

Sancties. Tijdschrift over straffen en maatregelen, Detentiekwesties en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: actuele ontwikkelingen

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	Sancties 2014/2	Bijgewerkt tot:	24-01-2014
Auteur:	P. Jacobs ^[1]		

Detentiekwesties en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: actuele ontwikkelingen

1. Inleiding

In een themanummer over de rechtspositie van gedetineerden mag een beschouwing over detentiekwesties en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: Hof) niet ontbreken. Binnen het kader van de Raad van Europa hebben detentiekwesties het afgelopen decennium nadrukkelijk de aandacht gehad, hetgeen blijkt uit de talloze aanbevelingen op dit punt, waaronder de European Prison Rules uit 2006.^[2] Alhoewel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) geen artikelen kent die zich expliciet richten tot de gedetineerde, heeft het Hof in zijn uitspraken een systeem van rechtsbescherming ontwikkeld voor degene die rechtens van zijn vrijheid beroofd is.

Zo heeft artikel 2 EVRM, dat het recht op leven waarborgt, een belangrijke rol gespeeld bij het formuleren van positieve verplichtingen voor lidstaten om de levens te beschermen van degene die onder zijn gezag zijn opgesloten. Het Hof heeft in zijn jurisprudentie het fundamentele karakter van artikel 2 benadrukt: 'Together with Article 3, it enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe.'^[3] Deze positieve verplichtingen speelden onder andere een rol in zaken waar het ging om gedetineerden die zelfmoord pleegden^[4] of werden vermoord door celgenoten.^[5] Het Hof heeft erkend dat het recht op leven uit artikel 2 EVRM een extra dimensie krijgt in geval van vrijheidsbeneming, gezien de afhankelijke en kwetsbare positie van gedetineerden, die zich onder volledige autoriteit en controle van de overheid bevinden.^[6]

Artikel 3 EVRM bevat verder een negatieve verplichting voor staten om zich te onthouden van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Er zijn weinig situaties waar mogelijke schendingen van artikel 3 EVRM zich vaker voordoen dan detentie.^[7] Artikel 3 EVRM heeft sinds de oprichting van het Hof grote betekenis gehad voor gedetineerden die bij het Hof klaagden over hun behandeling in detentie of detentieomstandigheden. Het folterverbod uit artikel 3 EVRM is absoluut en kent geen beperkingclausule. Dit absolute karakter is sterk benadrukt door het Hof in zijn jurisprudentie.^[8] Artikel 3 EVRM bevat niet slechts een onthoudingsplicht, maar impliceert ook positieve verplichtingen voor de overheid. Zo zijn staten verplicht tot het uitvoeren van een effectief, formeel en grondig intern onderzoek bij geloofwaardige aantijgingen van mishandeling in detentie.^[9] Het belang van artikel 3 EVRM voor personen die van hun vrijheid beroofd zijn heeft daarnaast een grote vlucht genomen door de oprichting van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (hierna: CPT) onder de European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in 1987. Het CPT, dat werkt onder de vlag van artikel 3 EVRM, heeft zich sinds zijn oprichting ontpopt als een belangrijke speler in het formuleren van standaarden voor detentie om schendingen van artikel 3 EVRM te voorkomen.^[10]

In de afgelopen 3 jaar hebben veel gedetineerden de weg naar Straatsburg weten te vinden, waarbij velerlei kwesties aan bod gekomen zijn, die niet alleen de artikelen 2 en 3, maar evenzeer belangrijke kwesties rondom de artikelen 5, 6 en 8 EVRM betreffen.^[11] Vanwege de omvang van deze bijdrage zal ik mij in navolgende

beschouwing beperken tot twee kwesties die de afgelopen 3 jaar de buitengewone belangstelling van het Hof hebben gehad: detentieomstandigheden *pilot judgments* en het kiesrecht van gedetineerden.

2. Detentieomstandigheden en *pilot judgments*

Detentieomstandigheden worden door het Hof beschouwd binnen het kader van artikel 3 EVRM. In de zaak Kudla tegen Polen bepaalde het Hof in 2000 al dat staten op basis van positieve verplichtingen ingevolge artikel 3 EVRM verplicht zijn te verzekeren

“that a person is detained in conditions which are compatible with respect for his human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his health and well-being are adequately secured by, among other things, providing him with the requisite medical assistance.”^[12]

De overheid moet er aldus voor zorgen dat personen onder haar hoede humaan worden behandeld. Een evident gebrek daaraan zal leiden tot een constatering van onmenselijke of verenderende behandeling, en onder omstandigheden zelfs foltering.^[13] De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens definieerde foltering in 1969 als ‘inhuman treatment, which has a purpose (such as the obtaining of information or confession, or the infliction of punishment), and it is generally an aggravated form of inhuman treatment’.^[14] Deze doelgerichtheid was ook kenmerkend in de uitleg van foltering als gegeven door het Hof in de zaak *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk*, waarin het verschil tussen foltering en onmenselijke behandeling tevens werd ingegeven door een verschil in de intensiteit van het lijden.^[15] Aldus wordt de term foltering gereserveerd voor opzettelijk toegebracht zeer ernstig en wreed lijden. Bij onmenselijke behandeling gaat het om het opzettelijk en langdurig toebrengen van intens lichamelijk of geestelijk lijden. Voor de kwalificatie vernederende behandeling is geen opzet vereist. Het Hof kwalificeert behandeling als vernederend ‘when it humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for, or diminishing, his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual’s moral and physical resistance’.^[16] De verschillende kwalificaties van artikel 3 EVRM worden door het CPT tezamen *ill-treatment* genoemd, een term die in de laatste jaren overgenomen is door het Hof, maar zich lastig laat vertalen naar het Nederlands. Het verschil tussen de verschillende kwalificaties is niet vastomlijnd of in beton gegoten. Het gaat hier om een gradueel verschil en de *living instrument* doctrine kan ervoor zorgen dat een behandeling die in het verleden gekwalificeerd werd als onmenselijke behandeling nu, of in de toekomst, door het Hof gekwalificeerd wordt als foltering.

