

**TECHNISCHE KORTBRIEF**

**COE COMMISSIE VAN**  
**MINISTERIËLE BESLUITEN**  
**OVER DE OVERBEVOLKING IN**  
**GEVANGENISSEN**

**Maart 2024**

*Auteurs: Béranger Dominici, Martin Jouvin*

## **EUROPEAN PRISON LITIGATION NETWORK (EPLN)**

Réseau Européen de Recherche et d'Action en Contentieux Pénitentiaire (RCP)

Vereniging voor Frans recht onder de wet van 1901

21ter rue Voltaire

75011 Paris, France

[www.prisonlitigation.org](http://www.prisonlitigation.org)

©EPLN, 2024

## Inhoud

<b>Inleiding.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Verwijzing naar het werk van de CoE en Nationale instellingen voor de Rechten van de Mens.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Bevordering van een allesomvattende strategie waarbij alle relevante belanghebbenden betrokken zijn.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Strategieën gericht op voorlopige hechtenis, korte straffen en stromen voor toelating.....</b>	<b>7</b>
<b>4. Minder aandacht besteed aan de opsluitingsduur en vervroegde vrijlating.....</b>	<b>8</b>

# Inleiding

Dit document wil een overzicht geven van het standpunt van de Commissie van Ministers van de Europese Raad (CM) en haar Secretariaat over het structurele probleem van overbevolking in gevangenissen.

Daartoe analyseert het de aanbevelingen van de CM en haar Secretariaat in 13 gekozen landen: België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Moldavië, Polen, Portugal, Roemenië, Rusland, Slovenië, Oekraïne.<sup>1</sup> Er werden enkel nota's en besluiten geanalyseerd die zijn aangenomen tot en met September 2023. Meer recente documenten zijn niet in beschouwing genomen.

Voor wat betreft de gekozen gevallen, waarvan enkele **piloot of quasi-piloot vonnissen zijn**,<sup>2</sup> heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (ECtHR) vastgesteld dat overbevolking in gevangenissen een **structureel of ingewikkeld probleem is** dat moest worden aangepakt door een aantal substantiële maatregelen aan te nemen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft soms richtlijnen gegeven over hoe dit probleem aan te pakken. Deze richtlijnen kunnen variëren van doelgerichte maatregelen die moeten worden aangenomen binnen een specifiek tijdsinterval (bijvoorbeeld in het geval van piloot vonnissen, het voorzien van effectieve rechtsmiddelen die beschikbaar zijn voor gedetineerden die een klachten wensen in te dienen over hun detentieomstandigheden, zie *Torreggiani en anderen v. Italië*, nr. [43517/09](#), 2013, §§ 96-99), tot bredere overwegingen over het strafrechtelijk beleid van staten (zie in het bijzonder *Orchowski v. Polen*, waarin het ECtHR stelde dat "indien een staat niet bij machte is om te garanderen dat de detentieomstandigheden voldoen aan de eisen van artikel 3 van de Conventie, het haar strikte strafbeleid moet opgeven om het aantal opgesloten mensen te verminderen of een systeem van alternatieve straffen te implementeren", *Orchowski v. Polen*, nr. [17885/04](#), 2009, § 153; zie ook *Torreggiani*, § 95).

Ondanks deze aanwijzingen heeft het ECtHR er meermaals op aangedrongen dat de CM "beter geplaatst" is om richtlijnen te geven over hoe een staat haar strafstelsel moet organiseren of gevangenhervormingen moet doorvoeren (*Sukachov v. Oekraïne*, nr. [14057/17](#), 2020, § 145; zie ook *Torreggiani*, §§ 94-95).

De CM komt vier keer per jaar bijeen op gedeputeerd niveau om de voortgang bij het implementeren van een aantal gevallen te beoordelen ("DH bijeenkomsten"). De beoordeling is gebaseerd op voortgangsrapporten opgemaakt door de regering ("Actieplannen", "Actierapport"), en inzendingen door niet-gouvernementele organisaties (NGOs) en nationale instellingen voor de rechten van de mens (NHRIs).

