

16.04.04

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Rechten der Häftlinge in der Europäischen Union

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments - 304148 - vom 7. April 2004. Das Europäische Parlament hat die EntschlieÙung in der Sitzung am 9. März 2004 angenommen.

Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu den Rechten der Häftlinge in der Europäischen Union (2003/2188(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Vorschlags für eine Empfehlung an den Rat von Marco Cappato und Giuseppe Di Lello Finuoli im Namen der GUE/NGL-Fraktion zu den Rechten von Häftlingen in der Europäischen Union (B5-0362/2003/rev.),
- unter Hinweis auf die Texte der Europäischen Union, die den Schutz der Menschenrechte betreffen, und insbesondere die Artikel 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere Artikel 4, und den Entwurf für eine europäische Verfassung, mit dem die Charta bindend wäre,
- in Kenntnis der internationalen Instrumente, die die Menschenrechte und das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung betreffen, insbesondere die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 5), den Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (Artikel 7), die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und das Fakultativprotokoll zu dieser Konvention über die Einführung eines Systems regelmäßiger Besuche in Haftanstalten durch unabhängige internationale und nationale Gremien,
- in Kenntnis der Texte, die auf der Ebene des Europarates die Menschenrechte und das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe betreffen, insbesondere: die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 3), die dazugehörigen Protokolle und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte; die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe 1987, mit dem das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) eingesetzt wurde, sowie die Berichte dieses Komitees,
- in Kenntnis der Texte, die speziell die Rechte der Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen wurde, insbesondere auf der Ebene der Vereinten Nationen alle Mindestnormen für die Behandlung von Häftlingen und die von der Generalversammlung angenommenen Erklärungen und Grundsätze; auf der Ebene des Europarates die Resolution (73)5 über die Mindestnormen für die Behandlung von Häftlingen, die Empfehlung R(87)3 über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die anderen vom Ministerkomitee angenommenen Empfehlungen¹ und die von der Parlamentarischen Versammlung angenommenen Empfehlungen,

¹ Für eine ausführliche Liste der Empfehlungen und Resolutionen des Europarates im Bereich des Strafvollzugs:

http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/Coopération_juridique/Emprisonnement_et_alternatives/Instruments_juridiques/Liste_instruments.asp#TopOfPage

- in Kenntnis der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 45/113 vom 14. Dezember 1990 angenommen Regeln für den Schutz Jugendlicher im Freiheitsentzug sowie auf die Mindestnormen der Vereinten Nationen für den Jugendstrafvollzug (Peking-Regeln), die die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 40/33 vom 29. November 1985 angenommen hatte,
 - unter Hinweis auf seine jährlichen Entschlüsse zur Achtung der Menschenrechte in der Europäischen Union, seine Entschlüsselung vom 18. Januar 1996 zu den menschenunwürdigen Haftbedingungen in Gefängnissen der Europäischen Union¹ und seine Entschlüsselung vom 17. Dezember 1998 zu den Haftbedingungen in der Europäischen Union: Umwandlungen und Ersatzstrafen²,
 - unter Hinweis auf seine wiederholten Aufforderungen an die Kommission und an den Rat, einen Rahmenbeschluss über die Rechte der Häftlinge vorzuschlagen³,
 - in Kenntnis der vom Rat angenommene Entschlüsselung zur Behandlung der Drogenabhängigen im Strafvollzug und die Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2003 zur Prävention und Reduzierung von Gesundheitsschäden im Zusammenhang mit der Drogenabhängigkeit⁴,
 - in Kenntnis des Berichts des Netzes der unabhängigen Sachverständigen für Menschenrechte betreffend die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Jahr 2002,
 - gestützt auf Artikel 49 Absatz 3 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten (A5-0094/2004),
- A. in der Erwägung, dass die Europäische Union sich als Aufgabe die Entwicklung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel gesetzt hat, und dass sie gemäß Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union die Menschenrechte und die Grundfreiheiten achtet, was positive Verpflichtungen mit sich bringt, um die Erfüllung

¹ ABl. C 32 vom 5.2.1996, S. 102.

