



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.6.2011
KOM(2011) 327 endgültig

GRÜNBUCH

**Stärkung des gegenseitigen Vertrauens im europäischen Rechtsraum – Grünbuch zur
Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Gegenstand.....	2
2.	Wieso hat die EU ein Interesse an diesen fragen?	3
3.	Der Zusammenhang zwischen den Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung und freiheitsentziehenden Massnahmen	4
3.1.	Der Europäische Haftbefehl.....	4
3.2.	Überstellung von Häftlingen	5
3.3.	Bewährungsstrafen und alternative Sanktionen	7
3.4.	Europäische Überwachungsanordnung.....	7
3.5.	Umsetzung.....	8
4.	Die Untersuchungshaft.....	9
4.1.	Länge der Untersuchungshaft	9
4.2.	Regelmäßige Überprüfung der Gründe für die Untersuchungshaft/gesetzliche Höchstdauer.....	10
5.	Kinder.....	11
6.	Haftbedingungen	12
6.1.	Maßnahmen der EU mit Bezug zum Strafvollzug	12
6.2.	Überprüfung der Haftbedingungen durch die Mitgliedstaaten	12
6.3.	Europäische Strafvollzugsgrundsätze	13
7.	Öffentliche Anhörung	13
	ANHÄNGE	15
	Tabelle 1: Gefängnispopulation in der Europäischen Union 2009-2010.....	15
	Tabelle 2: Flankierende Massnahmen der EU	18

1. GEGENSTAND

Die Kommission möchte in Erfahrung bringen, inwieweit Fragen des Freiheitsentzugs¹ das gegenseitige Vertrauen und damit die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und generell die justizielle Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union beeinflussen. Der Strafvollzug fällt in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; die Kommission nimmt sich dennoch des Themas an, weil es Auswirkungen auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen hat, der für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine zentrale Rolle spielt.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung kann nur funktionieren, wenn zwischen den Justizbehörden eine gemeinsame Vertrauensbasis besteht. Die Mitgliedstaaten müssen über die Strafrechtssysteme der jeweils anderen Mitgliedstaaten besser Bescheid wissen.

In seiner EntschlieÙung über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren² stellt der Rat fest: *„Die Dauer der Untersuchungshaft vor und während der Gerichtsverhandlung variiert erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. Übermäßig lange Zeiten der Untersuchungshaft sind nachteilig für die betreffende Person, können die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und entsprechen nicht den Werten, für die die Europäische Union steht.“*

Die Kommission wurde vom Rat aufgefordert, ein Grünbuch zur Untersuchungshaft vorzulegen. Mit diesem Papier – das zu einem ganzen Paket von Dokumenten zu den Verfahrensrechten gehört – kommt die Kommission dieser Aufforderung des Rates nach.

Das Grünbuch beschäftigt sich mit dem Zusammenhang zwischen den Haftbedingungen und der gegenseitigen Anerkennung von Instrumenten wie dem Europäischen Haftbefehl sowie mit der Untersuchungshaft und eröffnet eine breite Konsultation anhand von zehn Fragen, die in diesem Papier ausgeführt werden.

Im Stockholmer Programm³ wird der Kommission empfohlen, über Fragen des Strafvollzugs nachzudenken: *„Der Europäische Rat vertritt die Auffassung, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um im Bereich des Strafvollzugs das gegenseitige Vertrauen zu stärken und dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung mehr Effizienz zu verleihen. Die Bemühungen um die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren sollten fortgesetzt werden; ferner sollte die Umsetzung der vom Europarat gebilligten Empfehlung zu den europäischen Strafvollzugsvorschriften unterstützt werden. Des Weiteren könnte auch auf Aspekte wie Haftalternativen, Pilotprojekte im Strafvollzug und bewährte Strafvollzugsverfahren eingegangen werden. Die Kommission wird ersucht, im Rahmen der durch den Vertrag von Lissabon gebotenen Möglichkeiten weitere Überlegungen zu diesem Thema anzustellen.“*

Das Europäische Parlament drängt die Kommission seit mehreren Jahren, in bestimmten Bereichen, die den Freiheitsentzug betreffen, aktiv zu werden. In seiner EntschlieÙung zum Stockholmer Programm⁴ plädiert das Europäische Parlament für den Aufbau eines Europäischen Raums des Strafrechts u. a. durch Einführung von Mindestnormen für die Haftbedingungen und gemeinsame Rechte von Häftlingen in der Europäischen Union. Diese

¹ Freiheitsentzug ist hier im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a, b und c EMRK als Freiheitsentzug im Anschluss an die Begehung einer Straftat und nicht zu anderen Zwecken (beispielsweise freiheitsentziehende Maßnahmen gegenüber Migranten) zu verstehen.

² EntschlieÙung über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren (ABl. C 295 vom 4.12.2009, S. 1).

³ ABl. C 115 vom 4.4.2010, S. 1.

⁴ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2009 zu der Mitteilung der Kommission – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger – Stockholm-Programm, P7_TA(2009)0090.

2. WIESO HAT DIE EU EIN INTERESSE AN DIESEN FRAGEN?

Freiheitsentziehende Maßnahmen, gleich, ob es sich um Untersuchungs- oder Straftat handelt, fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Es gibt jedoch Gründe, weshalb die Europäische Union sich unbeschadet des Subsidiaritätsprinzips näher mit diesem Thema beschäftigt.

Fragen des Freiheitsentzugs rücken deshalb ins Blickfeld der Europäischen Union, weil sie ein wichtiger Aspekt der Rechte sind, die gewahrt sein müssen, damit gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden kann und die Rechtsinstrumente auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung ihre volle Wirkung entfalten können, und sodann, weil die Europäische Union bestimmten Werten verpflichtet ist.

Um das Vertrauen der Mitgliedstaaten zu fördern, möchte die Kommission die Verfahrensrechte der einer Straftat verdächtigen oder beschuldigten Personen durch Einführung von Mindestnormen stärken. Mindestnormen zum Schutz der individuellen Rechte kommen nicht nur jedem einzelnen Bürger in der Union zugute, sondern fördern auch das gegenseitige Vertrauen, ohne das die Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit, die Staatsanwälten, Gerichten und Ermittlungsbeamten größere Möglichkeiten eröffnen, nicht denkbar wären.

Die Kommission hat zu diesem Zweck ein Maßnahmenpaket zu den Verfahrensrechten von Tatverdächtigen und Beschuldigten⁶ zusammengestellt, das dazu beitragen soll, das nötige gegenseitige Vertrauen zwischen Angehörigen der Justiz herzustellen, ohne die Unterschiede zwischen den Rechtstraditionen und Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu negieren.

