

Europese perspectieven op toegang van gedetineerden tot het recht

Sancties 2019/26

Signalering van: 'Overcoming the Obstacles to Access of Detained Persons to Rights and to Court: European Perspectives', conferentie te Straatsburg, 6 en 7 december 2018

1. Inleiding

Op 6 en 7 december 2018 vond in het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) in Straatsburg een conferentie plaats met als titel 'Overcoming the Obstacles to Access of Detained Persons to Rights and to Court: European Perspectives'. Die locatie vormde een passend decor voor deze conferentie, die de laatste fase markeert van een Europees project met als titel 'Improving protection of fundamental rights and access to legal aid for remand prisoners in the European Union'. In dit project staat de toegang tot het recht voor voorlopig gehechte gedetineerden centraal. Aan dit onderzoek, dat is gefinancierd door de EU, zijn het Nationaal Centrum voor Wetenschappelijk Onderzoek van Frankrijk (CNRS), het Prison Litigation Network en onderzoekers uit in totaal 9 EU-landen verbonden.² Wij vertegenwoordigen de Universiteit Utrecht als Nederlandse partner, waarbij wij ook samenwerken met Anton van Kalmthout (Universiteit Tilburg en voormalig lid van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (verder: CPT)). In deze korte bijdrage geven wij een sfeerimpressie van het congres, maar alvorens daartoe over te gaan, zetten we in grote lijnen uiteen wat het onderzoeksproject inhoudt.

Het onderzoek beoogt in kaart te brengen op welke wijze gedetineerden in voorarrest op kunnen komen tegen schendingen van fundamentele rechten in het kader van die detentie. Daarbij betrekken wij nadrukkelijk de bijzondere situatie van de voorlopig gehechte gedetineerde: deze is in afwachting van het proces en heeft daardoor in detentie andere behoeften en wensen dan een afgestrafte gedetineerde. Artikel 6, derde lid, onder b EVRM schrijft bijvoorbeeld voor dat de verdachte moet beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging. Daarom is in het onderzoek veel aandacht besteed aan de vraag in welk opzicht detentieomstandigheden faciliterend of juist belemmerend kunnen werken waar het gaat om de mogelijkheden die de voorlopig gehechte gedetineerde heeft om zijn strafzaak voor te bereiden. Verder is aandacht besteed aan de vraag welke mogelijkheden de voorlopig gehechte gedetineerde heeft om tegen eventuele schendingen op te komen. In Nederland denken wij dan natuurlijk primair aan de beklagen beroepsprocedure als geregeld in de Penitentiaire beginselenwet. Ook is in kaart gebracht hoe de rechtshulp voor de gedetineerde in deze procedures is geregeld. Daarnaast hebben we gekeken naar de toegang tot rechtsbronnen voor gedetineerden (bijvoorbeeld in de bibliotheek van de PI).

Het onderzoek behelst een theoretisch en een empirisch deel. In twee rapporten hebben wij de relevante wetgeving en de procedures beschreven en verslag gedaan van de praktijk

1 Mr. dr. P. (Pauline) Jacobs en mr. dr. J.M.W. (Joep) Lindeman zijn beiden universitair docent straf(proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van dezelfde universiteit.

2 Meer informatie over het onderzoek is te vinden op www.prisonlitigation.org/?p=1117&lang=en.

in Nederland. Daartoe hebben wij onder andere advocaten, gevangenisdirecteuren, ex-ge-detineerden, leden van commissies van toezicht en een medewerker van de RSJ geïnterviewd. Hoewel de resultaten nog even op zich laten wachten (deze worden waarschijnlijk in het voorjaar van 2019 gepubliceerd), werd tijdens de conferentie in verschillende bijdragen al kort stilgestaan bij enkele van de bevindingen. Daarnaast werd een deel van de bijdragen verzorgd door personen die niet bij het project betrokken waren, maar die vanuit hun ervaring en/of expertise interessante en aanvullende perspectieven konden bieden aangaande toegang tot het recht voor voorlopig gehechte gedetineerden vanuit nationaal en Europees perspectief. Het betrof hier onder andere rechters van het Hof, wetenschappers, advocaten en leden van nationale en internationale NGOs. De conferentie was onderverdeeld in thematische sessies. Wegens de grote hoeveelheid sessies en sprekers is het onmogelijk om een uitputtend verslag te bieden van alle bijdragen aan de conferentie. Hieronder zullen we enkele bijdragen in samenhang uitlichten.³

