

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1244

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2011

Hierbij bied ik u conform de daarvoor geldende procedure de kabinetsreactie aan op het Groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie.

Met het Groenboek beoogt de Europese Commissie te onderzoeken in hoeverre aangelegenheden inzake detentie gevolgen hebben voor het wederzijdse vertrouwen en bijgevolg de wederzijdse erkenning en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten in de Europese Unie. Zij doet dit door een aantal gerichte vragen te stellen over de invloed van detentieomstandigheden op de toepassing van EU-instrumenten inzake wederzijdse erkenning en over de toepassing van (alternatieven voor) voorlopige hechtenis en gevangenisstraf in de lidstaten. Bij de beantwoording van deze vragen zal het kabinet ook een aantal uitgangspunten voor de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van detentie uiteenzetten.

De consultatietermijn loopt af op 30 november 2011.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

KABINETSREACTIE GROENBOEK DETENTIE

1. Inleiding

De Europese Commissie heeft op 14 juni 2011 het eerder aangekondigde Groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie gepubliceerd. Het Groenboek heeft tot doel een breed publiek debat op gang te brengen over de wisselwerking tussen detentieomstandigheden en instrumenten inzake wederzijdse erkenning en over de toepassing van voorlopige hechtenis in de lidstaten. In het Groenboek worden tien vragen gesteld.

Het kabinet verwelkomt het Groenboek en heeft met veel interesse kennis genomen van de onderwerpen die in het Groenboek worden aangesneden. Het onderstaande bevat de reactie van het Nederlandse kabinet op de onderwerpen die de Commissie in het groenboek aan de orde heeft gesteld. Daarbij maakt kabinet graag van de gelegenheid gebruik om ook een aantal van zijn uitgangspunten voor samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van detentie aan te stippen.

Deze reactie is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de instrumenten inzake wederzijdse erkenning (vragen 1 tot en met 3 in het Groenboek), in hoofdstuk 3 op de voorlopige hechtenis (vragen 4 tot en met 7) en in hoofdstuk 4 op kinderen (vraag 8). Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 detentieomstandigheden aan de orde (vragen 9 en 10).

2. Instrumenten inzake wederzijdse erkenning

1

Vóór de terechtzitting: Welke niet-vrijheidsberovende alternatieven voor voorlopige hechtenis bestaan er? Zijn deze effectief? Zouden er op het niveau van de Europese Unie alternatieven voor voorlopige hechtenis kunnen worden bevorderd? Zo ja hoe?

In Nederland bestaan alternatieven voor de voorlopige hechtenis in de voorwaarden die de rechter verbindt aan de opschorting of de schorsing van de voorlopige hechtenis. De rechter is vrij in de voorwaarden die hij daarbij stelt – deze kunnen vrijheidbeperkend zijn (zoals een contactverbod, een locatieverbod of een meldplicht) of de verplichting tot deelname aan zekere activiteiten of programma's inhouden (gebod).

In een meerderheid van de gevallen van schorsing van de voorlopige hechtenis worden de voorwaarden nageleefd en hoefde geen hernieuwde insluiting te volgen. Deze alternatieven, die in 20 tot 25% van de gevallen van voorlopige hechtenis worden toegepast, zijn daarmee als effectief te beschouwen. De grootste opgave in het geloofwaardig en effectief benutten van alternatieven voor de voorlopige hechtenis ligt niet zozeer in de juridische mogelijkheden daartoe – vele landen kennen die – maar in de praktische vormgeving zowel in het houden van toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden, als in het bieden van programma's die de kans op recidive moeten reduceren. Op dat punt zou een uitwisseling van best practices binnen de EU functioneel kunnen zijn.

Nederland wijst in dit verband op het kaderbesluit 2009/829/JBZ van 23 oktober 2009 inzake de toepassing tussen de lidstaten van de EU van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis. Dit kaderbesluit maakt het mogelijk dat lidstaten toezicht kunnen houden op maatregelen die in een andere lidstaat zijn opgelegd als alternatief voor de voorlopige

hechtenis. Door de totstandkoming van dit kaderbesluit heeft de EU een belangrijke bijdrage geleverd aan de bevordering van de toepassing van alternatieven voor voorlopige hechtenis. Het is nu aan de lidstaten om dit kaderbesluit te implementeren en te zorgen dat het daadwerkelijk wordt toegepast.