Die Kommission hat bereits darauf hingewiesen, wie wichtig die Achtung der Grundrechte innerhalb der EU für den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten ist. Fehlendes Vertrauen in die Wahrung der Grundrechte bei der Umsetzung von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten würde das Funktionieren und den Ausbau der Instrumente der Zusammenarbeit im Bereich von Freiheit, Sicherheit und Recht beeinträchtigen⁷.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Charta) setzt Maßstäbe, an die sich alle EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht halten müssen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat festgestellt, dass unhaltbare Haftbedingungen einen Verstoß gegen Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte darstellen. Artikel 4 der EU-Charta entspricht wortwörtlich Artikel 3 der EMRK; beide Artikel haben denselben Anwendungsbereich und dieselbe Bedeutung. In Artikel 19 Absatz 2 der EU-Charta heißt es ebenfalls, dass niemand an einen Staat ausgeliefert werden darf, in dem für sie oder ihn unter anderem das ernsthafte Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

⁵ Schriftliche Erklärung 06/2011 von Abgeordneten des EP zur Verletzung der Grundrechte von Inhaftierten vom 14.2.2011.

⁶ Zu dem Paket gehören die bereits im Oktober 2010 erlassene Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren sowie die Vorschläge zum Recht auf Belehrung in Strafverfahren, auf Rechtsbeistand, auf Kontakt zu außenstehenden Personen während der Haft, auf Prozesskostenhilfe sowie zu den Rechten von Tatverdächtigen und Beschuldigten, die eines besonderen Schutzes bedürfen.

⁷ „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“ – KOM(2010) 573.

Auch wenn für die Rechtsordnungen und Strafverfahren aller Mitgliedstaaten die Normen der EMRK maßgebend sind und sie bei der Anwendung von Unionsrecht die EU-Grundrechtecharta beachten müssen, ist nicht immer klar, wie in der EU diesen Normen Genüge getan wird.

3. DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN DEN INSTRUMENTEN DER GEGENSEITIGEN ANERKENNUNG UND FREIHEITSENTZIEHENDEN MASSNAHMEN

Die Haftbedingungen können direkte Auswirkungen auf das Funktionieren des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen haben. Personen in Untersuchungshaft und im Strafvollzug haben gleichermaßen Anspruch auf angemessene Haftbedingungen. Überfüllte Haftanstalten und Mutmaßungen über eine schlechte Behandlung von Inhaftierten können das für die justizielle Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union so notwendige Vertrauen beeinträchtigen.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung setzt gegenseitiges Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten voraus. Gerichtliche Entscheidungen müssen überall in der EU als gleichwertig anerkannt und vollstreckt werden, unabhängig davon, wo sie ergangen sind. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Strafrechtssysteme in der Europäischen Union zwar nicht identisch, aber zumindest gleichwertig sind. Gerichtliche Entscheidungen werden für gewöhnlich von einem Richter im Vollstreckungsstaat vollstreckt. Dieser Richter muss sich sicher sein können, dass die ursprüngliche Entscheidung unter fairen Bedingungen zustande gekommen ist (d.h. dass die Rechte der betroffenen Person während der Urteilsfindung nicht verletzt wurden) und dass die Rechte der Person bei Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat voll und ganz gewahrt bleiben.

Ohne gegenseitiges Vertrauen in die Haftbedingungen können auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung beruhende EU-Instrumente, die Auswirkungen auf den Freiheitsentzug haben, nicht funktionieren, weil dann ein Mitgliedstaat Bedenken gegen die Anerkennung und Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung eines anderen Mitgliedstaats anmelden könnte. Die Intensivierung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten könnte sich als schwierig erweisen, wenn nicht weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Haftbedingungen zu verbessern und Haftalternativen zu entwickeln.

Die Frage der Haftbedingungen kann bei verschiedenen Instrumenten auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung eine Rolle spielen, genauer gesagt bei den Rahmenbeschlüssen des Rates zum Europäischen Haftbefehl, zur Überstellung von inhaftierten Personen, zur gegenseitigen Anerkennung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen und zur Europäischen Überwachungsanordnung.

3.1. Der Europäische Haftbefehl⁸

Mit dem Europäischen Haftbefehl wird die Übergabe von Personen zwischen Mitgliedstaaten für die Zwecke eines Strafverfahrens oder zur Ableistung einer Gefängnisstrafe im Anschluss an eine rechtskräftige Verurteilung erwirkt. Der Europäische Haftbefehl gilt somit sowohl für die Untersuchungshaft als auch für den Strafvollzug.

Der Europäische Haftbefehl hat sich insbesondere im Zusammenhang mit länderübergreifender organisierter und Schwerekriminalität als wertvolles Instrument erwiesen, um zu verhindern, dass Straftäter sich durch Überschreiten der Landesgrenzen der Justiz entziehen können. Seine Anwendung, die auf dem Grundprinzip der gegenseitigen Anerkennung beruht, setzt jedoch voraus, dass die Grundrechte eingehalten werden. Artikel 1 Absatz 3 des Rahmenbeschlusses über

⁸ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 (ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1).

den Europäischen Haftbefehl verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Achtung der Grundrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze und damit zur Einhaltung von Artikel 4 der EU-Grundrechtecharta und Artikel 3 der EMRK und entbindet die Justizbehörden somit von der Pflicht zur Überstellung einer Person, wenn sie in Würdigung aller Umstände des Falles zu der Überzeugung gelangen, dass eine solche Überstellung zu einer Verletzung der Grundrechte der Person infolge unzumutbarer Haftbedingungen führen könnte.

Die Behandlung der Inhaftierten, für die ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt wurde, muss jedoch einen bestimmten Schweregrad erreichen, um unter Artikel 4 der EU-Charta bzw. Artikel 3 der EMRK zu fallen. Letzterer wurde jüngst als Rechtsgrundlage in einem Verfahren zum Europäischen Haftbefehl herangezogen, bei dem unangemessene Haftbedingungen im Ausstellungsstaat geltend gemacht wurden, um sich der Übergabe zu widersetzen (siehe Kästchen).

Beispiel: In einem am 23. Juli 2010 ergangenen Urteil in der Sache *The Minister for Justice Equality and Law Reform gegen Robert Rettinger* kippte der Irish Supreme Court in der Berufungsinanz die Entscheidung des Irish High Court, eine tatverdächtige Person aufgrund eines Europäischen Haftbefehls an den Ausstellungsstaat zu überstellen. Der Supreme Court verwies die Sache zurück an den High Court mit der Auflage, das ihm vorliegende Material genauestens daraufhin zu überprüfen, ob eine echte Gefahr besteht, dass die Person im Falle einer Überstellung einer Behandlung unterworfen wird, die gegen Artikel 3 EMRK verstößt. In seiner Entscheidung berief sich der Irish Supreme Court auf eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Fällen, in denen es um Haftbedingungen ging und in denen der EGMR zu dem Schluss kam, dass die Beschwerdeführer unter unmenschlichen und erniedrigenden Bedingungen inhaftiert waren.

In dem oben geschilderten Fall wurde die Übergabe somit aus Gründen in Frage gestellt, die mit den Haftbedingungen im Ausstellungsstaat zusammenhängen, an deren Konformität mit der EU-Charta und den Normen der EMRK gezweifelt wurde.