2. Pilot judgment procedures en de kwestie van overbevolking

De opening van de conferentie werd verricht door Guido Raimondi, de President van het Hof. Hij constateerde dat een grote groep van klagers bij het Hof bestaat uit gedetineerden. De meeste klachten van deze gedetineerden betreffen vermeende schendingen van artikel 3 EVRM, dat het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling inhoudt. Artikel 13 EVRM, dat het recht op een effectief rechtsmiddel op nationaal niveau bevat, speelt hierbij een cruciale rol. In veel lidstaten ontbreekt een dergelijk effectief rechtsmiddel op nationaal niveau. Veel verzoekers klagen over de abominabele detentieomstandigheden als gevolg van ernstige overbevolking in gevangenissen in landen zoals Oekraïne en Rusland. Meer dan 7.000 van de 9.000 zaken betreffen dergelijke structurele problemen in de mensenrechtenbescherming op nationaal niveau. Deze zogenaamde *repetitive cases* vormen een groot deel van de zware werkbelasting waarmee het Hof tegenwoordig te kampen heeft. Eén van de door het Hof ontwikkelde instrumenten om deze grote hoeveelheid soortgelijke zaken terug te dringen is de zogeheten *pilot judgment procedure*. In de *pilot judgment procedure* wordt niet alleen geoordeeld of in het voorliggende 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. Het idee achter de *pilot judgment procedure* is dat hierdoor het probleem op nationaal niveau wordt aangepakt, waardoor de grote toestroom van soortgelijke zaken vanuit een bepaald land een halt wordt toegeroepen.⁴ *Pilot judgment procedures* hebben inmiddels veranderingen in het gevangeniswezen in gang gezet of doen versnellen in onder andere Italië, Roemenië en Rusland, zo gaf Raimondi aan.

Kanstantin Dzehtsiarou (University of Liverpool) gaf in zijn bijdrage aan dat de *pilot judgment procedure* een structureel probleem blootlegt: de gebrekkige naleving van uitspraken van het Hof door lidstaten. De *pilot judgment procedure* wordt immers pas ingezet nadat eerdere uitspraken niet of onvoldoende zijn nageleefd. Het Hof kiest in een dergelijk geval wel voor de ultieme test: indien zelfs de *pilot judgment procedure* niet tot veranderingen leidt, lijkt dit het gezag van het Hof ernstig te kunnen ondermijnen.

De hierboven gesignaleerde problematiek met betrekking tot gebrekkige detentieomstandigheden heeft veelal te maken met een probleem dat speelt in een groot deel van de lid-

3 Meer informatie over de conferentie en het congresprogramma is hier te vinden: www.prisonlitigation.org/?p=1396&lang=en.

4 Zie ook P. Jacobs, 'Detentiekwesties en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: actuele ontwikkelingen', *Sancties* 2014/2.

staten van de Raad van Europa: overbevolking. Er zijn verschillende oplossingen denkbaar voor dit probleem: het bouwen van nieuwe gevangenissen, het vrijlaten van een deel van de detentiepopulatie, of het introduceren van alternatieve sancties en/of de intensivering ervan (waarbij de laatste mogelijkheid nadrukkelijk de voorkeur heeft van het CPT). In zijn bijdrage reflecteerde Joshua Guetzkow (Hebrew University of Jerusalem) op het probleem van overbevolking in gevangenissen in de Verenigde Staten en de wegen die daar zijn bewandeld om dit probleem tegen te gaan. De zogenoemde *class actions* (die tot op zekere hoogte vergeleken kunnen worden met de *pilot judgments* van het Hof) die daartoe in de VS zijn gevoerd, hebben volgens hem niet geleid tot een afname van de detentiepopulatie. Als reactie op deze procedures is in de afgelopen decennia sterk ingezet op het bouwen van nieuwe gevangenissen om de overbevolking tegen te gaan, zo gaf Guetzkow aan. De nieuwgebouwde gevangenissen werden al snel weer gevuld met (veelal nieuwe) gedetineerden. Het adagium lijkt te zijn:

“If you build it, they will fill it”.⁵

Volgens Guetzkow kan dit verklaard worden doordat de verantwoordelijke autoriteiten in de Verenigde Staten geen extra geld per gedetineerde wilden uitgeven: dit paste niet in het gevoerde ‘tough on crime’ beleid. Wat wél aan het publiek verkocht kon worden was het bijbouwen van gevangenissen om nog meer mensen op te kunnen sluiten. De oplossing van de overbevolking bleek dus slechts kortstondig; maatregelen die zogenaamd uit naam van de *class actions* werden genomen (meer gevangenissen bouwen) dienden in werkelijkheid andere doelen.