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen **twee belangrijke bronnen**. Ten eerste, de **besluiten genomen door de CM** ("CM besluiten"), met name de referentiedocumenten om het standpunt van de Commissie te begrijpen.

Ten tweede, de **nota's opgemaakt door het CM Secretariaat** ("Nota's") voorafgaand aan de DH bijeenkomst, gebaseerd op documentatie ontvangen van regeringen, NGOs en NHRIs. Deze nota's geven een beschrijving en analyse van de situatie in het beschouwde land, evenals de door de nationale

---

<sup>1</sup> De landen en bijhorende gevallen: **België**: *Vasilescu v. België*, nr. 64682/12, 25 april 2014; **Bulgarije**: *Neshkov v. Bulgarije*, nr. 36925/10, 27 januari 2015 & *Keyahov v. Bulgarije*, nr. 41035/98, 18 januari 2005; **Frankrijk**: *J.M.B. en anderen v. Frankrijk*, nr. 9671/15, 30 januari 2020; **Griekenland**: *Nisiotis v. Griekenland*, nr. 34704/08, 10 februari 2011; **Hongarije**: *Varga en anderen v. Hongarije*, nr. 14097/12; **Italië**: *Torreggiani v. Italië*, nr. 43517/09, 8 januari 2013 & *Sulejmanovic v. Italië*, nr. 22635/03, 16 juli 2009; **Moldavië**: *Ciorap v. Moldavië*, nr. 12066/02, 19 juni 2007 & *I.D. v. Moldavië*, nr. 47203/06, 30 november 2010; **Polen**: *Orchowski v. Polen*, nr. 17885/04, 22 oktober 2009 & *Norbert Sikorski v. Polen*, nr. 17599/05, 22 oktober 2009; **Portugal**: *Petrescu v. Portugal*, nr. 23190/17, 3 december 2019; **Roemenië**: *Rezmiveş v. Roemenië*, nr. 61467/12, 25 april 2017 & *Bragadireanu v. Roemenië*, nr. 22088/04, 6 december 2007; **Rusland**: *Ananyev v. Rusland*, nr. 42525/07, 1 oktober 2012; **Slovenië**: *Mandic v. Slovenië*, nr. 5774/10, 20 januari 2012; **Oekraïne**: *Sukachov v. Oekraïne*, nr. 14057/17, 30 januari 2020. Zie bijlagen voor meer gegevens over de gevallen.

<sup>2</sup> Piloot vonnissen zijn aangenomen wanneer de zaak in kwestie, als gevolg van een structurele of systemische aard, aanleiding geeft tot een aantal vergelijkbare aanvragen. In deze vonnissen kan het Hof aanwijzingen geven over de aan te nemen maatregelen door de respondent staat binnen een bepaalde tijdsperiode. De piloot vonnis procedure stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (ECtHR) in staat om de behandeling van de betreffende aanvragen uit te stellen. Zie het [Feitenblad over piloot vonnissen](#) opgemaakt door de ECtHR.

autoriteiten genomen of beoogde maatregelen. Ze bevatten ook een aantal voorstellen gericht aan de CM. Deze nota's zijn niet bindend maar kunnen worden gebruikt om het besluit van het Commissie te interpreteren.<sup>3</sup>

In deze bronnen zijn enkel elementen met betrekking tot overbevolking in gevangenissen geselecteerd (elementen met betrekking tot de materiële detentieomstandigheden of gegevens over genomen maatregelen die geen betrekking hebben op overbevolking zijn niet in beschouwing genomen).