² ABl. C 98 vom 9.4.1999, S. 299.

³ Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 6. November 2003 an den Rat über Mindestnormen im Bereich der Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, Ziffer 24: *Das EP "fordert den Rat und die Kommission auf, die Untersuchung der Haftbedingungen und der Vollzugsanstalten in der Europäischen Union zu beschleunigen, damit ein Rahmenbeschluss über die Rechte von Häftlingen und gemeinsame Mindestnormen zur Gewährleistung solcher Rechte auf der Grundlage von Artikel 6 angenommen werden kann"* [(P5_TA(2003)0484)]. Ebenso die Entschlüsselung des Europäischen Parlaments vom 4. September 2003 zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2002), Ziffer 23: *Das EP "ist generell der Auffassung, dass es in einem europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts angebracht ist, die europäischen Kapazitäten auch zu mobilisieren, um die Funktionsweise des Polizei- und Gefängnissystems zu verbessern, beispielsweise, ...indem ein Rahmenbeschluss über Mindeststandards in Bezug auf die Rechte von Häftlingen in der Europäischen Union ausgearbeitet wird"* (P5_TA(2003)0376).

⁴ ABl. L 165 vom 3.7.2003, S. 31.

dieses Engagements effizient zu gewährleisten;

- B. in der Erwägung, dass die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung der Beschlüsse im Strafrecht und das Inkrafttreten des Europäischen Haftbefehls zusätzliche dringliche Maßnahmen in den Bereichen des wirksamen Schutzes der Menschenrechte und der Grundfreiheiten erfordern, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Zahl der Bürger eines Mitgliedstaates, die in einem anderen Mitgliedstaat in Haft sind, auf diese Weise zunehmen könnte,
- C. in der Erwägung, dass nach Angaben des Europarates zum 1. September 2002 539 436 Personen in der erweiterten Europäischen Union in Haft waren, und dass diese Angaben einen Besorgnis erregenden Rahmen bilden:
 - Überfüllung;
 - Zunahme der Zahl der Gefangenen;
 - Zunahme der Zahl der ausländischen Häftlinge;
 - Häftlinge, die ihr endgültiges Urteil abwarten;
 - zahlreiche Todesfälle und Selbstmorde,
- D. in der Erwägung, dass aus den Berichten des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) hervorgeht, dass einige Probleme, wie Misshandlung, unzureichende Infrastruktur in den Vollzugsanstalten, unzureichende Aktivitäten und Behandlung, auf dramatische Weise anhalten,
- E. in der Erwägung, dass Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte den Mitgliedstaaten nicht nur negative Verpflichtungen auferlegen, indem ihnen untersagt wird, die Häftlinge unmenschlicher und erniedrigender Behandlung auszusetzen, sondern auch positive Verpflichtungen, indem sie aufgefordert werden, zu gewährleisten, dass die Haftbedingungen mit der Menschenwürde vereinbar sind und Verletzungen dieser Rechte gründlich und wirksam untersucht werden,
- F. in der Erwägung, dass der Europarat derzeit seine Vorschriften für den europäischen Strafvollzug überarbeitet, und dass innerhalb der Parlamentarischen Versammlung vom Abgeordneten Michel Hunault, Berichterstatter für die Lage in den Gefängnissen und den Untersuchungsgefängnissen in Europa, eine Initiative zur Ausarbeitung einer Charta im Bereich des Strafvollzugs in Europa in die Wege geleitet wurde,
- G. in der Erwägung, dass das Fakultativprotokoll zur Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe nur von acht Mitglied- oder Beitrittsstaaten der Europäischen Union (Österreich, Dänemark, Spanien, Finnland, Italien, Malta, Schweden, Vereinigtes Königreich) unterzeichnet wurde, und dass nur drei Staaten dieses Protokoll ratifiziert haben (Spanien, Malta und das Vereinigte Königreich),
- H. in der Erwägung, dass einige Mitgliedstaaten für die nationalen und europäischen Abgeordneten das Recht vorsehen, die Haftanstalten zu besichtigen und zu inspizieren, und dass das Europäische Parlament gefordert hatte, dieses Recht den Mitgliedern des