In dit verband vermelden wij nog de presentatie van Doutje Lettinga (Amnesty International Nederland). Zoals bekend is door Amnesty vorig jaar in samenwerking met Open Justice Initiative een kritisch rapport geschreven over de detentieomstandigheden op de Nederlandse terroristenafdelingen.⁶ Inmiddels is duidelijk dat het beleid voor deze (ook voorlopige gehechte) gedetineerden op sommige punten is aangepast.⁷ Dit heeft Amnesty en Open Justice Initiative er overigens niet van weerhouden om een zogenaamde *submission* te doen voor het VN Comité tegen Foltering: er is nog veel meer ruimte voor verbetering.⁸ Uit het inmiddels verschenen rapport van het Comité over Nederland blijkt dat ook het Comité erg kritisch is op de automatische plaatsing van verdachten en veroordeelden van terrorisme gerelateerde delicten op de terroristenafdeling en de detentieomstandigheden aldaar.⁹

5 J. Guetzkow & E.W. Schoon, ‘If You Build It, They Will Fill It: The Consequences of Prison Overcrowding Litigation’, *Law & Society Review* 2015 (2), p. 401-432.

6 Amnesty International Netherlands en Open Society Foundations, *Inhuman and unnecessary. Human rights violations in Dutch high-security prisons in the context of counterterrorism*, oktober 2017.

7 Zie het blog dat Lettinga samen met Jonathan Horowitz schreef voor Penal Reform International: ‘Detaining “Terrorists”: Challenges, solutions and the lessons we’ve learned’, te raadplegen via: www.penalreform.org/blog/detaining-terrorists-challenges-solutions-and-the-lessons-weve/ (laatst geraadpleegd op 23 januari 2019).

8 Zie: www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/submission-un-commission-against-torture-review-netherlands (laatst geraadpleegd op 23 januari 2019).

9 Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands, adopted by the Committee at its sixty-fifth session (13 November to 7 December 2018).

3. Eisen aan klachtprocedures

Recent heeft het CPT uitgebreid aandacht besteed aan de standaarden voor klachtprocedures voor gedetineerden op nationaal niveau.¹⁰ Dit als gevolg van de bevinding dat in het gros van de landen van de Raad van Europa adequate klachtprocedures voor gedetineerden niet bestaan of zeer gebrekkig zijn. Een effectieve klachtenprocedure op nationaal niveau is echter van groot belang voor het voorkomen van foltering, inhumane en vernederende behandeling en bestraffing op plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd zijn. Anton van Kalmthout besprak in zijn bijdrage de vijf door het CPT geformuleerde basisbeginselen waaraan de klachtprocedure voor gedetineerden op nationaal niveau zou moeten voldoen: 1) beschikbaarheid, 2) zichtbaarheid, 3) toegankelijkheid, betrouwbaarheid en veiligheid, 4) effectiviteit en 5) transparantie: verslaglegging en data-verzameling. Van Kalmthout ontcrachtte de mythe dat een laag aantal klachten exemplarisch is voor een goed functionerende klachtprocedure op nationaal niveau. Het tegenovergestelde blijkt vaak het geval te zijn, zo leren de CPT-bezoeken in de praktijk. Een voorbeeld van een dergelijke situatie werd gegeven in de presentatie van Christine Graebisch (Fachhochschule Dortmund). In het Duitse penitentiaire klachtensysteem leidt slechts 1 tot 5% van de klachten tot een gegrondverklaring. Dat komt niet omdat alle andere klachten ongegrond worden verklaard. Veel klachten stranden domweg in de procedure, bijvoorbeeld vanwege de lengte daarvan. Het komt hierdoor niet zelden voor, zo beschreef Graebisch, dat de gedetineerde al is vrijgelaten tegen de tijd dat uitspraak wordt gedaan, waardoor de klacht resulteert in een niet-ontvankelijkheid. Graebisch hekelde ook de juridische complexiteit van het klachtrecht en (mede daardoor) het zeer beperkte aantal advocaten dat zich voor deze procedures inspant. Van een goed beschikbare, toegankelijke en/of effectieve procedure voor Duitse gedetineerden kan, aldus Graebisch, derhalve niet zonder meer worden gesproken.