## 1. Verwijzing naar het werk van de CoE en Nationale instellingen voor de Rechten van de Mens

De CM bevordert oplossingen die naar voren worden gebracht in ander werk van de Raad van Europa (CoE) in zaken van overbevolking in gevangenissen en gevangenisbeleid, zoals **aanbevelingen** ([Aanbeveling Rec\(99\)22 voor overbevolking in gevangenissen en inflatie van de gevangenispopulatie](#), [Aanbeveling Rec\(2000\)22 voor het verbeteren van de implementatie van de Europese regels inzake gemeenschapssancties en maatregelen](#), [Aanbeveling Rec\(2003\)22 voor voorwaardelijke vrijlating \(voorwaardelijke invrijheidsstelling\)](#) en [Aanbeveling Rec\(2006\)13 voor de toepassing van voorlopige hechtenis, de omstandigheden waarin dit plaatsvindt en het voorzien van waarborgen tegen misbruik](#) – zie bijv. met betrekking tot [Slovenië, 1259e bijeenkomst, nota's, 2016](#)), een **witboek** (Europese Commissie voor Misdaadproblemen, [Witboek over overbevolking in gevangenissen](#), 2016, zie bijv. met betrekking tot [Roemenië, 1362e bijeenkomst, nota's, 2019](#); [1398e bijeenkomst, nota's, 2021](#); [1468e bijeenkomst, nota's, 2023](#)), **CPT standpunten** (landspecifiek of een bredere relevantie – bijv. het [CPT jaarrapport voor 2021](#) ter bevordering van de toepassing van “een bindend juridisch systeem van gevangenisregulering” om overbevolking in gevangenissen aan te pakken, zie met betrekking tot [Portugal, 1475e bijeenkomst, nota's, 2023](#)), of **technische bijstand geboden door CoE** (bijv. de het actieplan van de Raad van Europa voor de Moldavische Republiek 2021 – 2024, gefinancierd door het Trustfonds project voor de rechten van de mens (HRTF) Nr. 18 programma – zie met betrekking tot [Moldavië: 1265e bijeenkomst, CM besluit, 2016](#); met betrekking tot [Rusland: 1157e bijeenkomst, nota's, 2012](#)).

NHRI rapporten worden ook vermeld als zinvolle bronnen van inspiratie als aanvulling op de CoE bronnen (zie met betrekking tot [Bulgarije: 1172e bijeenkomst, CM besluit, 2013](#), waarin de CM de autoriteiten aanmoedigt om “naar behoren rekening te houden [...] met de relevante aanbevelingen van toezichthoudende instanties op nationaal en internationaal niveau, inclusief de CPT en de Ombudsman”; met betrekking tot [Portugal: 1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#), waarin de CM de autoriteiten aanmoedigt om “volledig gebruik te maken van de relevante expertise, het werk en de instrumenten van de Raad van Europa en de aanbevelingen van het Nationaal Preventiemechanisme”).

## 2. Bevordering van een allesomvattende strategie waarbij alle relevante belanghebbenden betrokken zijn

De CM stelt duidelijk dat het bestrijden van overbevolking in gevangenissen **de implementatie van een allesomvattende strategie vereist**, waarbij alle relevante actoren worden betrokken, en waarbij verschillende aspecten van het fenomeen worden aangepakt, via beleidswijzigingen,

<sup>3</sup> Zie voor meer gegevens [iGids: Commissie van Ministeriële Procedures en Werkmethoden](#), deel III. 5: “De documentatie van de [bijeenkomst] omvat basisdocumentatie ter bespreking en nota's over de agenda met de ontwerpbesluiten. Het Secretariaat stelt alleen nota's op over de agenda wanneer ze van toegevoegde waarde zijn voor de besprekingen van de gedeputeerden en/of wanneer ze nodig zijn om het besluit van de gedeputeerden op te maken” ; zie ook Europees Implementatienetwerk, [Implementatie van vonnissen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een handboek voor NGOs, benadeelde partijen en hun juridische adviseurs](#), p. 14: “Deze nota's bevatten samenvattingen van de gevallen en opduikende problemen, samen met de ontwerpbesluiten van de CM voor elk geval”.

bewustmakingsactiviteiten bij relevante actoren, organisatorische maatregelen die detentieregimes beïnvloeden, en interventies in het gevangenisdomein.