Europäischen Parlaments im gesamten Hoheitsgebiet der Europäischen Union einzuräumen¹,

- I. in der Erwägung, dass ein Problem, das die Staaten oft erwähnen, die fehlenden Mittel zur Verbesserung der Haftanstalten sind, und dass es sich als notwendig erweisen könnte, einer Haushaltslinie einzusetzen, um sie dazu zu ermuntern, höhere Standards und die Empfehlungen des CPT einzuhalten;
- J. in der Erwägung, dass es weniger Rückfälle geben dürfte, wenn angemessene Haftbedingungen sowie der Zugang zu Vorbereitungsstrukturen für die Resozialisierung gewährleistet sind,
- K. in der Erwägung, dass es rechtmäßig oder de facto spezielle Haftregelungen gibt, und unter Hinweis darauf, dass das CPT in Bezug auf die sogenannte italienische Regelung 41a seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht hat, und dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Italien wegen der Verzögerung, mit der das zuständige Gericht die Anträge eines Häftlings geprüft hat, verurteilt hat; ferner, dass das Netz unabhängiger Sachverständiger für Menschenrechte der Europäischen Union in seinem Bericht für das Jahr 2002 bestätigt hat, "angesichts der Tatsache, dass diese Sonderregelung Maßnahmen enthalte, die in keinem Zusammenhang zum Ziel der Sicherheit stünden, sei es gestattet, sich über die Vereinbarkeit dieser Sonderregelung mit der vom CPT empfohlenen Vorgehensweise Gedanken zu machen",
- L. in der Erwägung, dass die Lage in den so genannten „Auffangzentren für Ausländer“ äußerst beunruhigend ist, was Italien beispielsweise im letzten Bericht von "Ärzte ohne Grenzen" vorgeworfen wurde, und dass die Rechte von Asylbewerbern auf Rechtsbeistand und medizinische Betreuung verletzt werden,
- M. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten sich im Rahmen des Europarates verpflichtet haben, die Ausweitung der Anwendung alternativer Strafen zu Gefängnis und Inhaftierung zu erwägen,
- N. in der Erwägung, dass der Rat Entschlüsse und Empfehlungen zu den spezifischen Problemen der Drogensucht und deren Risikominderung, insbesondere zur Behandlung innerhalb oder außerhalb der Haftanstalten angenommen hat, die von den Mitgliedstaaten nicht immer beachtet werden,
- O. in der Erwägung, dass der Rat unter italienischem Vorsitz eine Initiative betreffend die Gefängnisse in die Wege geleitet hat,
- 1. richtet folgende Empfehlungen an den Rat,
 - a) seine Maßnahmen im Zusammenhang mit Häftlingen fortzusetzen, insbesondere, indem er zu einem gemeinsamen Standpunkt mit den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten der Europäischen Union gelangt, und indem er im Europarat eine Überarbeitung der Vorschriften auf dem Gebiet des Strafvollzugs gewährleistet, die auf der Grundlage der

¹ siehe beispielsweise Ziffer 41 seiner oben genannten Entschlüsse vom 17. Dezember 1998: „fordert für die Mitglieder des Europäischen Parlaments das Recht, die Haftanstalten und Flüchtlingslager auf dem Gebiet der Europäischen Union zu besuchen und zu inspizieren“.

vom CPT und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgearbeiteten Grundsätze stärker auf ein höheres Schutzniveau ausgerichtet ist;