Die Probleme können sowohl in der Phase des Ermittlungsverfahrens als auch im Anschluss an die Gerichtsverhandlung auftreten⁹. Eine Justizbehörde könnte dem Argument der Haftbedingungen im Einzelfall etwas abgewinnen und die Übergabe verweigern. Selbst wenn die Übergabe letztlich nicht verweigert wird, ist es dem „hohen Maß an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten“ (das laut Erwägungsgrund 10 des Rahmenbeschlusses die Grundlage des dem Europäischen Haftbefehl zugrunde liegenden Mechanismus bildet) nicht zuträglich, wenn die Justizbehörden dieses Vertrauen wiederholt aufgrund anerkannter Mängel bei den Haftbedingungen in Frage stellen müssen.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 EMRK muss dem Beschuldigten innerhalb einer angemessenen Frist der Prozess gemacht werden. Bei übermäßig langer Untersuchungshaft kann der den Europäischen Haftbefehl vollstreckende Mitgliedstaat die Verwendung eines Instruments, dessen Zweck die rasche Überstellung einer Person für die Zwecke eines Gerichtsverfahrens ist, verweigern, wenn denn die Gefahr besteht, dass diese Person monatelang in einer ausländischen Haftanstalt auf ihren Prozess warten muss, und sie stattdessen bis zum Gerichtstermin im ausstellenden Staat in der ihr vertrauten Umgebung bleiben könnte.

3.2. Überstellung von Häftlingen

Der Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008¹⁰ über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, ist bis 5. Dezember 2011 umzusetzen.

⁹ Siehe Bericht der Kommission über die Umsetzung des Europäischen Haftbefehls – KOM(2011) 175 vom 11.4.2011.

¹⁰ Rahmenbeschluss 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 (ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 27).

Er enthält eine Regelung für die Überstellung von Verurteilten in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen oder in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort haben (oder in einen Mitgliedstaat, zu dem sie einen engen Bezug haben). Gemäß Artikel 3 Absatz 4 müssen die Mitgliedstaaten dabei die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze beachten. Durch die Verbüßung der Haftstrafe in ihrem Heimatland soll den verurteilten Personen die soziale Wiedereingliederung erleichtert werden.

Beispiel: Peter ist Staatsangehöriger des Mitgliedstaats A. Er wird in Mitgliedstaat B, wo er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, wegen einer Straftat zu zwei Jahren Haft verurteilt. Die Behörden von Mitgliedstaat B können ihn zur Verbüßung seiner Haftstrafe auch ohne seine Zustimmung in den Mitgliedstaat A überstellen.

Offensichtlich schlechte Haftbedingungen oder Bedingungen, die den in den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen des Europarats genannten Mindeststandards wahrscheinlich nicht genügen, könnten ein Hindernis für die Überstellung der Häftlinge darstellen. Verurteilte Personen, die nicht überstellt werden möchten, könnten argumentieren, dass sie mit der Überstellung der Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt werden.

Der Rahmenbeschluss macht die Zustimmung der verurteilten Person zu der Überstellung entbehrlich. Dies bedeutet, dass der Möglichkeit einer Verletzung der Grundrechte nach der Überstellung noch größere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Weithin verfügbare Informationen über die Haftbedingungen und die Strafjustizsysteme in anderen Mitgliedstaaten ermöglichen es den Ausstellungsstaaten, alle wichtigen Faktoren zu berücksichtigen, bevor sie eine Überstellung in die Wege leiten.

Es besteht die Gefahr, dass die Überstellungen dazu benutzt werden, um überfüllte Haftanstalten in einem Mitgliedstaat zu entlasten, was die Situation in einem anderen Mitgliedstaat verschärfen könnte. Dies könnte dort zum Problem werden, wo ein Mitgliedstaat einen hohen Anteil an Häftlingen hat, die die Staatsangehörigkeit eines anderen – eventuell benachbarten – Mitgliedstaats besitzen.

Der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geregelte Strafvollzug könnte für die Anwendung des Rahmenbeschlusses zum Problem werden. Wenn eine Person in einem Mitgliedstaat zu einer bestimmten Haftstrafe verurteilt wird, die sie in einem anderen Mitgliedstaat verbüßen soll, ist es für diese Person wichtig zu wissen, wie viel davon sie tatsächlich in Haft verbringen muss. Die gesetzlichen Regelungen der Mitgliedstaaten zur bedingten oder vorzeitigen Entlassung sind nicht dieselben¹¹. Eine Überstellung könnte dann problematisch werden, wenn sich herausstellt, dass die betreffende Person in dem Mitgliedstaat, in den sie überstellt wird, eine längere Strafe verbüßen müsste als in dem Mitgliedstaat, in dem sie verurteilt wurde. Es könnte passieren, dass im Vollstreckungsstaat die vorzeitige Entlassung nicht ganz so leicht möglich ist wie im Ausstellungsstaat, d.h. dem Staat, in dem die Verurteilung erfolgte. Der EMGR urteilte¹², dass nicht auszuschließen sei, dass eine de facto deutlich längere Haftdauer im Vollstreckungsstaat (d.h. dem Staat, in dem die Strafe verbüßt wird) gegen Artikel 5

¹¹ In einigen Mitgliedstaaten gibt es für die vorzeitige Entlassung von Häftlingen feste Regeln, in anderen ist dies eine Frage des Ermessens und wiederum andere Mitgliedstaaten haben eine Mischung aus Kann- und Muss-Vorschriften. Unterschiede gibt es auch bei der Überwachung von vorzeitig aus der Haft entlassenen Straftätern und den Möglichkeiten einer Haftverkürzung, z.B. wenn der Häftling im Vollzug einer Arbeit nachgegangen ist. Auch die Art und Weise, wie eine Haftstrafe verbüßt werden kann, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich geregelt. In einigen Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit, eine Freiheitsstrafe am Wochenende oder abends abzubüßen, während andere den offenen Vollzug am Tage gestatten. In eine Reihe von Mitgliedstaaten sind diese Formen der Haftverbüßung gänzlich unbekannt; sie vertrauen stattdessen auf eher herkömmliche Formen des Strafvollzugs.

¹² Entscheidung über die Zulässigkeit der Beschwerde Nr. 28578/03, *Szabo gegen Schweden*, 27. Juni 2006.

EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) verstoße und der Urteilsstaat nach diesem Artikel daher in die Pflicht genommen werde könne¹³.

3.3. Bewährungsstrafen und alternative Sanktionen

Der Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008¹⁴ über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Bewährungsentscheidungen und alternative Sanktionen ist bis 6. Dezember 2011 umzusetzen.

Der Rahmenbeschluss bezieht sich auf die Phase des Vollzugs. Er überträgt den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf eine Vielzahl von Alternativen zur Haft und auf Maßnahmen, die eine vorzeitige Entlassung ermöglichen. Gemäß Artikel 1 Absatz 4 müssen die Mitgliedstaaten dabei die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze beachten. Bewährungsentscheidungen oder sonstige alternative Sanktionen würden nach dem Rahmenbeschluss nicht im Mitgliedstaat der Verurteilung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat beziehungsweise, wenn der Verurteilte zustimmt, in einem x-beliebigen anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden.