Hoewel de rechterlijke macht vooral wordt genoemd als “de enige actor die **vrijlating of strafaanpassing kan opleggen** en zo kan **optreden tegen de ‘bronnen’ van schendingen van artikel 3**” (citaat met betrekking tot [Frankrijk](#), [1411e bijeenkomst, nota's, 2021](#)), dienen alle relevante belanghebbenden uit het strafdomein te worden betrokken (zie met betrekking tot [België](#): “openbare aanklagers, onderzoeks- en handhavingsrechters, gevangenisadministratie en reclasseringsdiensten”, [1436e bijeenkomst, nota's, 2022](#); met betrekking tot [Griekenland](#): [1288e bijeenkomst, nota's, 2017](#) waarin het Secretariaat oproept om “het strafsysteem en de **interactie tussen het wetgevende (strafsysteem), het juridische (straffen) en het correctionele systeem (detentieomstandigheden) te herzien**”; met betrekking tot [Portugal](#): [1475e bijeenkomst, nota's, 2023](#), waarin het Secretariaat nadruk legt op “de duidelijke toegevoegde waarde om alle belanghebbenden te consulteren” in het proces, en een directe verwijzing maakt naar de input van “actoren uit de burgerlijke maatschappij, wat stevige inzichten biedt in de basisoorzaken van de problemen en het soort acties die dit kan aanpakken”).

Vaak ontbreekt een dergelijke strategie in de landen onder beschouwing door de Commissie van Ministers, en wordt vaak aangehaald als een **benodigde stap om het probleem van overbevolking in gevangenissen aan te pakken** (zie bijvoorbeeld met betrekking tot [Frankrijk](#): [1451e bijeenkomst, nota's, 2022](#) en [CM besluit](#); met betrekking tot [Oekraïne](#): [1475e bijeenkomst, nota's, 2023](#) en [CM besluit](#); met betrekking tot [Portugal](#): [1475e bijeenkomst, nota's, 2023](#) en [CM besluit](#)). De beoordeelde voorbeelden tonen aan dat een dergelijke strategie de overbevolking in gevangenissen moet aanpakken met maatregelen die een impact hebben op de strafwetgeving (om minder gebruik te maken van opsluiting), procedurele wetgeving (om te garanderen dat gevangenen toegang hebben tot effectieve rechtsmiddelen), en het gevangenisdomein (om de materiële detentieomstandigheden te verbeteren).

Een voorbeeld van de implementatie van dergelijke strategieën kan worden gevonden in [Rusland](#), in de beginfase van de implementatie van het vonnis *Ananyev en anderen v. Rusland* (nr. [42525/07](#), 2012), waar de CM “tevreden vaststelde dat het actieplan gebaseerd is op een allesomvattende en lange-termijn strategie om het structurele probleem aangegeven door het Hof weg te werken” ([1157e bijeenkomst, nota's, 2012](#) en [CM besluit](#)). Dit actieplan omvatte terzelfdertijd “maatregelen gericht op een breder gebruik van alternatieve maatregelen voor detentie”; maatregelen gericht op het verder verbeteren van materiële detentieomstandigheden; en maatregelen gericht op het opzetten van binnenlandse compenserende en preventieve rechtsmiddelen en op de verdere verbetering van de bestaande” (idem). Niettegenstaande de initiële “tevredenheid” met de door de autoriteiten genomen maatregelen tijdens het laatste onderzoek van het geval zeven jaar later, stelde de CM “met bezorgdheid” vast dat het [ECtHR] nog steeds vonnissen aflevert over overbevolking in een aantal detentie-inrichtingen en moedigt de autoriteiten aan om informatie te verstrekken over de maatregelen die zijn genomen om dit probleem aan te pakken” ([1348th meeting, CM besluit, 2019](#)).

Hetzelfde geldt voor de maatregelen aangenomen door de Italiaanse autoriteiten inzake de implementatie van het *Torreggiani* piloot vonnis (afgesloten in 2016) die soms door het Secretariaat worden bestempeld als een “bron van inspiratie” voor andere landen (zie bijvoorbeeld met betrekking tot [Hongarije](#): [1250e bijeenkomst, nota's, 2016](#); met betrekking tot [Slovenië](#): [1259e bijeenkomst, nota's, 2016](#)).