Om binnen het bereik van artikel 3 EVRM te komen moeten de individuele behandeling van een gedetineerde of de algemene detentieomstandigheden wel een bepaalde mate van ernst hebben bereikt. Aldus moet worden voldaan aan een *minimum level of severity*; de ondergrens van artikel 3 EVRM. Daarbij is het van belang dat het Hof bij de behandeling van klachten over detentie een zogenaamd cumulatief perspectief hanteert. Dit betekent dat de verschillende omstandigheden niet alleen op zichzelf worden bekeken, maar met name ook in combinatie met elkaar. Hierdoor kan het voorkomen dat detentieomstandigheden die op zichzelf genomen niet onmiddellijk als vernederend of onmenselijk aangemerkt kunnen worden, wel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd indien bezien in combinatie met de overige omstandigheden van het geval.^[17]

In de zaak *Dougoz tegen Griekenland* uit 2001 werd voor het eerst door het Hof bepaald dat detentieomstandigheden kunnen leiden tot een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.^[18] Dit oordeel is in de jaren daarna nog vaak herhaald waar het slechte leefomstandigheden in detentie betrof. Overbevolking is een vaak terugkerend probleem in dergelijke zaken. Zo ook in de zaak *Kalashnikov tegen Rusland* uit 2002.^[19] Het betrof hier een zaak van een Russische gedetineerde die klaagde over zijn detentieomstandigheden. Klager gaf hierbij aan dat zijn cel zwaar overbevolkt was –24 gedetineerden werden vastgehouden in een cel van 17m²– met daarin veel rokende gedetineerden, waarin het onmogelijk was te slapen

omdat de tv en het licht dag en nacht aan waren. De cel was daarbij medebevolkt door insecten en kakkerlakken. Als gevolg van de slechte hygiënische omstandigheden in detentie had klager verschillende huid- en schimmelinfecties opgelopen. Het Hof oordeelde in deze zaak dat de slechte detentieomstandigheden leidden tot een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM, ook al was het geenszins de bedoeling van de Russische autoriteiten om klager te vernederen. Met name de zware overbevolking, de onhygiënische omstandigheden en het nadelige effect daarvan op de gezondheidstoestand van klager, gecombineerd met de lange periode (bijna 5 jaar) waarin klager onder deze omstandigheden gedetineerd was, droegen bij aan dit oordeel. Met betrekking tot de overbevolking verwees het Hof in deze zaak naar de standaarden zoals geformuleerd door het CPT die een celoppervlak van 7m² per gedetineerde voorschrijft als een gemiddelde, wenselijke leefruimte. [\[20\]](#)

Het mag bekend zijn dat het Hof al jaren gebukt gaat onder een te zware werklast, waardoor veel zaken op de plank blijven liggen en de behandeling van zaken grote vertraging oploopt. Een groot deel van deze *case load* bestaat uit zaken over soortgelijke kwesties die worden veroorzaakt door structurele problemen in de mensenrechtenbescherming op nationaal niveau. Eén van de instrumenten die ontwikkeld is door het Hof om deze grote hoeveelheid soortgelijke zaken terug te dringen is de zogenaamde pilot judgment procedure. In de *pilot judgment* wordt niet alleen geoordeeld of er in voorliggend geval sprake is van een schending van het verdragsrecht, maar wordt ook het structurele probleem op nationaal niveau in kaart gebracht en aangegeven op welke wijze de overheid dit probleem dient aan te pakken. Deze instructies ondersteunen het Comité van Ministers in de controle op de correcte naleving van de uitspraak.

Een belangrijk aspect van de pilot judgment procedure is de mogelijkheid om de behandeling van lopende soortgelijke zaken te 'bevriezen' in afwachting van de door de overheid te nemen maatregelen. Het idee achter de pilot judgment procedure is dat hierdoor het probleem op nationaal niveau aangepakt wordt, waardoor de grote toestroom soortgelijke zaken vanuit een bepaald land een halt toegeroepen wordt. [\[21\]](#) In de zaak Broniowski tegen Polen werd de pilot judgment procedure door het Hof voor het eerst toegepast. [\[22\]](#) De pilot judgment procedure is vanaf dit moment een flink aantal keer toegepast, onder andere in zaken betreffende het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM), het recht op een effectief rechtsmiddel (artikel 13 EVRM) en het recht op eigendom (artikel 1 Eerste Protocol EVRM). In de laatste jaren zijn er echter ook pilot judgments geweest met betrekking tot de beoordeling van detentieomstandigheden in het licht van artikel 3 EVRM.