2

Na de terechtzitting: Wat zijn de belangrijkste alternatieven voor hechtenis (zoals taakstraffen of proeftijd) in uw rechtsstelsel? Zijn deze effectief? Zouden proeftijd en andere alternatieve maatregelen voor detentie op het niveau van de Europese Unie kunnen worden bevorderd? Zo ja, hoe?

De belangrijkste niet tot vrijheidsbeneming strekkende straffen in Nederland zijn de taakstraf en de geldboete. Daarnaast is het voor de Nederlandse rechter mogelijk om een gevangenisstraf op te leggen, maar te bepalen dat deze niet ten uitvoer wordt gelegd als de veroordeelde zich aan bepaalde voorwaarden houdt (voorwaardelijke straf).

Nog steeds is de geldboete of geldelijke straf de meest opgelegde sanctie. Hiernaast heeft de taakstraf, die mede bedoeld is als alternatief voor de korte vrijheidsstraf, inmiddels grote opgang gemaakt. Indien een gevangenisstraf wordt opgelegd, is dat in 35% van de gevallen geheel en in 20% gedeeltelijk voorwaardelijk. Aan de gestelde voorwaarden blijkt meestal te worden voldaan door de veroordeelde. Dit gegeven, gecombineerd met de mate waarin andere sancties dan vrijheidsbeneming worden opgelegd, rechtvaardigt het oordeel dat van effectiviteit sprake is. Ook hier geldt, net als bij alternatieven voor de voorlopige hechtenis, dat een uitwisseling van best practices binnen de EU functioneel kan zijn.

3

Hoe kunnen naar uw mening detentieomstandigheden van invloed zijn op de juiste werking van het EAB? Hoe zijn zij van invloed op de werking van het kaderbesluit betreffende de overbrenging van gedetineerden?

In het Groenboek verwijst de Commissie naar artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit Europees Arrestatiebevel (EAB). Dit artikel bepaalt dat het kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast. De Commissie merkt terecht op dat rechterlijke instanties in het licht van deze bepaling niet verplicht zijn om een persoon over te leveren wanneer zij, rekening houdend met alle omstandigheden van de zaak, ervan overtuigd zijn dat die overlevering zou leiden tot een flagrante schending van zijn fundamentele rechten.

Nederland heeft het voorschrift van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit vastgelegd in een bepaling in de wet waarmee het kaderbesluit EAB in Nederland is geïmplementeerd. Artikel 11 van de Overleveringswet bepaalt dat de overlevering niet wordt toegestaan in gevallen, waarin naar het oordeel van de rechter een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegronde vermoeden bestaat, dat de overlevering zou leiden tot flagrante schending van de fundamentele rechten van de betrokken persoon. Dit stelt de Nederlandse rechter in staat om verweren van de betrokken persoon met betrekking tot de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat bij zijn afweging te betrekken. Als de overlevering zou leiden tot een blootstelling aan onmenselijke en vernederende detentieomstandigheden, in strijd met artikel 3 EVRM en artikel 4 van het EU-Handvest grondrechten, dan wordt zij niet toegestaan. In de Nederlandse EAB-praktijk komt het ook daadwerkelijk voor dat beweerdelijk onmenselijke of vernederende detentieomstandigheden in

de uitvaardigende lidstaat aan de orde worden gesteld. Een goed voorbeeld hiervan is een uitspraak van de rechtbank te Amsterdam van 22 oktober 2010 (LJN: BO1448) waarin de rechtbank uitgebreid is ingegaan op de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat. De rechtbank concludeerde in deze zaak dat van een risico van blootstelling aan een schending van het EVRM geen sprake was. Het in het Groenboek genoemde voorbeeld van Ierse rechtspraak maakt duidelijk dat ook rechters in andere EU-lidstaten (moeten) toetsen of de betrokken persoon door de overlevering blootgesteld zou worden aan een flagrante schending van zijn fundamentele rechten.

Meer in algemene zin ontbreken in het Groenboek gegevens met betrekking tot de vraag of het in de EAB-praktijk voorkomt dat de overlevering wordt geweigerd in verband met de omstandigheden van detentie in de uitvaardigende lidstaat. Daarmee mist de veronderstelling in het Groenboek dat door het uiteenlopen van detentieomstandigheden sprake is van ondermijning van het wederzijdse vertrouwen tussen de justitiële autoriteiten in de lidstaten, feitelijke onderbouwing.