Zoals benadrukt door het Secretariaat hebben de [Italiaanse](#) autoriteiten maatregelen aangenomen in drie reeksen acties: strafbeleidsmaatregelen om meer gebruik te maken van alternatieven voor opsluiting en minder gebruik te maken van opsluiting en voorlopige hechtenis voor lichtere misdaden, organisatorische maatregelen om de leefomstandigheden van gevangenen te verbeteren en gevangenissen te renoveren ([1214e bijeenkomst, nota's, 2014](#)).

De CM maakt het heel duidelijk dat **alleen maatregelen gericht op het vermeerderen van het aantal gevangenisplaatsen het probleem van de overbevolking niet kunnen oplossen** (zie met betrekking tot [Frankrijk](#): [1451e bijeenkomst, nota's, 2022](#); met betrekking tot [België](#): [1475e bijeenkomst, nota's, 2023](#) en [CM besluit](#)) – hoewel ze een onderdeel van de oplossing kunnen zijn, wanneer ze parallel worden genomen met andere beleidsinitiatieven (zie met betrekking tot [Griekenland](#): [1172e bijeenkomst, nota's, 2013](#); met betrekking tot [Roemenië](#): [1122e bijeenkomst, nota's, 2015](#)).

### **3. Strategieën gericht op voorlopige hechtenis, korte straffen en stromen voor toelating**

In een aantal nota's van het Secretariaat en CM besluiten wordt de nadruk gelegd op "beleid op maat om het aantal personen dat wordt doorverwezen naar gevangenissen te beperken of te matigen", wat in bepaalde gevallen wordt beschouwd als zijnde "de enige haalbare manier om overbevolking onder controle te houden" (citatoren met betrekking tot [Hongarije: 1250e bijeenkomst, nota's, 2016](#), het Secretariaat citeert het [CPT bezoeksrapport gepubliceerd in 2014](#), § 39).

**Alternatieven voor opsluiting en voorlopige hechtenis** (gebruikmakende van alternatieve straffen of alternatieve dwangmaatregelen) worden bijgevolg vaak aangeprezen. Dit is bijv. de hoofdfocus van de interventie van de CM met betrekking tot [Hongarije](#), waarin wordt gesteld dat alternatieven voor opsluiting "te weinig worden gebruikt" ([1377e bis bijeenkomst, nota's, 2020](#); [1310e bijeenkomst, nota's, 2018](#)). Dit werd ook vermeld als deel van het probleem in andere landen, zoals [Oekraïne](#) ([1390e bijeenkomst, nota's, 2020](#) en [CM besluit, 2020](#)), [Frankrijk](#) ([1451e bijeenkomst, nota's, 2022](#) en [CM besluit](#)), [Moldavië](#) ([1186e bijeenkomst, nota, 2013](#) en [CM besluit](#)), [Slovenië](#) ([1259e bijeenkomst, nota's, 2016](#) en [CM besluit](#)), en meer. De aanbeveling om meer gebruik te maken van alternatieven voor opsluiting is ook gedaan met betrekking tot [Portugal](#), hoewel het land een van de laagste toelatingsgraden heeft in CoE landen – waaruit kan worden afgeleid dat het probleem van overbevolking verschillende oorzaken heeft ([1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#)).

Alternatieven voor voorlopige hechtenis worden speciaal aanbevolen of geanalyseerd in landen waar de **frequentie en duur van de voorlopige hechtenis** een ernstig probleem bleek te zijn - zie in het bijzonder de gevallen in [Polen](#) ([1164e bijeenkomst, nota's, 2013](#) en [CM besluit](#)), [Griekenland](#) ([1390e bijeenkomst, nota's, 2020](#)) of [Rusland](#) ([1288e bijeenkomst, nota's, 2017](#)).

De maatregelen die door de landen zijn geïmplementeerd en zijn beoordeeld of aanbevolen door de CM of het Secretariaat omvatten onder andere een toename van het gebruik van **elektronische monitoring** als alternatief voor voorlopige hechtenis “, als een autonome straf of middel om een straf op te dringen” (citaat met betrekking tot [België](#), een bredere toepassing van deze maatregel werd "met interesse" vastgesteld door het Secretariaat en de CM: [1475e bijeenkomst, nota's, 2023](#) en [CM besluit](#)).