Eén van die pilot judgments was gericht tot Rusland. Dat in de tien jaar die sinds de uitspraak in de zaak Kalashnikov uit 2002 verstreken is de situatie in Russische inrichtingen, met name in de SIZO's, de inrichtingen voor voorlopige hechtenis, niet veel verbeterd was, blijkt uit het feit dat sindsdien Rusland in meer dan 80 uitspraken veroordeeld is vanwege schendingen van artikel 3 EVRM vanwege slechte detentieomstandigheden, en dat in 2012 250 soortgelijke zaken bij het Hof op behandeling wachtten. [\[23\]](#) De problemen van structurele aard op nationaal niveau maakten dat het Hof in 2012 besloot tot het inzetten van de pilot judgment procedure in de zaak Ananyev tegen Rusland. In deze zaak werd Rusland (wederom) veroordeeld voor een schending van artikel 3 EVRM vanwege abominabele detentieomstandigheden. [\[24\]](#) In de zaak Ananyev klaagden drie gedetineerden over de detentieomstandigheden gedurende hun periode in voorlopige hechtenis. Gedurende negen maanden waren klagers gedetineerd in een zwaar overbevolkte cel, met daarin een leefruimte van minder dan 2 m² per gedetineerde, te weinig slaapplekken om iedere gedetineerde van een bed te voorzien, een gebrek aan daglicht en frisse lucht, slechte sanitaire voorzieningen en een gebrek aan privacy bij het gebruik ervan.

Met betrekking tot de overbevolking stelde het Hof dat wanneer een gedetineerde over minder dan 3 m² leefruimte beschikt dit voldoende is om een schending van artikel 3 EVRM aan te nemen. Verder formuleert het Hof cumulatieve criteria vast om te beoordelen of er sprake is van overbevolking aan de hand van de volgende vragen: 1) kan iedere gedetineerde beschikken over een individuele slaapplek in zijn cel, 2) beschikt iedere gedetineerde ten minste over een leefruimte van 3 m² en 3) biedt het vloeroppervlak, met inachtneming van het meubilair, de gedetineerde voldoende mogelijkheid om zich daartussen vrij te bewegen? Een negatieve beantwoording van één van deze vragen leidt tot het resultaat dat een verblijf in een dergelijke ruimte als

[\[25\]](#)

vernedereidend in de zin van artikel 3 EVRM te beschouwen is. — Vanwege het feit dat in onderhavige zaak elk van deze vragen tot een negatieve beantwoording ervan leidde, stond een schending van artikel 3 EVRM zonder twijfel vast.

Het Hof droeg in deze uitspraak de Russische overheid op binnen zes maanden te komen met maatregelen om de materiële detentieomstandigheden in de inrichtingen te verbeteren, met inachtneming van de bevindingen van het Hof. Daarbij moesten niet alleen de materiële detentieomstandigheden worden verbeterd, maar diende de Russische autoriteiten ook het gebrek aan effectieve preventieve en compensatoire remedies op nationaal niveau aan te pakken. Daarnaast werd bevolen dat Rusland binnen een tijdsbestek van 12 maanden een regeling diende te treffen met de klagers in de 250 soortgelijke bij het Hof aanhangige zaken. Vanwege het fundamentele karakter van artikel 3 EVRM besloot het Hof echter niet de lopende soortgelijke zaken te bevriezen: een flinke stok achter de Russische deur om orde op zaken te stellen.

Het is echter de vraag of deze uitspraak een daadwerkelijke reden gaat zijn voor de autoriteiten om structureel orde op zaken te stellen op de door het genoemde bekritiseerde punten. Van Kalmthout ziet dit somber in, gezien de geringe bereidheid tot transparantie en hervormingsgezindheid van de zijde van de Russische autoriteiten die blijkt uit het feit dat de Russische autoriteiten tot op heden slechts eenmalig (in 2001) het rapport naar aanleiding van het CPT-bezoek hebben gepubliceerd en dat Rusland als enige van de 47 lidstaten meerdere malen is geconfronteerd met een *Public Statement* door het CPT, het zwaarste middel dat het CPT op grond van artikel 10, tweede lid van het European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment kan inzetten in geval een lidstaat de aanbevelingen van de CPT negeert en zich niet bereid toont coöperatief aan de noodzakelijke verbetering van geconstateerde wantoestanden mee te werken.^[26]

Rusland is echter niet het enige land dat in recente jaren geconfronteerd werd met een pilot judgment waar het detentieomstandigheden betrof. Zo werd in 2012 ook Roemenië geconfronteerd met een pilot judgment waarin de Roemeense overheid de opdracht kreeg de overbevolking, de slechte hygiënische omstandigheden en het gebrek aan adequate medische zorg in de inrichtingen aan te pakken. Het Hof gaf hierbij aan dat er sprake was van een terugkerend probleem (zo waren er op dat moment 80 soortgelijke zaken bij het Hof aanhangig) waarvoor Roemenië bij herhaling is veroordeeld en de problemen vele gevangenen verspreid door het land betreft. In deze zaak deed het Hof concrete aanbevelingen om de situatie te verbeteren, waarbij het Hof aangaf dat ook de mogelijkheden tot redres en compensatie van gedetineerden verbetering behoeften.^[27]

In de pilot judgment Torreggiani en anderen tegen Italië uit 2013 speelde het probleem van de overbevolking ook een centrale rol.^[28] Italiaanse gevangenen hebben de dubieuze eer één van de meest overbevolkte van Europa te zijn, met name veroorzaakt door een groot aantal traag verlopende strafprocessen, een groot aantal voorlopig gehechten en bezuinigingen op de bouw van nieuwe inrichtingen. In 2010 werd hierover al de noodklok geluid door de Italiaanse Minister-president. De overbevolking was ook reden voor zorg bij het CPT in een recent verschenen rapport naar aanleiding van een bezoek aan Italiaanse gevangenen in 2012.^[29] Tijdens dit bezoek trof het CPT in alle inrichtingen overbevolkte cellen aan, in één inrichting (Bari Prison) bijvoorbeeld bewoonden 11 gedetineerden een cel van 20m². In deze pilot judgment werd niet alleen besloten tot een schending van artikel 3 EVRM in voorliggend geval, maar werden de Italiaanse autoriteiten tevens opgedragen binnen een jaar te komen met afdoende effectieve preventieve en compensatoire remedies op nationaal niveau bij klachten over schendingen van artikel 3 EVRM in dergelijke gevallen. De lopende klachten (enkele honderden) over deze problematiek werden in afwachting van de te nemen maatregelen door het Hof bevroren.