Met het EVRM en het EU-Handvest grondrechten als juridisch bindende instrumenten en de *European Prison Rules* van de Raad van Europa als niet-bindend richtinggevend instrument, is er voor de lidstaten van de EU een gedeeld kader waarop het wederzijdse vertrouwen is gebaseerd dat nodig is voor de soepele werking van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten van de EU brengt mee dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de uitvaardigende lidstaat is om ervoor te zorgen dat de opgeëiste persoon niet wordt blootgesteld aan een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Daarnaast heeft de uitvoerende staat, gelet op vaste rechtspraak van het EHRM als overleverende staat en als lid van de EU en partij bij het EVRM, een eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat een beslissing over een persoon die in haar rechtsmacht is, leidt tot schending van fundamentele mensenrechten.

Voor de toepassing van het kaderbesluit 2008/909/JBZ (overbrenging gevangenen) ligt dit niet anders. Artikel 3, lid 4, van dit kaderbesluit is identiek aan het hiervoor genoemde artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit EAB. De overbrenging van een gedetineerde veroordeelde van de lidstaat van veroordeling naar de lidstaat van tenuitvoerlegging kan dus niet plaatsvinden, als dit tot gevolg zou hebben dat de veroordeelde daardoor blootgesteld wordt aan onmenselijke en vernederende detentieomstandigheden, in strijd met artikel 3 EVRM en artikel 4 van het EU-Handvest grondrechten.

Het is aan de lidstaten om bij het opstellen van de wetgeving ter implementatie van het kaderbesluit te beslissen of het voorschrift van artikel 3, lid 4, (de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen) een expliciete vertaling krijgt in de nationale wetgeving. Het Nederlandse kabinet gaat ervan uit, gelet op hetgeen de Commissie in dit Groenboek naar voren brengt, dat de Commissie niet langer het standpunt huldigt dat een dergelijke nationale bepaling niet is toegestaan (in het kader van de evaluatie van de werking van het kaderbesluit EAB heeft de Commissie Nederland aanbevolen artikel 11 van de Overleveringswet te laten vervallen, omdat dat een door het kaderbesluit niet toegestane weigeringsgrond zou zijn).

Geconcludeerd moet worden dat vraagstukken betreffende detentieomstandigheden betrokken kunnen worden bij de toets aan de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbegin-

selen. Het enkele feit dat detentieomstandigheden tussen de lidstaten verschillen, is geen beletsel voor de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning. Dat wordt pas anders als de detentieomstandigheden dusdanig onder de maat zijn dat de toepassing van de instrumenten van de wederzijdse erkenning ertoe zou leiden dat een persoon blootgesteld zou worden aan een schending van fundamentele rechten.

Opmerking

Het op bladzij 6 van het Groenboek genoemde voorbeeld van het overbrengen van gevangenen kan verwarring wekken. Kaderbesluit 2008/909/JBZ stelt als voorwaarden voor de verplichte tenuitvoerlegging in het land van herkomst dat de veroordeelde de nationaliteit heeft van dat land én daar ook woont. Als de in het voorbeeld genoemde Peter zich heeft gevestigd in lidstaat B, is lidstaat A in beginsel niet verplicht de tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf over te nemen en moet Peter met een eventuele overdracht van de tenuitvoerlegging instemmen.

Daarbij is het niet zo dat het kaderbesluit het vereiste schrappt dat de gevonniste persoon met de overbrenging moet instemmen. Op grond van artikel 6, eerste lid, is die instemming in de regel vereist. Het is echter wel zo dat het tweede lid op deze regel belangrijke uitzonderingen formuleert. Het is verder inderdaad zo dat door het uiteenlopen van regelingen van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling de overdracht van de tenuitvoerlegging tot gevolg kan hebben dat in de tenuitvoerleggingsstaat feitelijk een langer deel van de straf moet worden ondergaan. Tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit is hier uitgebreid bij stil gestaan. Daarom is in het kaderbesluit ook een voorziening getroffen die het mogelijk maakt dat de tenuitvoerleggingsstaat rekening houdt met het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in de beslissingsstaat (artikel 17, lid 4). Tot op heden heeft het EHRM in zijn rechtspraak aangegeven dat een later tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in de tenuitvoerleggingsstaat als zodanig *geen* schending van het EVRM oplevert. Dat kan anders zijn, zo heeft het EHRM daaraan toegevoegd, als de overdracht van de tenuitvoerlegging leidt tot een flagrant langere detentie.