Er is geen kritische analyse van het gebruik van deze maatregel terug te vinden in de beoordeelde documenten. In twee afgesloten gevallen ([Polen](#), [Italië](#)), werd een toename van het gebruik van elektronische monitoring voor korte straffen geïmplementeerd en **dit werd vermeld als onderdeel van een bredere set van maatregelen** die enige resultaten hebben opgeleverd op het gebied van overbevolking (zie met betrekking tot [Polen](#): [1265e bijeenkomst, Resolutie, 2016](#), de resolutie vermeldt het meest recent ingediende actieplan dat stelt dat elektronische monitoring kan worden opgedrongen als een alternatief voor hechtenisstraffen van maximaal één jaar; met betrekking tot [Italië](#): [1201e bijeenkomst, nota's, 2014](#)).

In andere lopende gevallen wordt de **implementatie van een breder gebruik van elektronische monitoring aanbevolen als middel om overbevolking te verminderen** (zie met betrekking tot [België](#): [1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#), vermeld hierboven – het uitgebreide gebruik van alternatieven voor opsluiting, inclusief elektronische monitoring werd al zes jaar eerder verondersteld "bij te dragen aan de vermindering van de gevangenispopulatie", zie [1302e bijeenkomst, nota's, 2017](#); met betrekking tot [Roemenië](#): [1310e bijeenkomst, CM besluit, 2018](#)). Het gaat gepaard met een **aanbeveling om de reclasseringsdienst te versterken** (zie met betrekking tot [België](#): [1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#); met betrekking tot [Roemenië](#): [1362e bijeenkomst, nota's, 2019](#), waarin het Secretariaat met spijt vaststelt dat de reclasseringsdienst ernstig "onderbemand blijft niettegenstaande de fundamentele bijdrage waarin 100.000 mensen werden weggeleid uit het gevangenisstelsel, waardoor de effectieve werking ervan essentieel is voor het succes op de korte en lange termijn van de Roemeense strategie tegen overbevolking"; zie ook het geval in [Slovenië](#) waar een van de genomen maatregelen de oprichting van een reclasseringsdienst was: [1294e bijeenkomst, nota's, 2017](#)).



Andere maatregelen omvatten **doelgerichte interventies in de misdaadwetgeving** om te garanderen dat "opsluiting een laatste reddingsmiddel is" (citaat met betrekking tot Moldavië: [1406e bijeenkomst, nota's, 2021](#)). Dit werd toegepast bij kleine overtredingen, bijv. door Italië ([1150e bijeenkomst, nota's, 2012](#) en [CM besluit](#)) of Polen ([1265e bijeenkomst, resolutie, 2016](#) dat het meest recente actieplan vermeld), werd overwogen door Griekenland in 2020 in het kader van een hervorming "gericht op het afdwingen van een gematigder strafbeleid" ([1390e bijeenkomst, nota, 2020](#) en [CM besluit](#)), en werd noodzakelijk geacht tijdens het eerste onderzoek van de implementatie door Hongarije van het piloot vonnis *Varga en anderen v. Hongarije* (nr. [14097/12](#), 2015; zie [1236e bijeenkomst, nota's, 2015](#): het Secretariaat stelde dat het ontwikkelen van alternatieven voor opsluiting noodzakelijk is vanwege het feit dat kleine misdrijven vaak worden bestraft met hechtenismaatregelen). Met betrekking tot België, heeft de CM een alternatieve bewoording gemaakt, en voorgesteld om "het aantal gevallen van opsluiting voorzien door de wet te verminderen" ([1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#)).

Een andere maatregel die aan belang wint in recentere besluiten is de implementatie van een **juridisch bindende controle over de gevangenispopulatie**. Dit werd opgemerkt als een maatregelen genomen door de Sloveense autoriteiten in hun "veelzijdige nationale strategie om het probleem van overbevolking te bestrijden" ([1294e bijeenkomst, nota's, september 2017](#): gevangenen in de gevangenis van Ljubljana moesten automatisch worden overgeplaatst naar andere gevangenissen wanneer de inrichting de maximum capaciteit heeft bereikt) en werd aanbevolen met betrekking tot Frankrijk ([1451e bijeenkomst, CM besluit, 2022](#): de CM moedigde de autoriteiten aan om "nieuwe wetgevende maatregelen te overwegen die de gevangenispopulatie in een meer bindende aard zou reguleren") en België ([1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#): de CM moedigde de autoriteiten aan om "zonder uitstel bindende maatregelen te overwegen om de gevangenispopulatie te reguleren").