Naar aanleiding van deze uitspraak hebben de Italiaanse autoriteiten niet stilgezeten. In augustus 2013 heeft het Italiaanse Parlement een wet aangenomen om het grote aantal voorlopig gehechte gedetineerden terug te dringen door alternatieven voor voorlopige hechtenis bij lichte delicten mogelijk te maken.^[30] Dit sluit aan bij de visie van het CPT, die in 2010 naar aanleiding van een ad hoc bezoek aan Italië in 2008 al stelde dat de oplossing voor het probleem van overbevolking niet zozeer gezocht moest worden in het creëren van nieuwe detentiecapaciteit, maar in het ontwikkelen van alternatieven voor vrijheidsbeneming en een goede re-integratie van gedetineerden in de vrije maatschappij.^[31]

In Nederland speelt het probleem van overbevolking in detentie niet (meer). In oktober 2011 bracht het CPT een periodiek bezoek aan Nederland. Het beeld dat in het rapport naar aanleiding van dit bezoek wordt gegeven is dat van een relatief gunstig detentieklimaat. Dit betreft zowel de materiële detentieomstandigheden alsook de aanwezigheid van enkele procedurele waarborgen ter voorkoming van mishandeling in detentie. Kritiek werd echter wel geboden op de wijze van tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en de geboden zorg in TBS-inrichtingen. [\[32\]](#)

3. Kiesrecht voor gedetineerden: vanzelfsprekend mensenrecht of 'a bridge too far'?

In Nederland kennen we een actief en passief kiesrecht. (Actief kiesrecht is het recht om te stemmen bij verkiezingen, passief kiesrecht is het recht gekozen te worden.) Als principe geldt dat alle Nederlanders die 18 jaar of ouder zijn mogen stemmen bij Tweede Kamerverkiezingen (artikel 54 Grondwet, hierna GW). In beginsel komt eenieder dat recht toe, gedetineerden hebben aldus ook kiesrecht, zowel actief (meestal bij volmacht) als passief. [\[33\]](#) Dit is echter niet altijd zo geweest: tot 1986 was het voor gedetineerden niet mogelijk om te stemmen. [\[34\]](#) Artikel 54 GW maakt het mogelijk dat de rechter een persoon bij een veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar van het kiesrecht kan uitsluiten (zie ook artikel 28, eerste lid, sub 3, van het Wetboek van Strafrecht). In beginsel behouden gedetineerden echter hun kiesrecht. Dit is in veel (ook Europese) landen een allesbehalve vanzelfsprekende gedachte.

Dit blijkt uit de zaak Hirst tegen het Verenigd Koninkrijk, een zaak die in 2005 de Britse gemoederen hevig in beweging bracht. [\[35\]](#) In deze zaak stond het algemene stemverbod voor veroordeelde gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk centraal. John Hirst, veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens moord, klaagde bij het Hof over een schending van artikel 10 EVRM (het recht op vrijheid van meningsuiting) en artikel 3 Eerste Protocol EVRM (dat het recht op vrije verkiezingen waarborgt). De Grote Kamer gaf hierbij aan dat het recht dat gewaarborgd is onder dit artikel 3 Eerste Protocol cruciaal is in een democratische rechtsstaat en dat het stemrecht geen privilege, maar een daadwerkelijk recht is. Dit recht is echter niet absoluut. Het Hof houdt daarbij rekening met de soms zeer verschillende electorale systemen binnen de Raad van Europa en geeft de lidstaten een grote mate van vrijheid in de manier waarop ze dit systeem inrichten. Beperkingen op het stemrecht dienen echter wel een legitiem doel te dienen en proportioneel te zijn, volgens het Hof, aangezien telkens wanneer van dit beginsel wordt afgeweken, het gevaar bestaat dat de democratische validiteit van de aldus gekozen wetgevende macht en van de wetten die deze uitvaardigt, wordt aangetast.

In de uitspraak in de zaak Hirst benadrukte het Hof dat de overheid elke beperking op grondrechten, dus ook ten aanzien van gedetineerden, daadwerkelijk en concreet dient te legitimeren. Ten aanzien van gedetineerden stelt het Hof in klare taal:

“[p]risoners in general continue to enjoy all the fundamental rights and freedoms guaranteed under the Convention save for the right of liberty, where lawfully imposed detention expressly falls within the scope of Article 5 of the Convention. For example, prisoners may not be ill-treated, subjected to inhuman or degrading punishment or conditions contrary to Article 3 of the Convention [...], they continue to enjoy the right to respect for family life [...] the right to freedom of expression [...], the right to practise their religion [...]” [\[36\]](#)