- b) auf der Grundlage eines gemeinsamen Beitrags der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Ausarbeitung einer Charta auf dem Gebiet des europäischen Strafvollzugs für alle Mitgliedstaaten des Europarates zu fördern;
- c) darauf hinzuwirken, dass eine solche Charta präzise und bindende Regeln für die Mitgliedstaaten in folgenden Bereichen beinhaltet:
 - Recht auf Zugang zu einem Anwalt, medizinische Betreuung und das Recht, einen Dritten von seiner Inhaftierung in Kenntnis zu setzen;
 - Recht auf geistige und körperliche Unversehrtheit, insbesondere Schutz vor Gewalt von Mithäftlingen und Suizidprävention;
 - Vorschriften über die Haftbedingungen: Hygiene, Unterbringung, Sauberkeit, Belüftung, Beleuchtung, Ernährung;
 - Recht auf Zugang zu medizinischer Versorgung innerhalb und, wenn nötig außerhalb der Haftanstalt;
 - Maßnahmen in den Bereichen Umschulung, Ausbildung, Rehabilitation und soziale und berufliche Wiedereingliederung, vor allem Unterrichtung der Häftlinge über die zur Vorbereitung auf ihre Resozialisierung vorhandenen Möglichkeiten;
 - getrennte Unterbringung der Häftlinge: Minderjährige, Untersuchungshäftlinge, verurteilte Häftlinge;
 - besondere Maßnahmen für schutzbedürftige Gruppen: Minderjährige, Frauen, Personen mit psychischen oder physischen Problemen oder Krankheiten, ältere oder suizidgefährdete Menschen, Drogenabhängige, Ausländer, Asylbewerber usw.;
 - besonderer Schutz von Minderjährigen durch:
 - die Garantie, dass die Haft nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, wenn alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind,
 - Betreuungspersonal, das für die Herausforderungen ausgebildet ist, die die Arbeit mit dieser Altersgruppe und ihren speziellen Bedürfnissen mit sich bringt,
 - ein angemessenes multidisziplinäres Aktivitätsprogramm, in dem Sport, Erziehung und technische sowie berufliche Ausbildung kombiniert sind und bei dem Fähigkeiten, die nach der Entlassung die soziale Wiedereingliederung erleichtern, im Vordergrund stehen,
 - gleiche Behandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Aktivitäten während ihrer Haft gemäß Regel 26.4 der Mindestnormen der Vereinten Nationen für den Jugendstrafvollzug (Pekingregeln);
 - Schutz von Frauen durch:
 - materielle Trennung von Männern,
 - weibliche Betreuung bzw., falls dies aus praktischen Gründen unmöglich ist, gemischtes Betreuungspersonal als Mindeststandard,
 - angemessene Berücksichtigung der speziellen Hygiene- und Gesundheitsbedürfnisse von Frauen einschließlich Früherkennung von Brustkrebs und Gebärmutterhalskrebs;
 - besonderer Schutz von Schwangeren und Müttern von Kleinkindern durch:
 - angemessene Ernährung während der Schwangerschaft,
 - gynäkologische Untersuchungen und Geburt ohne Handschellen oder sonstige