Het Nederlandse systeem lijkt in dit opzicht een succesverhaal, niet alleen vanwege de laagdrempeligheid en het hoge aantal klachten, maar ook gezien het feit dat het systeem voldoet aan de Europese standaarden zoals geformuleerd door het Hof en het CPT. Het Hof wijst in uitspraken de Nederlandse praktijk aan als een voorbeeld van een adequate klachtprocedure, onder andere vanwege de onafhankelijkheid van de oordelende instanties en het feit dat deze bevoegd zijn tot het geven van een bindend oordeel in de zaak.¹¹ In het door ons uitgevoerde onderzoek zijn echter ook andere geluiden te horen. Zo zou de laagdrempeligheid tot wel heel veel bagatelklachten leiden en wordt de formele klachtprocedure ook gebruikt wanneer bemiddeling wellicht veel beter zou zijn.

Andere sprekers, onder meer Daniel Witko (Helsinki Comité Polen) en Vasyl Melnychuk (Advocaat in Kiev, Oekraïne en lid van de Kharkiv Human Rights Protection Group) gaven aan dat de aanwezigheid van een procedure niet per se betekent dat hij ook wordt gebruikt: angst voor represailles kan gedetineerden ervan weerhouden om te klagen. Ze kunnen worden overgeplaatst, het personeel kan onaangenaam worden en/of medegedetineerden kunnen worden ingeschakeld om de klagers het leven zuur te maken. Evident is dat een gering aantal klachten in zo'n situatie niet betekent dat er kennelijk niets te klagen is.

10 27th general report of the CPT, CPT/Inf(2018), p. 25-29.

11 Hierover uitgebreid: P. Jacobs & A.M. van Kalmthout, 'The Dutch complaint and appeal procedure for prisoners in the light of European standards', in: G. Cliquennois & H. de Suremain (eds.), *Monitoring Penal Policy in Europe*, New York: Routledge 2018, p. 54-69.

4. Toegang tot rechtshulp

Gezien het thema van de conferentie ging een groot aantal sprekers in op de toegang tot het recht en toegang tot rechtshulp. In haar presentatie stond Pauline Jacobs stil bij een opmerkelijke trend die zichtbaar is in de Nederlandse penitentiaire procedure: steeds vaker is er tijdens de beklag- en beroepsprocedure sprake van rechtsbijstand door een advocaat. Over de toegevoegde waarde van de juridische bijstand in de beklagzaken zijn de meningen, blijkens ons onderzoek, verdeeld. Deze toename van rechtsbijstand in penitentiaire zaken lijkt, nogal paradoxaal, samen te hangen met de toenemende bezuinigingen op de rechtsbijstand (met name op de sociale advocatuur).¹² Tegelijk weten we natuurlijk dat de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand de kwaliteit van rechtshulp in de hele breedte bedreigt: in de media is dit de laatste maanden breed uitgemeten. De gevaren van vergaande bezuinigingen op de rechtsbijstand werden onderstreept door Simon Creighton. Nadat in het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk in de jaren '70 (na de uitspraak van het Hof in de zaak *Golder tegen het Verenigd Koninkrijk*¹³) de kwaliteit van en waarborgen rondom de penitentiaire procedure fors verbeterd waren, werd in 2014 de gefinancierde rechtshulp voor veroordeelde gedetineerden afgeschaft (verdachten in voorlopige hechtenis krijgen sowieso rechtshulp, ook in penitentiaire procedures). Omdat er ook fors werd bezuinigd op het gevangeniswezen, gingen de detentieomstandigheden in vliegende vaart achteruit. Een opvallend gegeven is dat in dezelfde tijd een schrikbarende toename van het aantal zelfmoorden in detentie plaatsvond. Uiteindelijk heeft de advocatuur, samen met NGOs, en gesteund door rechters, wetenschappers, de ombudsman en de *parole board*, voor elkaar weten te krijgen dat na een proefproces de bezuinigingen weer (deels) zijn teruggedraaid. Toch is blijvende schade aangericht: in de tussentijd (en gedreven door de bezuinigingen op de 'gewone' strafzaken) is het aantal advocaten dat gespecialiseerd is in de penitentiaire procedure drastisch gedaald en is de beschikbaarheid van rechtshulp problematisch:

“the cuts destroyed the speciality”.