Hiermee schaarft het Hof zich achter de opvatting dat gevangenisstraf slechts fysieke vrijheidsbeneming inhoudt en dat voor andere beperkingen een afdoende verantwoording dient te bestaan. Zo maakt het EHRM duidelijk dat de overheid elke beperking op grondrechten, dus ook ten aanzien van gedetineerden, daadwerkelijk en concreet dient te legitimeren (ook wel de leer van de gelegitimeerde beperkingen genoemd). Het Hof neemt hiermee afstand van de leer van de inherente beperkingen zoals die lange tijd door Europese Commissie voor de Rechten van de Mens aanvaard werd. Op basis van de leer van de inherente beperkingen is beperking van grondrechten een wezenskenmerk van rechtmatige vrijheidsbeneming, die daarmee geen bijzondere rechtvaardiging behoeft. Als gevolg hiervan waren ten aanzien van gedetineerden ruimere beperkingen toegelaten dan ten aanzien van

vrije burgers.^[37] Deze leer werd echter reeds in 1975 verlaten door het Hof in de zaak Golder.^[38]

Met betrekking tot het kiesrecht merkt het Hof in de zaak Hirst op dat het categorisch onthouden van kiesrecht aan gedetineerden een 'blunt instrument' is.

"It strips of their Convention right to vote a significant category of persons and it does so in a way which is indiscriminate. The provision imposes a blanket restriction on all convicted prisoners in prison. It applies automatically to such prisoners, irrespective of the length of their sentence and irrespective of the nature or gravity of their offence and their individual circumstances. Such a general, automatic and indiscriminate restriction on a vitally important Convention right must be seen as falling outside any acceptable margin of appreciation, however wide that margin might be, and as being incompatible with Article 3 of Protocol No. 1."^[39]

Het Hof roept hierbij de aanbeveling van de Venice Commission in herinnering, waarin bepaald is dat het ontnemen van politieke rechten slechts toelaatbaar is bij een rechterlijke beslissing hiertoe en geeft daarbij aan dat het overlaten van de beslissing tot uitsluiting van kiesrecht aan de rechter een sterke waarborg biedt tegen willekeur.^[40]

De uitspraak in de zaak Hirst stuitte in het Verenigd Koninkrijk op veel weerstand. David Cameron zelf verklaarde dat het idee van stemmende gevangenen hem fysiek onpasselijk maakte, een sentiment dat leeft bij een groot deel van de Britse bevolking.

De regeling inzake het categorisch uitsluiten van gedetineerden van het stemrecht werd ondanks de scherpe kritiek van het Hof in de zaak Hirst niet aangepast, hetgeen leidde tot een enorme toestroom bij het Hof (2500 zaken) en uiteindelijk ook de pilot judgment in de zaak Greens en M.T. tegen het Verenigd Koninkrijk in 2010.^[41] Het Hof gaf in deze zaak de Engelse overheid 6 maanden om te komen met voorstellen om wetgeving in overeenstemming te brengen met hetgeen gesteld door het Hof in de zaak Hirst. Nadien zijn door de Britse regering verschillende stappen gezet om tot wetgeving te komen. Een *Consultation Paper* van 2006 leidde tot uiteenlopende reacties, en werd in 2009 gevolgd door een tweede *Consultation Paper*. Tot een wetsvoorstel kwam het echter niet. Begin 2011 nam de *House of Lords* met een overweldigende meerderheid een motie aan die inhoudt dat de relevante wetgeving op dit punt niet mag worden aangepast. De deadline voor de Engelse autoriteiten verliep op 11 oktober 2011, maar werd verlengd met zes maanden na de uitspraak van de Grote Kamer van het Hof in de zaak Scoppola tegen Italië.^[42]

In de zaak Scoppola tegen Italië, waarbij de Britten optraden als *third party intervener*, stond wederom het kiesrecht van een gedetineerde centraal. Klager werd in eerste instantie wegens moord veroordeeld tot levenslang, maar die straf werd na een eerdere procedure bij het Hof in Straatsburg teruggebracht tot dertig jaar cel. Op basis van Italiaanse wetgeving betekent een gevangenisstraf van 5 jaar dat de betrokken persoon levenslang geen publieke functies meer mag uitoefenen. Daaraan is gekoppeld een permanente uitsluiting van het kiesrecht. In geval een opgelegde gevangenisstraf tussen drie en vijf jaar opgelegd wordt, bedraagt het verbod publieke functies uit te oefenen en daarmee het verlies van kiesrecht 'slechts' vijf jaar.

In de uitspraak Scoppola herhaalde het Hof de Hirst criteria dat uitsluiting van het kiesrecht niet algemeen en automatisch toegepast mag worden, zonder dat gekeken wordt naar de aard en de ernst van het misdrijf en de individuele omstandigheden. Het Hof voegde daaraan toe dat hiertoe rechtelijke tussenkomst niet noodzakelijk is (al werd dat in de Hirst-zaak nadrukkelijk wel wenselijk geacht en ook door een kamer van het Hof in deze zaak eerder ook noodzakelijk geacht). De tussenkomst van een rechter zal in beginsel de proportionaliteit van de beperking garanderen, maar indien er geen tussenkomst van de rechter is, betekent dat niet dat de maatregel daarmee algemeen, automatisch en ongedifferentieerd is. Ook de wetgever kan onderscheid maken in de duur van de straf en de ernst van het misdrijf, aldus de Grote Kamer. In onderhavige zaak had de Italiaanse wetgever deze aspecten reeds meegewogen in de betreffende regelgeving. Zo geldt de uitzetting uit het kiesrecht slechts ten aanzien van die groep die specifieke misdrijven heeft gepleegd of waarvan het gepleegde misdrijf zodanig ernstig is, dat een lange

gevangenisstraf is opgelegd. De Italiaanse regeling is verder niet algemeen, automatisch of ongedifferentieerd. Zo worden gedetineerden met een gevangenisstraf tot drie jaar niet hun kiesrecht ontnomen en bestaat er voor gedetineerden die levenslang hun kiesrecht ontnomen is de mogelijkheid van rehabilitatie. Hierdoor kan het Italiaanse systeem niet gekwalificeerd worden als 'excessively rigid' en valt daarmee binnen de grenzen van de *margin of appreciation* die lidstaten genieten op dit punt, aldus de Grote Kamer.^[43]