Beispiel: Anna ist Staatsangehörige des Mitgliedstaats A, verbringt aber ihren Urlaub in Mitgliedstaat B. Sie wird in Mitgliedstaat B wegen einer strafbaren Handlung anstatt zu einer Freiheitsstrafe zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt. Diese darf sie in ihrem Heimatmitgliedstaat verrichten: Die Behörden dieses Mitgliedstaats sind verpflichtet, das Urteil anzuerkennen und die Verrichtung der gemeinnützigen Tätigkeit durch Anna zu überwachen.

Der Rahmenbeschluss überträgt den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf eine Vielzahl von Alternativen zur Haft und auf Maßnahmen, die eine vorzeitige Entlassung ermöglichen. Wenn der Rahmenbeschluss korrekt angewandt werden soll, müsste es in allen Rechtsordnungen der Union Bewährungsstrafen und sonstige Alternativen zur Haft geben. Diese Maßnahmen müssten dann eventuell auf Unionsebene publik gemacht werden, damit die Mitgliedstaaten die Vorschriften ordnungsgemäß und wirkungsvoll anwenden können.

3.4. Europäische Überwachungsanordnung

Der Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009¹⁵ über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft ist bis 1. Dezember 2012 umzusetzen. Artikel 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten dabei zur Achtung der Grundrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze.

Die Europäische Überwachungsanordnung gilt für den Fall der Haftverschonung während des Ermittlungsverfahrens. Sie ermöglicht es, dass eine haftverschonende Überwachungsmaßnahme, die ein Mitgliedstaat gegenüber einer dort nicht ansässigen, aber einer Straftat verdächtigten Person anordnet, von dem Mitgliedstaat ausgeführt wird, in dem sie ihren Wohnsitz hat. Die verdächtige Person kann so bis zum Verfahrensbeginn in ihrem Heimatmitgliedstaat einer Überwachungsmaßnahme unterworfen werden. Künftig wird es daher möglich sein, EU-Bürger, die sich in einem anderen als ihrem Heimatmitgliedstaat aufhalten, von der Untersuchungshaft weitgehend zu verschonen.

Beispiel: Hans, der seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort in Mitgliedstaat A hat, wird in Mitgliedstaat B verhaftet, weil er eine Straftat begangen haben soll. Prozessbeginn ist erst in sechs Monaten. Hätte er seinen gewöhnlichen Aufenthalt

¹³ Siehe Dirk van Zyl Smit and Sonja Snacken, Principles of European Prison Law and Policy. Penology and Human Rights, OUP, 2009, Chapter 8, Release.

¹⁴ Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 (ABl. L 337 vom 16.12.2008, S. 102).

¹⁵ Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 (ABl. L 294 vom 11.11.2009, S. 20).

in Mitgliedstaat B, wäre der Richter geneigt, ihn gegen Kautions auf freien Fuß zu setzen mit der Auflage, sich regelmäßig bei der Polizei zu melden, aber weil Hans in einem anderen Mitgliedstaat lebt und bis zum Prozess dorthin zurückkehren würde, steht er dieser Möglichkeit eher skeptisch gegenüber. Er muss befürchten, dass Hans nicht zum Prozess erscheint und sich vielleicht sogar absetzt. Dank der Europäischen Überwachungsanordnung kann der Richter Hans die Rückkehr in seinen Heimatstaat mit der Auflage, sich bei der Polizei zu melden, gestatten und die Behörden in Mitgliedstaat A bitten, dafür zu sorgen, dass Hans sich gemäß der Anordnung in Mitgliedstaat B bei der Polizei meldet.

Die Europäische Überwachungsanordnung gilt für verschiedene Arten der Überwachung anstelle einer Untersuchungshaft: So kann die betreffende Person verpflichtet werden, der zuständigen Behörde im Vollstreckungsstaat jeden Wohnsitzwechsel mitzuteilen, um sicherzugehen, dass sie die Ladung zu einer Vernehmung oder Gerichtsverhandlung im Rahmen des Strafverfahrens erhält; sie kann verpflichtet werden, bestimmte Orte im Ausstellungs- oder Vollstreckungsstaat nicht zu betreten, sich zu bestimmten Zeiten an einem bestimmten Ort aufzuhalten, sich Beschränkungen hinsichtlich des Verlassens des Hoheitsgebiets des Vollstreckungsstaats zu unterwerfen, sich zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Behörde zu melden, einen bestimmten Geldbetrag zu hinterlegen oder eine andere Sicherheitsleistung zu erbringen oder sich einer Entziehungskur zu unterziehen.

Der Erlass einer Europäischen Überwachungsanordnung ist eine Ermessenssache des Ausstellungsstaats, weshalb sich nur schwer vorhersagen lässt, wie die nationalen Gerichte damit umgehen werden und wie sich dies auf den Europäischen Haftbefehl auswirken wird. Die Frage wird auch sein, wie häufig von der Europäischen Überwachungsanordnung Gebrauch gemacht werden wird.

Gegenseitiges Vertrauen ist wichtig, damit die Europäische Überwachungsanordnung in der Praxis funktioniert. Es besteht jedoch die Gefahr, dass das Instrument nicht von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen verwendet wird, sondern nur von denjenigen, die sich gegenseitig Vertrauen entgegenbringen.

Es könnte etwas getan werden, damit Alternativmaßnahmen zur Untersuchungshaft stärker zum Einsatz kommen. Gleichzeitig mit der Anwendung der Europäischen Überwachungsanordnung sollten Alternativmaßnahmen zur Untersuchungshaft wie z.B. die Überwachung mit Hilfe elektronischer Vorrichtungen gefördert werden. Dies würde zu einer ordnungsgemäßen und wirkungsvollen Anwendung der Vorschriften über die Europäische Überwachungsanordnung führen und die Untersuchungshaft in vielen Fällen entbehrlich machen.

3.5. Umsetzung

Der Frage, ob die Haftbedingungen dergestalt sind, dass sie das gegenseitige Vertrauen so festigen, dass sie der Anwendung der Rechtsinstrumente auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung in der Union insgesamt nicht hinderlich sind, sollte nachgegangen werden, bevor die Rahmenbeschlüsse umgesetzt sein müssen (2011 bzw. 2012).

Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten sie rasch in ihr innerstaatliches Recht umsetzen und sie korrekt anwenden. Die Kommission bietet den Mitgliedstaaten, die sich bewährte Vorgehensweisen zu eigen machen wollen, Unterstützung und Beratung an und wird die 2010 ins Leben gerufenen Umsetzungs-Workshops vor Ort, die nach allgemeinem Dafürhalten gute Dienste bei der Umsetzung leisten, fortsetzen.

FRAGEN ZU DEN INSTRUMENTEN DER GEGENSEITIGEN ANERKENNUNG

1) *Ermittlungsverfahren*: Welche Alternativen zur Untersuchungshaft gibt es? Wie erfolgreich sind sie? Könnten Alternativen zur Untersuchungshaft auf Unionsebene gefördert werden? Wenn ja, wie?