5. Uitleiding

In bovenstaande sfeerimpressie is lang niet alles genoemd wat op de conferentie voorbij is gekomen. Het is andermaal duidelijk geworden dat we niet ver de grens over hoeven om een totaal andere detentiepraktijk te zien dan we in Nederland gewoon zijn. Rechten voor gedetineerden staan in alle landen van de Raad van Europa in meer of mindere mate op de kaart, maar er is lang niet altijd sprake van goede detentieomstandigheden en (voldoende) mogelijkheden voor gedetineerden om hun rechten af te dwingen of vermeende misstanden aan te kaarten. Dat is des te zorgelijker voor die gedetineerden die in voorlopige hechtenis verblijven. Zij moeten de tijd en de middelen hebben om zich voor te bereiden op de strafzaak en, in verband met de onschuldpresumptie, ook overigens zo min mogelijk in hun vrijheden worden beperkt. In veel landen, Nederland inclusief, is het omgekeerde het geval. De detentieomstandigheden voor voorlopig gehechten zijn vaak minder gunstig en

12 De Raad voor rechtsbijstand geeft een toevoeging voor penitentiaire klachten in meer complexe zaken. Voor rechtsbijstand in beroepsprocedures wordt een toevoeging vrijwel altijd verleend, tenzij er sprake is van een gering belang of een eenvoudige zaak. Een en ander volgt uit artikel 43, tweede lid van de Wet op rechtsbijstand (Wrb), in samenhang gelezen met artikel 65, eerste lid Pbw, artikel 12 en 28 Wrb en Werkinstructie Z080 geschillen/klachtzaken gedetineerden van de Raad voor Rechtsbijstand (<https://kenniswijzer.rvr.org/werk-instructies-toevoegen/strafzakennietverdachten/z080-geschillen---klachtzaken-gedeteneerden.html>).

13 EHRM 21 februari 1975, NJ 1975, 432, m.nt. E.A. Alkema.

er zijn veel omstandigheden die het verkrijgen van rechtshulp en/of de toegang tot rechtsbronnen belemmeren.

De voorlopige hechtenis staat op zich al enige tijd op de agenda van de EU, maar initiatieven tot wetgeving waren vooralsnog beperkt.¹⁴ Door de European Criminal Bar Association zijn onlangs concrete voorstellen gedaan om op EU-niveau instrumenten te ontwikkelen om de positie van voorlopig gehechte verdachten te verbeteren.¹⁵ Het belang van dergelijke instrumenten ligt evident in de grondrechtelijke sfeer. Leandro Mancano (Edinburgh Law School) wees er in dat verband nog op dat de zogeheten wederzijdse erkenning binnen de EU gediend is met verdere harmonisatie: detentieomstandigheden kunnen een rol spelen bij de bereidheid van rechters om verdachten over te leveren (op grond van het Europees Arrestatiebevel) of om de tenuitvoerlegging van vonnissen over te dragen (op grond van de WETS).¹⁶ Hoewel aanvullende regelgeving nooit kwaad kan, is – zo werd ook op dit congres in talloze bijdragen weer bevestigd – de praktijk weerbarstig. Alleen al binnen Nederland is, zo vinden wij, nog veel ruimte voor verbetering. Hoe trots we ook mogen zijn op ons succesvolle systeem van klachtbehandeling, het is onze stellige overtuiging dat een meer op conflictbeheersing en conflictbeslechting gericht beleid binnen de penitentiaire inrichtingen het aantal formele klachten drastisch zou moeten kunnen terugdringen. In het geval van de voorlopig gehechten zou het regime ook veel meer focus moeten hebben op (of zelfs: in dienst moeten staan van) het voorbereiden van de strafzaak.

14 Zie bijvoorbeeld J.M. Bener, 'Detentie in de Europese Unie', *Sancties* 2018/12; J.M.W. Lindeman, M.M. Boone en P. Jacobs, 'De praktijk van de Europese toezichtmaatregel: begin van een meeromvattende invloed van de EU op de voorlopige hechtenis?', *Strafblad* 2018, nr. 6.

15 V. Asselineau, 'Agenda 2020: A new Roadmap on minimum standards of certain procedural safeguards', *NJEC* 2018 (2), p. 184-190. Zie ook: www.ecba.org/extdocserv/20180424_ECBA_Agenda2020_NewRoadMap.pdf.

16 Een artikel van zijn hand met de titel 'Storming the Bastille. Detention conditions, the right to liberty and the case for approximation in EU law' zal binnenkort verschijnen in *Common Market Law Review*.