In de zaak Scoppola werd aldus bepaald dat niet langer vereist is dat ontzetting van het kiesrecht altijd gebaseerd moet zijn op concrete rechterlijke besluitvorming in individuele gevallen. Daarmee lijkt de Britse angel uit het probleem te zijn gehaald, aldus Broeksteeg.^[44] Na het definitief worden van de uitspraak in de zaak Scoppola begon werd de periode van 6 maanden voor het Verenigd Koninkrijk om te komen met een regeling voor de implementatie van de Hirst uitspraak, hervat. In reactie daarop kwam de Britse regering met voorstellen, waaronder een voorstel om in de wet vast te leggen dat detentie van ten minste vier jaar leidt tot ontzetting van het kiesrecht, een voorstel dat de toetssteen van het Hof zou kunnen doorstaan. Het is echter de vraag of deze uitspraak zal leiden tot wetgeving op dit punt, gezien de diepgewortelde gedachte van veel Britten en ook Britse politici dat gedetineerden niet dezelfde rechten toekomt als mensen in de vrije maatschappij. De vraag naar de wenselijkheid van kiesrecht voor gedetineerden blijft daarmee voorwerp van een inmiddels hoogopgelopen politieke discussie, waarbij ook de positie van het Straatsburgse hof nadrukkelijk ter discussie wordt gesteld.^[45]

Alhoewel het kiesrecht van gedetineerden in Nederland sinds enige tijd is verankerd in wet- en regelgeving, is dit, zoals uit voorgaande blijkt, elders in Europa bepaald geen vanzelfsprekendheid. De discussie in het Verenigd Koninkrijk maakt treffend duidelijk dat de acceptatie van grondrechten voor gedetineerden nog steeds geen rustig bezit is. De discussie omtrent het kiesrecht voor gedetineerden betreft de fundamentele (voor)vraag of mensenrechten gedetineerden wel, en zo ja in welke vorm, toekomen. Een vraag die in de uitspraak Hirst door het Hof voorzien wordt van een duidelijk en principiële antwoord. Dit antwoord roept het belang van het beginsel van minimale beperkingen voor de Nederlandse penitentiaire praktijk in herinnering.

4. Ter afsluiting

Het Hof heeft zich de laatste jaren gebogen over veel aspecten van de detentiesituatie. Deze bijdrage heeft geenszins de pretentie om een volledig overzicht te bieden van alle ontwikkelingen in de uitspraken van het Hof van de afgelopen drie jaar. Zo bleven een aantal uitspraken van het Hof die relevant zijn voor de Nederlandse situatie inzake de oplegging en tenuitvoerlegging van levenslang gestraften^[46] en de verlenging en oplegging van de TBS^[47] onbesproken. Hetzelfde geldt voor opmerkelijke uitspraken in de zaak Rappaz tegen Zwitserland inzake de vraag naar de toepassing van dwangvoeding aan gedetineerden in hongerstaking^[48] en de zaak M.S. tegen het Verenigd Koninkrijk inzake de verantwoordelijkheid van de staat voor een spoedige overplaatsing van een psychiatrisch patiënt van een politiecel naar een psychiatrische inrichting.^[49] Dit korte overzicht van overige kwesties die hebben gespeeld bij het Hof geeft nogmaals aan dat de uitspraken uit Straatsburg een onmiskenbare dimensie vormen voor eenieder die zich bezig houdt met het recht van degene die van zijn vrijheid beroofd is.

In deze bijdrage zijn twee kwesties uitvoerig aan bod gekomen: die van de detentieomstandigheden in het licht van artikel 3 EVRM en het kiesrecht van gedetineerden in het licht van artikel 3 Eerste Protocol EVRM. Een actuele ontwikkeling betreft de inzet van de pilot judgment procedure door het Hof bij systematische problemen in de mensenrechtenbescherming op nationaal niveau. Hiermee wordt gepoogd de grote hoeveelheid soortgelijke zaken bij het Hof te verminderen. De pilot judgment procedure is inmiddels ingezet om te komen tot een verbetering in de deplorabele detentieomstandigheden waarin Russische, Roemeense en Italiaanse gedetineerden zich in sommige inrichtingen bevinden. Een pilot judgment procedure is ook ingezet om de Britse regering op de knieën te dwingen om te komen tot een regeling waarin gedetineerden voorzien worden van kiesrecht, ingevolge de uitspraak van het Hof in de zaak Hirst uit 2005. In beide kwesties blijkt echter meteen ook het zwakke punt van het uiteindelijke resultaat van de pilot judgment procedure, dat sterk afhankelijk is van de bereidheid van de nationale autoriteiten om het probleem op nationaal niveau aan te pakken.