Een soortgelijke maatregel werd ook overwogen door het Secretariaat voor Portugal, maar het komt niet voor in het CM besluit (1475e bijeenkomst, 19-21 september 2023: vergelijk de nota's die voorstellen om "een bindend juridisch systeem van gevangenisregulering op te zetten, en dit zo snel mogelijk ingang te laten vinden van zodra overbevolkingssituaties optreden [...] bijvoorbeeld door een absolute bovengrens voor het aantal personen voor elke gevangenis vast te stellen", en het CM besluit roept eenvoudigweg de autoriteiten op om "gebruik te maken van alle maatregelen die beschikbaar zijn onder de huidige wetgeving om de toegang tot het gevangenisstelsel te beperken").

## **4. Minder aandacht besteed aan de opsluitingsduur en vervroegde vrijlating**

Staatshervormingen om de duur van straffen te verminderen zijn vooral van toepassing op **kleinere misdrijven**, zoals aangetoond door de hervorming aangenomen door Italië waar "mildere straffen voor kleine drugserelateerde misdrijven" werden geïmplementeerd ([1201e bijeenkomst, nota's, 2014](#)) of Griekenland, dat "kleine misdrijven" heeft afgeschaft ([1390e bijeenkomst, nota's, 2020](#)).

Het probleem van **langdurige straffen** worden zelden aangepakt.

In twee gevallen worden ze kort vermeld als factor van overbevolking. Met betrekking tot Frankrijk, nadat de impact van korte-termijn straffen op overbevolking werd benadrukt, voegde het Secretariaat toe dat langere straffen bijdragen tot de "overbezetting van gevangenisplaatsen in de tijd" ([1451e bijeenkomst, nota's, 2022](#)). Met betrekking tot Roemenië vreest het Secretariaat dat "langere straffen voor recidivisten en zwaardere voorwaarden voor toegang tot voorwaardelijke vrijlating" de positieve impact van een breder gebruik van elektronische monitoring zou kunnen tenietdoen ([1310e bijeenkomst, nota's, 2018](#)). Dit probleem wordt in meer detail aangepakt met betrekking tot Griekenland: als reactie op een hervorming van het strafrecht waarbij zwaardere straffen worden opgelegd voor een aantal ernstige misdrijven, stelt het Secretariaat dat "**de toename van de bestraffing op het hoogste niveau van de strafschaal niet kan worden gecompenseerd door de meer bescheiden afname op het onderste niveau**" en dat een dergelijk beleid "gewoonlijk leidt tot hogere opsluitingspercentages en bijgevolg de overbevolking in gevangenissen niet consistent kunnen oplossen" ([1428e bijeenkomst, nota's, 2022](#)).

Voorbeelden van **verbeteringen aan strafaanpassingsmechanismen** komen meer frequent voor, als aanbevelingen die moeten worden geïmplementeerd (zie met betrekking tot België: [1355e bijeenkomst, CM besluit meeting, 2019](#); met betrekking tot Moldavië: [1406e bijeenkomst, CM besluit, 2021](#); met