3. Voorlopige hechtenis

4

Het is verplicht om iemand die in staat van beschuldiging verkeert vrij te laten tenzij er dwingende redenen zijn om hem in voorlopige hechtenis te houden. Hoe wordt dit beginsel in uw rechtsstelsel toegepast?

Dit beginsel wordt in Nederland verwezenlijkt door strenge waarborgen, die er voor zorgen dat niet meer en niet langer voorlopige hechtenis wordt toegepast dan strikt noodzakelijk is.

In dit verband kan het vragen oproepen dat Nederland betrekkelijk hoog scoort in het aandeel van voorlopige hechtenis in de totale gedetineerdenpopulatie, zoals naar voren komt uit het bij het Groenboek gepresenteerde overzicht. Dit cijfer moet echter in context worden gezien. Zo kent Nederland in vergelijking met andere lidstaten een gemiddelde gedetineerdenratio (het aantal gedetineerden per 100 000 inwoners). Het is begrijpelijk dat waar niet minder maar doorgaans wel korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden gegeven het aandeel van de voorlopige hechtenis groter zal zijn.

Hiermee wordt duidelijk dat Nederland op zorgvuldige wijze omspringt met voorlopige hechtenis. In Nederland is de toepassing daarvan met vele waarborgen omgeven. Niet alleen zijn de delicten waarin toepassing

mogelijk is limitatief omschreven, en moeten nadrukkelijk gronden voor toepassing zijn (geschokte rechtsorde bij zeer zware feiten, herhalingsgevaar, collusiegevaar of vluchtgevaar), ook moet voldaan zijn aan de voorwaarden dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de verdachte het delict beging en dat het aannemelijk is dat de duur van de voorlopige hechtenis niet hoger zal zijn dan hetgeen naar verwachting aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden opgelegd. Periodiek bekijkt de rechter of voortzetting van de voorlopige hechtenis nodig is, en is er een harde termijn van 102 dagen waarbinnen de zaak ter terechtzitting moet worden gebracht. Uiteraard is dit alles voorwerp van vaak meervoudige rechterlijke beoordeling en beslissing, ook in hoger beroep, met de mogelijkheid van ook de verdachte om opheffing dan wel om schorsing van de voorlopige hechtenis te verzoeken.

Deze waarborgen maken dat de termijnen van vrijheidsstraf in Nederland ook internationaal vergeleken betrekkelijk kort zijn, waarmee de duur van de voorlopige hechtenis beperkt uitvalt. Bijna alle insluitingen in het kader hiervan worden binnen 6 maanden beëindigd.

5

Het verschil in praktijk tussen lidstaten met betrekking tot de regels inzake (a) wettelijke maximumduur van voorlopige hechtenis en (b) de regelmaat waarmee voorlopige hechtenis herbeoordeeld wordt, kan een belemmering vormen voor wederzijds vertrouwen. Wat is uw mening daarover? Wat is de beste manier om de toepassing van voorlopige hechtenis te beperken?

Nederland ziet verschillen tussen lidstaten in wettelijke maximumduur als zodanig niet als een probleem. Wel kan een probleem zijn, dat in sommige landen de voorlopige hechtenis buitensporig lang voortduurt zonder dat dit wordt veroorzaakt door de noodzaak van het verrichten van onderzoek naar de feiten of de persoon van de verdachte, maar bijvoorbeeld door capaciteitsproblemen. Periodieke, rechterlijke herbeoordeling van nut en noodzaak van het voortduren van de voorlopige hechtenis is dan noodzakelijk. Voor wat de beste mogelijkheid is om vooral de langdurige voorlopige hechtenis te beperken, zij verwezen naar het antwoord op vraag 7.

6

Rechters kunnen een EAB uitvaardigen om de terugkeer te garanderen van iemand die berecht moet worden en die is vrijgelaten en naar zijn land van herkomst is mogen terugkeren in plaats van in voorlopige hechtenis te worden genomen. Wordt door rechters al van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en zo ja, hoe?