2) *Strafvollzug*: Welche Haftalternativen gibt es in Ihrem Rechtssystem (z.B. gemeinnützige Arbeit oder Aussetzung der Strafe zur Bewährung)? Wie erfolgreich sind sie? Könnten die Bewährungsstrafe und sonstige Haftalternativen auf Unionsebene gefördert werden? Wenn ja, wie?

3) Inwieweit beeinflussen Ihrer Meinung nach die Haftbedingungen die Funktionsweise des Europäischen Haftbefehls? Wie beurteilen Sie die Funktionsweise des Rahmenbeschlusses zur Überstellung von verurteilten Personen?

4. DIE UNTERSUCHUNGSHAFT

Untersuchungshaft darf nur angeordnet werden, wenn dabei das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5 Absatz 1 EMRK) gewahrt bleibt, das eng mit der Unschuldsvermutung verknüpft ist¹⁶. In der EU-Grundrechte-Charta (Artikel 48 Absatz 1) heißt es: „Jede angeklagte Person gilt bis zum rechtsförmlich erbrachten Beweis ihrer Schuld als unschuldig“. In Artikel 6 Absatz 2 EMRK und im IPbpR¹⁷ finden sich ebenfalls Bestimmungen zur Unschuldsvermutung¹⁸. Für die Zwecke dieses Grünbuchs gilt als Untersuchungshaft der Zeitraum bis zur Urteilsverkündung¹⁹. Die Untersuchungshaft ist in den Rechtsordnungen aller EU-Mitgliedstaaten eine Maßnahme mit Ausnahmecharakter. Sie darf nur angeordnet werden, wenn alle übrigen Maßnahmen für unzureichend befunden werden. In einigen europäischen Rechtsordnungen hat die Untersuchungshaft sogar Verfassungsrang, was eine Tendenz dahingehend erkennen lässt, dass im Einklang mit der Unschuldsvermutung dem Recht auf Freiheit Vorrang eingeräumt wird. Deshalb darf Untersuchungshaft nur unter ganz bestimmten Umständen und unter Einhaltung ganz bestimmter Verfahrensabläufe angeordnet werden. So sollte sie beispielsweise nur dann zur Anwendung kommen, wenn das Gericht feststellt, dass erhebliche Fluchtgefahr, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die Opfer oder Zeugen oder Verdunklungsgefahr besteht. Die Situation von Beschuldigten in Untersuchungshaft sollte jedoch stets im Auge behalten werden wie auch die Möglichkeit einer Entlassung aus der Untersuchungshaft. Beschuldigte in Untersuchungshaft sollten bei der Festsetzung der Gerichtstermine Vorrang erhalten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Strafsachen besagt, dass Zwangsmaßnahmen wie Untersuchungshaft oder alternative Maßnahmen nicht länger als nötig und auch nur dann angeordnet werden dürfen, wenn sie unerlässlich sind. Es ist Sache der einzelstaatlichen Justizbehörden sicherzustellen, dass die Untersuchungshaft einer Person, der eine bestimmte Straftat zur Last gelegt wird, einen angemessenen Zeitraum nicht überschreitet und mit dem Grundsatz der Unschuldsvermutung und dem Recht auf Freiheit im Einklang steht und gleichzeitig den Erfordernissen der laufenden Ermittlungen in Strafsachen Rechnung trägt.

4.1. Länge der Untersuchungshaft

Die Zeit, die eine Person in Untersuchungshaft verbringt, variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Nach der Rechtsprechung des EGMR ist Untersuchungshaft nur in Ausnahmefällen anzuordnen; zunächst sollte, wann immer möglich, auf Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug zurückgegriffen werden. In der Praxis haben es Ausländer jedoch häufig schwerer, gegen Kautions auf freien Fuß gesetzt zu werden, da bei ihnen die Fluchtgefahr höher eingeschätzt wird als bei einheimischen Beschuldigten. Ihnen wird

¹⁶ Siehe Grünbuch der Kommission zur Unschuldsvermutung, KOM(2006) 174 vom 26.4.2006.

¹⁷ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

¹⁸ Artikel 48 Absatz 1 der EU-Grundrechte-Charta, Artikel 14 Absatz 2 des ICCPR.

¹⁹ Im Grünbuch wie auch in den meisten EU-Mitgliedstaaten wird der Begriff „Untersuchungshaft“ in diesem weiten Sinne verstanden.

wiederholt die Entlassung aus der Untersuchungshaft und damit ihr Recht auf Freiheit verweigert, nur weil sie weniger Berührungspunkte mit dem betreffenden Rechtsraum haben.

In einigen Ländern gibt es keine gesetzlich festgelegte Höchstdauer der Untersuchungshaft. In einigen Fällen darf eine Person sogar bis zu vier Jahren in Untersuchungshaft gehalten werden²⁰. Übermäßig lange Zeiten in Untersuchungshaft schaden der betroffenen Person und können, wenn sie zur Regel werden, das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander erschüttern.

Eine Justizbehörde muss stets die am wenigsten einschneidende zweckdienliche Maßnahme wählen, d.h. sie darf keine Untersuchungshaft anordnen, wenn eine andere Maßnahme ausreicht, um Flucht- oder Wiederholungsgefahr auszuschließen. Die Behörden können einen Europäischen Haftbefehl ausstellen, um die Rückführung einer beschuldigten Person für den Prozess zu veranlassen, die nicht in Untersuchungshaft genommen, sondern auf freien Fuß gesetzt wurde und in ihr Herkunftsland zurückkehren durfte. Dadurch könnten die Richter die Untersuchungshaft verhältnismäßiger einsetzen und die einer strafbaren Handlung beschuldigte Person, die ihren ständigen Aufenthaltsort nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich hat, aus der Untersuchungshaft entlassen und deren Dauer damit verkürzen.

Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta und die EMRK²¹ besagen, dass jeder innerhalb angemessener Frist Anspruch auf ein Gerichtsverfahren oder auf Entlassung bis zur Verhandlung hat – gegebenenfalls unter Auflagen, die sein Erscheinen vor Gericht gewährleisten.

4.2. Regelmäßige Überprüfung der Gründe für die Untersuchungshaft/gesetzliche Höchstdauer

Es stellt sich die Frage, ob einheitliche Mindestnormen bei der Überprüfung der Gründe für die Untersuchungshaft und/oder hinsichtlich der gesetzlichen Höchstdauer der Untersuchungshaft das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander stärken können.

Das Recht auf ein Verfahren innerhalb angemessener Frist und Entlassung aus der Untersuchungshaft (es sei denn, es sprechen schwerwiegende Gründe dagegen) ist ein grundlegendes Recht. In einigen Mitgliedstaaten gibt es eine gesetzliche Befristung der Untersuchungshaft. Artikel 5 EMRK schreibt die gerichtliche Überprüfung der Untersuchungshaft vor; dies ist so auszulegen, dass die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden die Gründe für die Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft der beschuldigten Person regelmäßig überprüfen müssen.