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Pauline Jacobs, is als universitair docent straf- en strafprocesrecht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht.
- [2] Council of Europe, European Prison Rules, Recommendation R (2006)2, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006.
- [3] EHRM 27 september 1995, *McCann en anderen t. Verenigd Koninkrijk* (Grote Kamer), nr. 18984/91, par. 146-147, EHRM 5 juli 2005, *Trubnikov t. Rusland*, nr. 49790/99, par. 67 en EHRM 27 juni 2000, *Salman t. Turkije* (Grote Kamer), nr. 21986/93, par. 97.
- [4] Zie, onder andere, EHRM 16 oktober 2008, *Renolde t. France*, nr. 5608/05 en meer recent de zaak *Coselav tegen Turkije*, waarbij een 16-jarige jongen zelfmoord pleegde in zijn cel, hetgeen resulteerde in een schending van artikel 2 EVRM door de Turkse staat vanwege het niet verschaffen van spoedige psychiatrische hulp aan de jongen in geestelijke nood en het plaatsen van de jeugdige in een inrichting voor volwassenen, waardoor zijn psychische toestand verder verslechterde. EHRM 9 oktober 2012, *Coselav t. Turkije*, nr. 1413/07.
- [5] Zie, onder andere, de zaak Edwards tegen het Verenigd Koninkrijk, waarbij de 30-jarige Christopher Edwards werd vermoord door een gevaarlijke en geestesgestoorde celgenoot. EHRM 14 maart 2002, *Paul and Audrey Edwards t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 46477/99, par. 56.
- [6] In de woorden van het Hof: '[i]n the context of prisoners, the Court has had previous occasion to emphasise that persons in custody are in a vulnerable position and that the authorities are under a duty to protect them'. EHRM 14 maart 2002, *Paul and Audrey Edwards t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 46477/99, par. 56.
- [7] Commentaar bij artikel 3 EVRM SDU commentaar EVRM.
- [8] EHRM 1 juni 2010, *Gäfgen t. Duitsland* (Grote Kamer), nr. 22978/05, par. 123-124.
- [9] Zie onder meer EHRM *Kmetty t. Hongarije*, 16 november 2003, nr. 57967/00 en EHRM 17 januari 2013, *Karabet t. Oekraïne*, nrs. 3806/07 en 52025/07, EHRC 2013, 116 m.nt. P. Jacobs.
- [10] Zie over de doorwerking van CPT-normen in Nederland J. de Lange, *Detentie genormeerd. Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008 en de relatie tussen Hof en het CPT. M. Hagens, *Toezicht op menswaardige behandeling van gedetineerden in Europa. Een onderzoek naar de verhouding tussen het EHRM en het CPT bij de effectuering van het folterverbod*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011.
- [11] Een zoekopdracht binnen Hudoc, het online uitspraken zoekstelsel van het Hof, met de term 'prisoner' voor de periode tussen 1 oktober 2010 en 23 november 2013 levert reeds 224 uitspraken op.
- [12] EHRM 26 oktober 2000, *Kudla t. Polen* (Grote Kamer), nr. 30210/96, EHRC 2000, 89, m.nt. Van der Velde.
- [13] Commentaar bij artikel 3 EVRM SDU commentaar EVRM.
- [14] ECRM 5 november 1969, *Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland t. Griekenland* (the Greek case), *Yearbook of the European Convention on Human Rights* 1969, p. 186 ev.
- [15] EHRM 18 januari 1978, *Ierland t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 5310/71, par. 167
- [16] EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t. België en Griekenland* (Grote Kamer), nr. 30696/09, par. 220.
- [17] J. de Lange, *Detentie genormeerd. Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 87-88.
- [18] EHRM 6 maart 2001, *Dougoz t. Griekenland*, Reports 2001-II, nr. 40907/98, par. 48.
- [19] EHRM 15 juli 2002, *Kalashnikov t. Rusland*, nr. 47095/99.
- [20] Ibid., par. 97, verwijzend naar CPT /Inf (92) 3, par. 43.
- [21] De pilot judgment procedure werd in 2011 gecodificeerd in Rule 61 van de Rules of Court. Over de pilot judgment procedure nader: A. Buyse, 'The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges', *Nomiko Vima (Greek Law Journal)* 2009, p. 1890-1902, M. Fyrnys, 'Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights', *German Law Journal* 2011, nr. 12, p. 1231-1260 en D. Haider, *The Pilot-Judgment*

Procedure of the European Court of Human Rights, Brill/Nijhoff 2013.

