevangnissen van de Europese Unie: herstructurering en vervangende straffen (A4-0369/1998).