Die Empfehlungen des Europarates 2006-13²² zur Untersuchungshaft legen die Voraussetzungen, unter denen eine Untersuchungshaft angeordnet werden darf, fest und treffen Vorkehrungen gegen Missbrauch. Empfohlen wird die regelmäßige Überprüfung der Begründung für die Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft durch eine gerichtliche Instanz.

Die Kommission sucht herauszufinden, ob eine rechtsverbindliche Regelung, beispielsweise EU-Mindestvorschriften zur regelmäßigen Überprüfung der Haftgründe, das gegenseitige Vertrauen verbessern könnten.

FRAGEN ZUR UNTERSUCHUNGSHAFT

²⁰ Siehe Studie der Universitäten von Tilburg, Niederlande, und Greifswald, Deutschland, „Pre-trial detention in the European Union, An Analysis of Minimum Standards in Pre-trial Detention and the Grounds for Regular Review in the Member States of the EU“.

²¹ Artikel 5 Absatz 3 EMRK.

²² Vom Ministerkomitee des Europarates am 27. September 2006 angenommen.

4) Es besteht eine Verpflichtung zur Entlassung der beschuldigten Person aus der Untersuchungshaft, solange keine schwerwiegenden Gründe dagegen sprechen. Wie ist dieser Rechtsgrundsatz in Ihrer Rechtsordnung geregelt?

5) Die unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten a) zur gesetzlichen Höchstdauer der Untersuchungshaft und b) zur Periodizität der Überprüfung der Gründe für die Untersuchungshaft können das gegenseitige Vertrauen behindern. Wie ist Ihre Meinung dazu? Wie lässt sich die Untersuchungshaft so weit wie möglich verkürzen?

6) Die Gerichte können einen Europäischen Haftbefehl ausstellen, um die Rückführung einer beschuldigten Person für den Prozess zu veranlassen, die nicht in Untersuchungshaft genommen, sondern auf freiem Fuß gesetzt wurde und in ihr Herkunftsland zurückkehren durfte. Machen die Richter bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch und wenn ja, in welcher Form?

7) Wären zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens eine auf das notwendige Mindestmaß beschränkte EU-Regelung in Bezug auf die Höchstdauer der Untersuchungshaft sowie eine regelmäßige Überprüfung der Untersuchungshaft sinnvoll? Wenn ja, wie könnte eine optimale Lösung aussehen? Welche sonstigen Maßnahmen böten sich an, um die Dauer der Untersuchungshaft zu verkürzen?

5. KINDER

Kinder sind in einer besonders prekären Lage, wenn sie in Untersuchungshaft genommen werden. Ein Freiheitsentzug wirkt sich besonders negativ auf die harmonische Entwicklung des Kindes aus und erschwert seine Wiedereingliederung in die Gesellschaft erheblich. Eine neuere Studie²³ zeigt, dass Kinder in den verschiedenen Rechtssystemen eine unterschiedliche Behandlung erfahren. In der EU variiert die Strafmündigkeit von Kindern zwischen acht Jahren in Schottland und 16 Jahren in Portugal. In der Regel verfügen die Mitgliedstaaten über ein eigenes Jugendstrafrecht.

Auf internationaler Ebene wurde eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der Kinderrechte in Strafverfahren, die auch die Untersuchungshaft betrafen, ergriffen. Artikel 37 der UN-Kinderrechtskonvention besagt, dass Freiheitsentziehung und Freiheitsstrafe bei einem Kind nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden darf. Kinder müssen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen ihres Alters behandelt werden; jedes Kind, dem die Freiheit entzogen wurde, ist von Erwachsenen zu trennen und muss das Recht haben, mit seiner Familie in Verbindung zu bleiben. Es hat ein Recht auf umgehenden Zugang zu einem rechtskundigen oder anderen geeigneten Beistand und kann die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung bei einem Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde anfechten.

FRAGE ZUM FREIHEITSENTZUG BEI KINDERN

8) Welche Alternativen zum Freiheitsentzug könnte es bei Kindern geben?

²³ „Youth custody and the balance between education and punishment – an international comparison of developments and prospects“, Straßburg 6. Juni 2006, Dokument PC-CP (2006) 09.

6. HAFTBEDINGUNGEN

Der EGMR hat in einer Reihe von Urteilen Mängel in Haftanstalten innerhalb der EU festgestellt²⁴. Im Stockholmer Programm heißt es: „Die Bemühungen um die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren sollten fortgesetzt werden; ferner sollte die Umsetzung der vom Europarat gebilligten Empfehlung zu den europäischen Strafvollzugsvorschriften unterstützt werden. Des Weiteren könnte auch auf Aspekte wie Haftalternativen, Pilotprojekte im Strafvollzug und bewährte Strafvollzugsverfahren eingegangen werden.“

6.1. Maßnahmen der EU mit Bezug zum Strafvollzug

Die Kommission unterstützt im Rahmen verschiedener Programme eine Reihe von Maßnahmen, die mit dem Strafvollzug in Zusammenhang stehen²⁵. Die Maßnahmen reichen von Studien zu den Haftbedingungen bis hin zu praxisbezogenen Projekten in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, soziale Integration sowie gesellschaftliche Wiedereingliederung von früheren Straftätern.

6.2. Überprüfung der Haftbedingungen durch die Mitgliedstaaten

Vernünftige Haftbedingungen bilden die Voraussetzung für eine gelungene Resozialisierung von Straftätern. Mehrere Berichte zu den Haftbedingungen in EU-Justizvollzugsanstalten kommen zu dem Schluss, dass einige hinter den internationalen Standards, z.B. den Empfehlungen des Europarats zum europäischen Strafvollzug und den UN-Mindestgrundsätzen für die Behandlung Gefangener, zurückbleiben²⁶.

Die Standards für Justizvollzugsanstalten in Europa werden hauptsächlich vom Europarat, d.h. vom EGMR, vom Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) und vom Ministerkomitee, entwickelt. Sie sind Teil der europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die zwar nicht rechtsverbindlich sind, aber weitgehend anerkannt werden.

Das Fakultativprotokoll von 2006 zum UN-Übereinkommen gegen Folter (OPCAT) schuf ein neues System zur regelmäßigen Inspektion von Haftorten, um einer Misshandlung von Häftlingen vorzubeugen. Die Vertragsparteien des OPCAT²⁷ müssen in ihrem jeweiligen Land eine nationale Stelle (National Preventive Mechanism – NPM) einrichten oder bezeichnen, die die Justizvollzugsanstalten begutachtet.

Die EU und der Europarat finanzieren gemeinsam ein Projekt zur Schaffung eines aktiven Netzwerks von nationalen Präventionsmechanismen (NPM) in Europa, mit dessen Hilfe der wechselseitige Austausch und die kritische Reflexion gefördert werden sollen.