Deze vraag lijkt te veronderstellen dat het hiervoor reeds genoemde kaderbesluit 2009/829/JBZ al wordt toegepast. De implementatietermijn van dit kaderbesluit is echter nog niet verstreken, die is namelijk 1 december 2012. Er is, voor zover het Nederlandse kabinet bekend, nog geen sprake van bredere invoering in de lidstaten dan wel van een invoering die al enige tijd bestaat. Er zijn dan ook nog geen gevallen bekend dat de rechter van deze mogelijkheid gebruik maakt.

7

Zouden EU-minimumvoorschriften voor de maximumduur van voorlopige hechtenis en de regelmatige herbeoordeling van die detentie zinvol zijn voor de versterking van het wederzijds vertrouwen? Zo ja, hoe zou dit beter kunnen worden bereikt? Welke andere maatregelen zouden het gebruik van voorlopige hechtenis terugdringen?

Het lijkt zeker een randvoorwaarde dat in elk lidstaat periodiek door de onafhankelijke rechter wordt gekeken naar de noodzaak tot het voortduren van de voorlopige hechtenis. Het lijkt evenwel niet zinvol om absolute en voor iedereen geldende normen te stellen aan de duur van de voorlopige hechtenis. Immers, voorlopige hechtenis betreft de gehele periode dat er nog geen onvoorwaardelijke veroordeling ligt, dus met inbegrip van de periode van hoger beroep en cassatie. Het kan dan zijn dat dit zo lang duurt, dat de duur van de opgelegde of te verwachten vrijheidsstraf wordt overschreden, op grond waarvan de rechter invrijheidsstelling zal bevelen. Vermeden moet echter worden dat – mede doordat maximaal van rechtsmiddelen gebruik wordt gemaakt – zonder meer invrijheidsstelling volgt bij overschrijding van een ingevoerde absolute norm voor de duur van de voorlopige hechtenis, ongeacht de ernst van het delict in kwestie en de daarbij passende straf en ongeacht de noodzakelijke duur van de rechtsgang.

In Nederland geldt de algemene randvoorwaarde dat de duur van de voorlopige hechtenis niet uitgaat boven hetgeen volgens de rechter in de betreffende casus aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in redelijkheid te verwachten is. Dit bevordert het tijdig uitkijken naar alternatieven voor de voorlopige hechtenis en voorkomt dat buitensporig lang voortslepende rechtsgang een inbreuk maakt op de elementaire mensenrechten.

Nederland verwacht geen heil van pogingen om op het niveau van de EU te komen tot minimumvoorschriften betreffende de toepassing en duur van de voorlopige hechtenis. Wel zinvol acht de regering dat ruime toepassing wordt gegeven aan het kaderbesluit 2009/829/JBZ als dat eenmaal door de lidstaten is geïmplementeerd. Het kabinet verwacht dat daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de terugdringing van de toepassing van voorlopige hechtenis vanwege het feit dat de verdachte geen ingezetene is van de lidstaat waar de vervolging plaatsvindt.

4. Kinderen

8

Zijn er specifieke alternatieven voor detentie die met betrekking tot kinderen zouden kunnen worden ontwikkeld?

In het Nederlandse jeugdstrafrecht geldt ten aanzien van de voorlopige hechtenis het uitgangspunt «schorsen, tenzij». Schorsing onmiddellijk bij het opleggen van de voorlopige hechtenis komt frequent voor. Bij jeugd wordt ongeveer 80% direct geschorst. Aan de schorsing worden door de kinderrechter dan voorwaarden verbonden.

Een van deze voorwaarden kan een locatiegebod of locatieverbod zijn. In Nederland wordt de naleving van deze locatiegeboden of locatieverboden gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht, al dan niet met een gps-systeem. De jeugdreclassering, die de uitvoering van het elektronisch toezicht bij jongeren begeleidt, maakt hierbij gebruik van de faciliteiten van de volwassenenreclassering. Er wordt voor jeugd nog niet op grote schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden van elektronisch toezicht. Naar aanleiding van de plannen die het Nederlandse kabinet heeft gepresenteerd voor het instellen van een adolescentenstrafrecht, zal er de komende tijd aandacht worden besteed aan het bevorderen van de toepassing van elektronisch toezicht.