- Fesseln,
- Entbindung außerhalb der Gefängnisse,
 - innerhalb der Gefängnisse Räume für Mütter mit Kleinkindern, in denen keine Gefängnisatmosphäre herrscht und die kindgerecht ausgestattet sind;
-
- Besuchsrecht für Familienangehörige, Freunde und Dritte;
 - Recht auf Gefühls- und Sexualleben, gewährleistet durch entsprechende Maßnahmen und Räumlichkeiten;
 - Bereitstellung von Sprechzimmern zur Pflege des Kontakts zu den Familienangehörigen, insbesondere eigene Räume für Aktivitäten von inhaftierten Eltern mit ihren Kindern;
 - Berufungsrecht für Häftlinge zum Schutz der eigenen Rechte bei Sanktionen oder willkürlicher Behandlung;
 - Sonderversicherungssysteme;
 - möglichst oft offener oder halboffener Vollzug, Förderung alternativer Maßnahmen zur Inhaftierung wie insbesondere gemeinnützige Arbeit;
 - Aufklärung des Gefangenen über seine Rechte, u.a. in schriftlicher Form und in einer ihm verständlichen Sprache;
 - Schulung von Gefängnispersonal und Ordnungskräften;
- d) zu erklären, dass die Europäische Union, wenn ein solches Unterfangen nicht innerhalb kurzer Zeit zum Erfolg führt, oder wenn das Ergebnis nicht zufriedenstellend ist, eine Charta der Rechte der Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, ausarbeiten wird, die für die Mitgliedstaaten bindend ist und vor dem Gerichtshof geltend gemacht werden kann;
- e) die Mitgliedstaaten und die Beitrittsstaaten aufzufordern, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu ratifizieren, durch das ein System regelmäßiger Besuche in Haftanstalten durch unabhängige internationale und nationale Gremien eingeführt und diesen Gremien u.a. Aufgaben im Zusammenhang mit Kontrolle und Berufungsrecht der Häftlinge übertragen wird, sowie einen öffentlichen Jahresbericht für die einzelnen Parlamente auszuarbeiten und die Europäische Union zu ermuntern, die Forderung, das Protokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren, in ihre Politik mit Drittländern zu integrieren;
- f) Initiativen auf der Ebene der Union zu ergreifen, damit den nationalen Abgeordneten das Recht eingeräumt wird, die Haftanstalten zu besichtigen und zu inspizieren, und dieses Recht ebenfalls den Mitgliedern des Europäischen Parlaments im Hoheitsgebiet der Europäischen Union gewährt wird;
- g) die Mitgliedstaaten aufzufordern, den Selbstmord in den Gefängnissen zu bekämpfen und systematisch objektive Untersuchungen durchzuführen, wenn ein Häftling im Gefängnis verstirbt;
- h) eine Initiative zur Evaluierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten einzuleiten, um sich zu vergewissern, dass diese den vom Europarat, dem CPT, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und der einschlägigen Rechtsprechung festgelegten Standards sowie den Bemerkungen des Menschenrechtskomitees, der Antifolterkommission und des UN-Sonderberichterstatters für Folter entsprechen, und zu gewährleisten, dass sie effizient angewandt werden;

- i) die Mitgliedstaaten aufzufordern, angemessene Mittel für die Umstrukturierung und die Modernisierung der Haftanstalten vorzusehen sowie der Polizei und dem Strafvollzugspersonal eine Schulung über die Rechte der Häftlinge und den Umgang mit psychisch gestörten Häftlingen zu gewähren und eine gesonderte Haushaltslinie auf EU-Ebene einzusetzen, um diese Projekte zu fördern;
 - j) das CPT und den Menschenrechtskommissar des Europarates aufzufordern, eine Reihe von Ad-hoc-Besuchen in den Mitgliedstaaten, die rechtmäßig oder de facto Sonderregelungen, u.a. in Form von Auffangeinrichtungen für Ausländer, eingeführt haben, durchzuführen, und das europäische Sachverständigennetz für Menschenrechte aufzufordern, eine Analyse über die Vereinbarkeit dieser Regelungen mit den Grundrechten und Grundfreiheiten zu erstellen;
 - k) die Mitgliedstaaten an die Verpflichtungen zu erinnern, die sie im Rahmen des Europarates eingegangen sind, um die Anwendung von Alternativen zur Inhaftierung auszuweiten, und sie aufzufordern, ihre Anstrengungen sowohl auf legislativer als auch auf gerichtlicher Ebene zu intensivieren;
2. beauftragt seinen Präsidenten, diese Empfehlung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie dem Europarat, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dem für Menschenrechte zuständigen Kommissar des Europarats, dem Europäischen Komitee für die Verhütung der Folter, dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, der UN-Kommission für Menschenrechte, der UN-Kommission gegen Folter, dem Sonderberichterstatter der UN für Folter und dem UN-Hochkommissar für Menschenrechte zu übermitteln.