Die Frage, wie sich die Arbeit dieser Kontrollstellen besser koordinieren lässt, um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu fördern, ist Gegenstand regelmäßiger Gespräche zwischen Kommission und Europarat. Die NPM selbst halten regelmäßige Treffen im Rahmen eines informellen Netzwerks für wichtig, um sich über freiheitsentziehende Maßnahmen und diesbezüglich bewährte Praktiken auszutauschen. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, wenn sich die

²⁴ Siehe u.a. die Entscheidungen in den Sachen *Peers gegen. Griechenland* (19. April 2001), *Salejmanovic gegen Italien* (16. Juli 2009), *Orchowski gegen Polen* (22. Januar 2010).

²⁵ Siehe Tabelle 2:

²⁶ Empfehlung (2006) 2 des Europarats zu den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen und UN-Mindestgrundsätze für die Behandlung Gefangener (1995).

²⁷ Am 2. Februar 2011 hatten folgende Mitgliedstaaten das OPCAT ratifiziert: CY, CZ, DK, EE, FR, DE, LU, MT, NL, PL, RO, SI, ES, SE und UK. Unterzeichnet wurde das OPCAT bisher von folgenden Mitgliedstaaten: AT, BE, BG, FI, IE, IT und PT.

Leiter von Justizvollzugsanstalten in der Europäischen Union zu regelmäßigen Treffen zusammenfinden könnten. Die Schaffung eines weiteren Netzwerks zur Kontrolle der Justizvollzugsanstalten auf Ebene der Europäischen Union erübrigt sich jedoch. Zwei Gesprächsrunden, die die nationalen Kontrollgremien und die Leiter von Justizvollzugsanstalten an einen Tisch brachten, ergaben, dass der Mehrwert der EU in einem Beitrag zur besseren Koordinierung der verschiedenen Netzwerke bestehen könnte.

FRAGEN ZUR ÜBERPRÜFUNG DER HAFTBEDINGUNGEN

9) Wie könnte die Überprüfung der Haftbedingungen durch die Mitgliedstaaten verbessert werden? Wie könnte die EU die Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Justizvollzugsanstalten fördern?

6.3. Europäische Strafvollzugsgrundsätze

Die vom Europarat im Januar 2006 angenommenen europäischen Strafvollzugsgrundsätze enthalten Empfehlungen für den Betrieb von Justizvollzugsanstalten und die Behandlung von Häftlingen. Sie dienen dazu, die Grundrechte der inhaftierten Personen in einer Weise zu schützen, die mit dem legitimen Zweck ihrer Haft im Einklang steht, und wollen dafür sorgen, dass die Haftbedingungen die Resozialisierung der Häftlinge nach ihrer Entlassung erleichtern.

Die europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind nicht rechtsverbindlich, auch wenn der EGMR sie als Rechtsgrundlage zur Prüfung von Beschwerden zu den Haftbedingungen herangezogen hat. Der EGMR versucht mit seinen Entscheidungen, desolate Haftbedingungen in Einzelfällen abzustellen, er kann aber kein einheitliches Vorgehen der Mitgliedstaaten erzwingen.

Der Europarat spielt aufgrund seiner bisherigen Erfahrungen und Tätigkeiten auf diesem Gebiet zweifellos eine führende Rolle. Die Europäische Union könnte sich einbringen, indem sie für gleiche Standards im Strafvollzug sorgt, weil hiervon das Funktionieren der in Abschnitt 3 aufgeführten Instrumente der gegenseitigen Anerkennung abhängt.

FRAGEN ZU DEN HAFTBEDINGUNGEN

10) Auf welche Weise könnten die Bemühungen des Europarats und der Mitgliedstaaten um Sicherstellung angemessener Haftbedingungen in der Praxis unterstützt werden?

7. ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG

Die Kommission hofft, dass dieses Grünbuch auf breites Interesse stößt. Es enthält 10 Fragen, zu denen die Kommission die Meinung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten sowie sonstigen Rechtsanwendern, Leitern von Justizvollzugsanstalten, Sozialarbeitern und Bewährungshelfern, Wissenschaftlern sowie Vertretern von einschlägigen Nichtregierungsorganisationen und Regierungsbehörden einholen möchte.

Die Kommentare sind bis 30. November 2011 per Post zu senden an

**Europäische Kommission
Generaldirektion Justiz
Referat B1 – Strafprozessrecht
MO59 03/068
B-1049 Brüssel
Belgien
oder per E-Mail an**

Erklärung zum Datenschutz

Zweck und Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten:

Die Kommission wird Ihre personenbezogenen Daten in dem Maße speichern und weiterverarbeiten, wie dies für die Verwertung Ihres Beitrags zur öffentlichen Konsultation erforderlich ist. Die Verarbeitung Ihrer Daten erfolgt im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr. Die Daten werden so lange gespeichert und aufbewahrt, bis Ihr Beitrag für das Dossier nicht mehr benötigt wird. Aus Gründen der Transparenz werden Ihre Kommentare unter Angabe Ihres Namens sowie der Funktion, in der Sie uns die Kommentare übermitteln, auf der Kommissions-Website unter folgender Anschrift veröffentlicht: [http://\[...\]](http://[...].).

Recht auf Berichtigung der Daten und Datenschutzbeauftragter:

Sollten Sie weitere Fragen zur Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten haben oder Ihre Rechte (z. B. Zugang zu den Daten oder Berichtigung ungenauer oder unvollständiger Daten) wahrnehmen wollen, wenden Sie sich bitte an folgende Stelle: JUST-CRIMINAL-JUSTICE@ec.europa.eu

Außerdem können Sie jederzeit eine Beschwerde an den Europäischen Datenschutzbeauftragten richten: edps@edps.europa.eu.

ANHÄNGE

TABELLE 1: GEFÄNGNISPOPULATION IN DER EUROPÄISCHEN UNION 2009-2010

Statistik: Gefängnispopulation in der Europäischen Union

(Quellen: International Centre for Prison Studies – King's College – Universität London:

<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/?search=europe&x=Europe>

sowie Eurostat – Statistics in focus – 58/2010)

EU-Mitgliedstaaten Daten von 2009/2010	Zahl der Häftlinge insgesamt (Untersuchungshäftlinge und verurteilte Straftäter)	Untersuchungshäft- linge (Prozentsatz aller Gefängnisinsassen)	Auslastung (gemessen an der offiziellen Höchstgrenze)	Gefangenenquote (je 100 000 Einwohner eines Landes)	Ausländeranteil (Anteil der ausländischen EU- Bürger und Drittstaatsangehörigen an der Gesamtgefängnispopu- lation)	Jugendliche / Minderjährige (Prozentsatz aller Gefängnisinsassen)
Österreich	8 671	23,7%	102,9%	103	45,8%	2,6 %
Belgien	10 501	35%	118,9%	97	41,1%	0,3 %
Bulgarien	9 071	10,4%	155,6%	120	1,9%	0,5 %
Zypern	831	38,4%	150,5%	105	59,6%	0,6 %
Tschechische Republik	22 575	11,3%	111,9%	214	7,3%	0,7 %
Dänemark	3 967	34,9%	96%	71	21,9%	0,5 %