Nachtdetentie, die bij jeugdigen wordt toegepast, is geen alternatief voor de toepassing van de voorlopige hechtenis, maar een vorm van tenuitvoerlegging waarbij de verdachte overdag binnen vastgestelde grenzen vrij is om school, werk of behandeling te continueren. Nachtdetentie vindt

op beperkte schaal plaats. De geografische spreiding van de justitiële jeugdinstellingen maakt plaatsing in de buurt van school of werk niet altijd mogelijk. Ook voor nachtdetentie is in het kader van het voornoemde adolescentenstrafrecht de komende periode aandacht.

In het Nederlandse jeugdstrafrecht is heropvoeding of gedragsbeïnvloeding een belangrijk strafdoel. Met inwerkingtreding van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen op 1 februari 2008 is het Nederlandse sanctiepalet voor jeugdigen aangevuld met een nieuwe maatregel voor jeugdigen, de gedragsbeïnvloedende maatregel, welke geen vrijheidsbenaming inhoudt. De gedragsmaatregel kan worden opgelegd bij een ernstig misdrijf of bij veelvuldige recidive van misdrijven. Met de gedragsmaatregel wordt vorm gegeven aan een persoonsgerichte benadering van de jongere. De maatregel, waarbij geen sprake is van vrijheidsbenaming, bestaat uit een op de jongere afgestemd programma dat gericht is op zorg en gedragsverandering. Het programma van de gedragsmaatregel kan onder andere worden ingevuld met geïndiceerde jeugdzorg, jeugd psychiatrische zorg, verslavingszorg en (erkende) gedragsinterventies. Pas indien de jongere niet meewerkt aan de uitvoering van het programma kan er vervangende jeugddetentie volgen.

5. Detentieomstandigheden

9

Hoe zou het toezicht op detentieomstandigheden door de lidstaten beter kunnen worden bevorderd? Hoe zou de EU gevangenisdirecties kunnen stimuleren om te netwerken en beste praktijken vast te stellen?

Het toezicht op detentiegebied in lidstaten bestaat uit een samenhangend stelsel waarin onafhankelijke internationale en nationale inspectieorganen regelmatig bezoeken brengen aan plaatsen waar personen hun vrijheid wordt ontnomen. De aard van deze inspecties is preventief. In Nederland houden de onafhankelijke Inspectie voor Sanctietoepassing (ISt) en de onafhankelijke commissies van toezicht verbonden aan gevangenis toezicht op detentieomstandigheden in het gevangeniswezen. Andere lidstaten hebben afhankelijk van nationale keuzes vergelijkbare of andere vormen van toezicht ingericht. De lidstaten die dat nu nog niet kennen, kunnen zich door deze voorbeelden laten inspireren. Het Nederlandse kabinet is overigens met de Commissie van mening dat het beheer van gevangenis en detentieomstandigheden een verantwoordelijkheid van de lidstaten zijn.

Internationale inspecties gebeuren op dit moment door het Europees Comité ter voorkoming van marteling en onmenselijke of onwaardige behandeling of bestraffing (CPT, naar *Comittee on the Prevention of Torture*). Het in VN-verband opgestelde *Optional Protocol to the Convention against Torture* (OPCAT) is in 2010 voor Nederland in werking getreden. Op basis van OPCAT zullen nationale toezichthouders (aangeduid als *National Preventive Mechanisms*, NPM's) en het internationale *Subcommittee on the Prevention of Torture* (SPT) samenwerken. Het belang van deze elkaar aanvullende vormen van toezicht kan worden bevorderd, door deze onder de aandacht van de lidstaten van de EU te brengen.

Naar Nederlands inzicht zouden lidstaten meer moeten inzetten op versterking van het nationale toezicht en niet in de eerste plaats op intensivering van internationale regimes. Naar de mening van het Nederlandse kabinet kan het bilateraal uitwisselen van informatie tussen nationale instanties wel nuttig zijn. Teneinde dubbel werk te voorkomen bestaat aan een aanvullend optreden van de EU inzake de coördinatie van toezicht of monitoring geen behoefte.

De bevoegdheid van de EU op terrein van justitiële samenwerking in strafzaken berust, zoals eerder aangegeven, op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Zij omvat de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten om op een aantal specifieke gebieden om maatregelen te treffen (zie artikel 82 VWEU). Detentie wordt daarbij niet genoemd. Nederland is daarom van oordeel dat de EU-verdragen geen directe rechtsbasis bevatten voor maatregelen op het gebied van detentieomstandigheden. Enkel door een aanvullende argumentatie uit hoofde van de toepassing van strafwetgeving op detentie valt een indirecte rechtsbasis af te leiden voor maatregelen op dit gebied.