betrekking tot [Portugal: 1475e bijeenkomst, CM besluit, 2023](#)), of als positieve beoordeling van door de autoriteiten aangenomen maatregelen (zie met betrekking tot [Bulgarije: 1411e bijeenkomst, nota's, september 2021](#), na een hervorming waardoor gevangenen voorwaardelijke vrijlating kunnen aanvragen rechtstreeks bij de bevoegde rechtbank, evenals versoepeling van de voorwaarden voor toegang tot voorwaardelijke vrijlating van recidivisten; met betrekking tot [Italië: 1214e bijeenkomst, nota's, 2014](#), betreffende een hervorming die meer mogelijkheden bood aan gevangenen om te kunnen genieten van vervroegde vrijlating onder toezicht door het aantal dagen opsluiting per semester te verhogen zodat een gevangene in aanmerking komt voor vervroegde vrijlating; met betrekking tot [Roemenië: 1348e bijeenkomst, nota's, 2019](#) en [CM besluit](#), betreffende een hervorming met betrekking tot voorwaardelijke vrijlating die heeft bijgedragen tot een vermindering van het aantal gevangenen; met betrekking tot [Griekenland: 1230e bijeenkomst, nota's, 2015](#), waarin het Secretariaat voorstelt om bestaande maatregelen aan te vullen gericht op "het verminderen van het aantal mensen dat wordt geïnterneerd om een straf uit te zitten (alternatieven voor opsluiting) en het garanderen van een vermindering van de populatie van veroordeelde gevangenen door middel van opschorting van gevangenisstraffen of regelingen voor vervroegde vrijlating" met alternatieven voor voorlopige hechtenis).

Er zijn ook aanbevelingen gemaakt om de tijdelijke **maatregelen aangenomen tijdens de COVID-19 pandemie** permanent te maken. Deze maatregelen resulteerden vaak in een afname van de gevangenispopulatie na implementatie van regelingen voor strafaanpassing (zie met betrekking tot [Portugal: 1398e bijeenkomst, nota's, 2021](#) en [CM besluit](#) waarbij de CM aanbeveelt om in plaats van permanente "flexibelere strafafdwinging" toe te passen, zoals beschreven door het Secretariaat in haar nota's als "gedeeltelijke gratie van gevangenisstraffen, toekenning van buitengewoon administratief verlof, kwijtschelding van straf en vervroegde vrijlating" – deze aanbeveling werd niet herhaald in het onderzoek van het geval in 2023). Met betrekking tot [België](#) (dat soortgelijke maatregelen heeft geïmplementeerd in de vorm van onderbreking van straffen en vervroegde vrijlating, heeft het Secretariaat slechts opgemerkt dat "de kans tijdens de eerste golf van COVID-19 werd gegrepen, maar dat de **effecten ervan** niet werden aangehouden in de tijd", wat niet kan worden geïnterpreteerd als een aanbeveling om de maatregelen te verlengen ([1398e bijeenkomst, nota's, 2021](#), met de nadruk: de maatregelen worden vermeld in de NHRI inzending geciteerd in voetnoot 15 van de nota's van het Secretariaat).

Het vraagstuk van overbevolking als demografisch fenomeen, en het vraagstuk van de procedurele rechten van gevangenen, overlappen met het vraagstuk van de compenserende rechtsmiddelen die de autoriteiten gaan implementeren: de CM heeft herhaaldelijk voorgesteld om rechtsmiddelen te implementeren die **compensaties zouden toekennen in de vorm van strafvermindering** voor gevangenen die worden vastgehouden in slechte detentieomstandigheden (het in deze context geciteerde voorbeeld is het rechtsmiddel dat is geïmplementeerd in [Italië](#) en dat door ECtHR in haar besluit is geanalyseerd [Stella v. Italië](#) (nr. [49169/09](#), 2014) het besluit zou "het onmiskenbare voordeel hebben dat het helpt het probleem van de overbevolking op te lossen door de vrijlating van gedetineerden uit de gevangenis te versnellen", zie ook [1201e bijeenkomst, CM besluit, 2014](#); zie met betrekking tot [Rusland: 1288e bijeenkomst, CM besluit, 2017](#); met betrekking tot [Roemenië: 1362e bijeenkomst, CM besluit meeting, 2019](#) waarin de CM "de afschaffing van het rechtsmiddel dat is ingevoerd om compensatie te bieden in de vorm van strafvermindering voor personen" die worden vastgehouden in slechte omstandigheden, betreft).



Funded by the  
European Union

Gefinancierd door de Europese Unie. De gepresenteerde standpunten en meningen komen alleen van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de Europese Unie. De Europese Unie is hiervoor niet aansprakelijk.