Estland	3 436	21,9%	97,2%	256	39,4%	1 %
Finnland	3 231	17,1%	98,2%	60	10,3%	0,1 %
Frankreich	59 655	27,7%	118,1%	96	19,2%	1,1 %
Deutschland	69 385	15,5%	89,0%	85	26,3%	3,5 % (nur der Untersuchungshäf
Griechenland	11 547	27,4%	129,6%	102	43,9%	4,4 %
Ungarn	15 373	29,3%	127,7%	153	3,8%	3 %
Irland	4 409	14,9%	103,7%	99	10,8%	2,4 %
Italien	68 795	43,6%	153%	113	36,9%	0,5 %
Lettland	7 055	28,3%	70,4%	314	1%	2,1 %
Litauen	8 655	14%	85,5%	260	1,2%	2,5 %
Luxemburg	706	47,2%	99,3%	139	69,5%	0,7 %
Malta	583	35,2%	84,5%	140	40,1%	6,1 %
Niederlande	15 604	36,3%	86,4%	94	27,7%	4,7 %
Polen	82 794	10,3%	97,4%	217	0,7%	0,3 %
Portugal	11 896	19,4%	98,5%	112	20,2%	0,7 %

Rumänien	28 481	16,5%	81,4%	133	0,7%	1,6 %
Slowakei	10 044	17,4%	94,6%	185	1,8%	0,8 %
Slovenien	1 385	24,4%	124,2%	67	10,8%	2 %
Spanien	73 520	18,7%	136,3%	159	35,5%	0 % (2,1 % unter 21 Jahren)
Schweden	7 286	24,7%	105,4%	78	28,7%	0,1 %
Vereinigtes Königreich ²⁸						
a) England und Wales	85 206	14,9%	107,2%	154	12,9%	1,9 %
b) Schottland	7 781	20,2%	105,2%	149	3,4%	1,5 %
c) Nordirland	1 557	36,8%	82,7%	86	8%	1 %
EU-Durchschnitt		24,7%	107,3%	137	21,7%	1,6%

²⁸ Die Zahlen für das Vereinigte Königreich wurden für die Landesteile a) England und Wales, b) Schottland und c) Nordirland getrennt ausgewiesen.

TABELLE 2: FLANKIERENDE MASSNAHMEN DER EU

<u>Programm/Projekt</u>	<u>Art der Maßnahme</u>	<u>Beschreibung</u>
<u>Programm Strafrecht (JPEN)</u>	<u>Studie zum Strafvollzug in der EU</u>	<u>Mit dem Programm werden Projekte auf dem Gebiet der Strafrecht gefördert.</u> <u>Das Institute for International Research on Criminal Policy der Universität Gent, Belgien, und die Universität Tilburg, Niederlande führen eine Studie mit dem Titel „Study on detention in the EU“ durch. Es handelt sich um eine empirische, anhand einer Fragebogenaktion durchgeführte Studie zu den Haftbedingungen in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten. Untersucht werden die Haftbedingungen, die Haftdauer, die Regelungen in Bezug auf eine vorzeitige Entlassung, der Gesundheitszustand der Gefängnisinsassen, der Zustand der Haftanstalten (gemessen an internationalen Standards) und die Durchführung von Inspektionen und Kontrollen. Ein besonderes Kapitel ist einsitzenden jugendlichen Straftätern gewidmet. Die Studie soll im Sommer 2011 veröffentlicht werden.</u>
	<u>Studie zur Untersuchungshaft in der Europäischen Union</u>	<u>Die Studie der Universitäten von Tilburg, Niederlande, und Greifswald, Deutschland, mit dem Titel “Pre-trial detention in the European Union, An Analysis of Minimum Standards in Pre-trial Detention and the Grounds for Regular Review in the Member States of the EU” enthält statistische Analysen sowie ein Kapitel zu jedem einzelnen Mitgliedstaat.</u>
<u>Wege zur Resozialisierung</u>	<u>Europäische Konferenz zu allgemeinen und beruflichen Bildungsmaßnahmen in Strafvollzugsanstalten</u>	<u>Im Februar 2010 organisierte die Europäische Kommission eine europäische Konferenz zu Weiterbildungsmaßnahmen in Haftanstalten als Mittel der Resozialisierung. Die Ergebnisse der Konferenz lieferten wichtige Hinweise für die Entwicklung von Lernmodulen für Strafvollzugsanstalten.</u>
<u>Programm Lebenslanges Lernen & Programm „Jugend</u>	<u>Initiativen zur Resozialisierung von Straftätern</u>	<u>Maßnahmen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sind wichtige Komponenten einer erfolgreichen Wiedereingliederung von Straftätern; ebenso wichtig sind Maßnahmen, die auf jugendliche Risikogruppen abzielen. Die wichtigsten EU-Instrumente in diesem Zusammenhang sind die Programme</u>

in Aktion“

„Lebenslanges Lernen“ und „Jugend in Aktion“. Für Maßnahmen, die sich speziell der Wiedereingliederung von Straftätern widmen, wurden Finanzhilfen in Höhe von rund 12 Mio. EUR bereitgestellt.

Europäischer Sozialfonds

Förderung der beruflichen und gesellschaftlichen Wiedereingliederung von ehemaligen Straftätern

Der Europäische Sozialfonds fördert die berufliche und gesellschaftliche Wiedereingliederung von ehemaligen Straftätern. Es besteht Einigkeit darin, dass sich die Gefahr der Rückfälligkeit eines Straftäters in erster Linie dadurch verringern lässt, dass er sofort nach seiner Entlassung eine Beschäftigung erhält. Für Maßnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung der am stärksten benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen, wozu auch Häftlinge und ehemalige Straftäter gehören, stehen im Zeitraum 2007-2013 rund 10 Mrd. EUR zur Verfügung.

Gemeinschaftsinitiative EQUAL u. a.

Förderung der Beschäftigungsfähigkeit ehemaliger Straftäter

Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL will die Beschäftigungsfähigkeit von ehemaligen Straftätern verbessern. Es wurde ein Lernnetzwerk zur Wiedereingliederung von ehemaligen Straftätern eingerichtet, an dem 11 Mitgliedstaaten beteiligt sind und das noch bis Anfang 2012 finanziert wird. Mehrere Programme, die Ausbildungsmöglichkeiten in Strafvollzugsanstalten schaffen wollen, erhalten Mittel aus den Strukturfonds. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kommt für Maßnahmen auf, die der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen dienen, und über den Europäischen Sozialfonds werden ergänzend hierzu Maßnahmen gefördert, die die Wiedereingliederung ehemaliger Straftäter in die Gesellschaft fördern sollen.

Projekt „Peer-to-Peer II“

Eindämmung unhaltbarer Zustände bei der Behandlung von Insassen europäischer Strafvollzugsanstalten

Die Europäische Kommission, der Europarat und der neu geschaffene Human Rights Trust Fund finanzieren gemeinsam ein großes Projekt („Peer-to-Peer II“), mit dem auch das europäische NPM-Projekt finanziert wird. Ziel des Projekts ist die Eindämmung unhaltbarer Zustände bei der Behandlung von Gefängnisinsassen in europäischen Strafvollzugsanstalten.