De ontwikkeling van *best practices* en netwerken kan het beste van onderaf gebeuren. Wanneer in lidstaten op basis van de eigen verantwoordelijkheid gevangenisdirecteuren en hun medewerkers activiteiten ontplooiën valt meer resultaat te verwachten dan wanneer dit wordt gecoördineerd door de Commissie. Het voorbeeld van een van onderaf ontwikkeling op het gebied van reclassering, is de CEP (acroniem voor de *European Organisation on Probation*). In 2011 is dit gevolgd door de oprichting van EuroPris (*European Organisation of Prisons and Correctional Services*). Van Nederlandse zijde is aan het ontstaan van zowel de CEP als aan EuroPris actief deelgenomen. De deelname van elk van de EU-lidstaten, op vrijwillige basis, kan worden vergemakkelijkt als ondersteuning vanuit bestaande financiële programma's van de EU voor justitiële samenwerking verzekerd is.

Nederland is voorstander van financiële ondersteuning vanuit de EU om de uitwisseling van best practices, informatie, technische bijstand, opleiding, training en twinning tussen lidstaten op detentiegebied mogelijk te maken. Ook ondersteuning van de secretariaten van kennisnetwerken op detentiegebied is geboden, zoals de reeds genoemde CEP en EuroPris.

Denkbaar is voorts om ook met het oog op grensoverschrijdende samenwerking op detentiegebied opleidingstrajecten te organiseren. Bij de in het Groenboek genoemde instrumenten voor wederzijdse erkenning zou specifiek naar hun uitvoering op bilaterale basis kunnen worden gekeken. Praktische projecten voor grensoverschrijdende samenwerking tussen twee lidstaten zouden behulpzaam kunnen zijn. Voor Nederland is bijvoorbeeld samenwerking interessant met de vijf zogenaamde focuslanden (België, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) waarmee in de toekomst 80% van de overdracht van gevangenen naar Nederland wordt verwacht. Dergelijke ervaringen zouden ook voor andere lidstaten van nut kunnen zijn.

10

Hoe zouden de werkzaamheden van de Raad van Europa en van de lidstaten kunnen worden bevorderd waar het hun pogingen betreft om detentienormen in de praktijk te brengen?

Met instemming ziet Nederland dat in het Groenboek de in 2006 herziene Europese gevangenisregels (*European Prison Rules*) van de Raad van Europa naar voren worden gebracht. Dit is in Europa het gezaghebbende document dat de lidstaten van de EU een hulpmiddel biedt om hun beleid inzake detentieomstandigheden inhoud te geven. In het kader van de in Raad van Europa zijn er waardevolle expertverbanden in de Raad van Europa bijvoorbeeld het *European Committee on Crime Problems* (CDPC) en de *Council for Penological Cooperation* (PC) alsmede het genoemde CPT. Verder draagt de conferentie van directeuren generaal van gevangenisdiensten bij aan het naleven van regels en het uitwisselen van ervaringen. De voorbereiding van genoemde bijeenkomsten en de

verspreiding van de uitkomsten daarvan en van kennis, informatie en studies kunnen de strafrechtelijke samenwerking en de wisselwerking op detentiegebied in de EU bevorderen. Tenslotte kan verwezen worden naar activiteiten van de Raad van Europa in de sfeer van advies en ondersteuning. De Raad van Europa levert veelvuldig expertise aan lidstaten ten aanzien van het EVRM, gevangenisomstandigheden en regelgeving ten aanzien van detentie. Dergelijke technische bijstand wordt overigens vaak gefinancierd door de EU. Nederland acht het van belang dat de werkzaamheden van de Raad van Europa op dit gebied door de lidstaten en de EU worden ondersteund, ook door een actieve deelname aan de voornoemde bijeenkomsten.

Het Nederlandse kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van bindende minimumnormen in de EU of de Raad van Europa voor gevangenis- en detentieomstandigheden of van gemeenschappelijke rechten voor gedetineerden. Iedere lidstaat dient zelf op grond van nationale keuzen inzake de detentieomstandigheden, binnen de eigen mogelijkheden, op basis van zijn eigen verantwoordelijkheid het nodige te doen.