- [22] EHRM 22 juni 2004, *Broniowski t. Polen* (Grote Kamer), nr. 31443/96, *EHRC* 2004, 77 m.nt. Van der Velde.
- [23] Factsheet Pilot judgments October 2013.
- [24] EHRM 10 januari 2012, *Ananyev en anderen t. Rusland*, nrs. 42525/07 en 60800/08, *EHRC* 2012, 98 m.nt. A.M. van Kalmthout.
- [25] *Ibid.*, par. 37-39.
- [26] Van Kalmthout in zijn annotatie bij *Ananyev t. Rusland*, supra noot 23.
- [27] EHRM 24 juli 2012, *Iacov Stanciu t. Roemenië*, nr. 35972/05.
- [28] EHRM 8 januari 2013, *Torreggiani en anderen t. Italië*, nrs. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 en 37818/10 (gepubliceerd in het Frans en Italiaans).
- [29] CPT /Inf (2013) 32.
- [30] C. Hornby, 'Italy's Senate approves law to ease overcrowded prisons', <http://www.reuters.com/article/2013/08/08/us-italy-prisons-idUSBRE9770HN20130808> (laatst geraadpleegd op 22 november 2013). In augustus 2013 bevonden zich in Italië 64.835 gedetineerden in inrichtingen met een detentiecapaciteit van 47.703, zo blijkt uit de World Prison Population List en World Prison Brief, opgesteld door Roy Walmsley van het International Centre for Prison Studies (Londen).
- [31] "The CPT recalls that providing additional accommodation is not likely, in itself, to provide a lasting solution to the problem of overcrowding. Addressing this problem calls for a coherent strategy, covering both admission to and release from prison, to ensure that imprisonment really is the measure of last resort. This implies, in the first place, an emphasis on non-custodial measures in the period before the imposition of a sentence and, in the second place, the adoption of measures which facilitate the reintegration into free society of persons who have been deprived of their liberty." CPT /Inf (2010) 12, par. 55.
- [32] CPT /Inf (2012) 21. Voor een uitgebreide bespreking van dit rapport, zie J. de Lange, 'Het vijfde bezoek van het Europees comité ter voorkoming van foltering, onmenselijke behandeling en vernederende behandeling of bestraffing (CPT) aan Nederland', *NJCM-Bulletin* 2013, nr. 1, p. 33-48. De reactie van de Nederlandse overheid op dit rapport is te vinden in CPT /Inf (2013) 22.
- [33] Zie hierover ook H.J.B. Sackers, 'Stemrecht in de bajes, beter een half ei dan een lege dop?', *Sancties* 2007, p. 210-218.
- [34] C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Kluwer 2008, p. 22.
- [35] EHRM 6 oktober 2005, *Hirst t. Verenigd Koninkrijk Nr. 2* (Grote Kamer), *EHRC* 2005, 115, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.
- [36] *Ibid.*, par. 69.
- [37] G. Smaers, 'De ontwikkeling van een Europees bewustzijn rond rechten van gedetineerden', in: E. Brems, S. Sottiaux, P. VandenHeede & W. Vandenhole (eds.), *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen: Intersentia 2005, p. 4.
- [38] EHRM 21 februari 1975, *Golder t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 4451/70, *NJ* 1975, 462, m.nt. Alkema.
- [39] EHRM 6 oktober 2005, *Hirst t. Verenigd Koninkrijk Nr. 2* (Grote Kamer), *EHRC* 2005, 115, m.nt. J.L.W. Broeksteeg, par. 82.
- [40] *Ibid.*, par. 71
- [41] EHRM 23 november 2010, *Greens en M.T. t. Verenigd Koninkrijk*, nrs. 60041/08 en 60054/08, *EHRC* 2011, 20, m.nt. R. de Lange.
- [42] EHRM 22 mei 2012, *Scoppola t. Italië* (Grote Kamer), nr. 126/05, *NJCM-Bulletin* 2012, nr. 6, p. 759-772, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.
- [43] *Ibid.*, par. 88-110.
- [44] Broeksteeg in zijn annotatie bij *Scoppola tegen Italië*, supra noot 41.
- [45] Zie voor een overzicht van artikelen over dit onderwerp; 'Votes for prisoners' van *The Guardian* op www.guardian.co.uk/politics/votes-for-prisoners (laatst geraadpleegd op 22 november 2013).
- [46] In juli 2013 deed de Grote Kamer uitspraak in de zaak Vinter en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk. In deze zaak werd herhaald dat een levenslange straf *de jure* en *de facto* verkortbaar zijn. De gedetineerde mag daarbij niet elk perspectief op vrijlating worden onthouden. Het Hof hecht hierbij aan een duidelijk en

solide herzieningsmechanisme op nationaal niveau. Indien dit perspectief ontbreekt kan de levenslange gevangenisstraf beneden de norm van artikel 3 EVRM komen. Het is dan ook de vraag hoe deze uitspraak zich verhoudt tot de Nederlandse situatie, waarin de Nederlandse wet geen duidelijk en solide vanuit de overheid geïnitieerd herzieningsmechanisme kent, gratieverzoeken in de praktijk vrijwel nooit worden ingewilligd en er binnen de tenuitvoerlegging niet meer gewerkt wordt aan resocialisatie. Zie hierover uitvoerig: W. van Hattum, 'Levenslang 'post Vinter'', *Nederlands Juristen Blad* 2013, nr. 29, p. 1956-1964, J. Claessen & S. Meijer, 'Redactioneel', *Nieuwsbrief Strafrecht* 2013, nr. 10, p. 1110-1123, de annotatie van W. van Hattum bij EHRM 9 juli 2013, *Vinter en anderen t. Verenigd Koninkrijk* en W.F. van Hattum, 'De rechter, de minister en de levenslange gevangenisstraf', *Trema* 2013, nr. 7, p. 220-225.

- [47] In juli 2013 werd Nederland in de uitspraak in de zaak Van der Velden veroordeeld wegens een schending van artikel 5, eerste lid, EVRM. Het Hof oordeelde in deze zaak dat nu het vonnis van de Nederlandse rechtbank waarbij verzoeker werd veroordeeld, niet had ingehouden dat de veroordeling een misdrijf betrof dat 'gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen' als vereist in artikel 38e, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, de na ommekomst van vier jaren na de aanvang van de terbeschikkingstelling gecontinueerde terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van verzoeker niet in overeenstemming was met het nationale recht. EHRM 31 juli 2012, *Van der Velden t. Nederland*, nr. 21203/10. Uitgebreid hierover: M.J.F. van der Wolf, 'EHRM Van der Velden: een acuut TBS-probleem ontleed vanuit een duurzaam perspectief', *Sancties* 2013, nr. 2, p. 60-69.
- [48] EHRM 26 maart 2013, *Rappaz t. Zwitserland*, nr. 73175/10, ECHR 2013, 157 (gepubliceerd in het Frans).
- [49] EHRM 3 mei 2012, *M.S. t. Verenigd Koninkrijk* (Grote Kamer), nr. 24527/08, *EHRC* 2012, 151.