

Brussel, 14 juni 2024  
(OR. en)

10105/24

JAI 831  
COPEN 257  
ENFOPOL 294  
EUROJUST 38  
CORDROGUE 81  
CATS 57

## RESULTAAT BESPREKINGEN

|                 |                                                                                                     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:            | het secretariaat-generaal van de Raad                                                               |
| aan:            | de delegaties                                                                                       |
| nr. vorig doc.: | 9999/24                                                                                             |
| Betreft:        | Conclusies van de Raad over kleinschalige detentie: focus op sociale rehabilitatie en re-integratie |

Op 13 en 14 juni 2024 heeft de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) een reeks conclusies van de Raad over “kleinschalige detentie: focus op sociale rehabilitatie en re-integratie” goedgekeurd. De door de Raad goedgekeurde tekst staat in de bijlage.

**Conclusies van de Raad****“Kleinschalige detentie: focus op sociale rehabilitatie en re-integratie”****Inleiding**

- a) Detentie en alternatieven voor detentie zijn in het Haags programma (2004) en in het programma van Stockholm (2009) erkend als belangrijke gebieden van EU-justitiebeleid.
- b) De bescherming van burgers en vrijheden is een kernpunt van de strategische agenda 2019-2024, die op 20 juni 2019 door de Europese Raad is aangenomen. Daartoe moet de Europese Unie de in de Verdragen erkende grondrechten en fundamentele vrijheden van haar burgers verdedigen, en de burgers beschermen tegen bestaande en opkomende dreigingen. De strijd tegen terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit moet daarom worden uitgebreid en geïntensiveerd.
- c) Uit het jaarlijkse verslag van Europol over de stand van zaken en de tendensen in verband met het terrorisme in de EU (TE-SAT) blijkt dat gedetineerden een doelwit kunnen zijn voor rekruteringsnetwerken voor terrorisme en georganiseerde misdaad<sup>1</sup>. Het is van cruciaal belang dit fenomeen actief te bestrijden.
- d) De strategische agenda 2019-2024 staat ook voor verandering in de richting van een groenere, eerlijkere en inclusievere toekomst. Voor de verschillende vormen van detentie oplossingen vinden met het oog op duurzaamheid en sociale re-integratie doet recht aan deze horizontale prioriteiten.

---

<sup>1</sup> Verslagen Europol over de stand van zaken en de tendensen inzake terrorisme in de EU (2022 en 2023).

- e) De Raad van Europa heeft een lange traditie met het aanpakken van kwesties in verband met detentie en heeft een grondige kennis op dit gebied verworven. Het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) beoordeelt hoe gedetineerden worden behandeld en publiceert regelmatig verslagen en aanbevelingen om de eerbiediging van hun grondrechten te versterken.
- f) In zijn conclusies van 20 november 2015 over een krachtiger strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme<sup>2</sup>, verzocht de Raad de Commissie hoogdringend de nodige financiële middelen vrij te maken voor de follow-up van die conclusies, met name ter ondersteuning van de ontwikkeling van rehabilitatieprogramma's en instrumenten voor risico-beoordeling om te bepalen welke strafrechtelijke reactie het meest aangewezen is, rekening houdend met de concrete omstandigheden en met de vereisten inzake beveiliging en openbare veiligheid.
- g) Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn arrest Aranyosi/Căldăraru van 5 april 2016<sup>3</sup> en latere arresten het belang erkend van detentieomstandigheden in het kader van de wederzijdse erkenning en de werking van het Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel<sup>4</sup>.
- h) De Europese Unie heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van re-integratie- en rehabilitatieprocessen, in overeenstemming met de grondrechten<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Conclusies van de Raad over een krachtiger strafrechtelijke reactie op radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme (doc. 14350/15).

<sup>3</sup> Arrest van 5 april 2016 in de gevoegde zaken C-404/15 en C-659/15, Aranyosi en Căldăraru, EU:C:2016:198.

<sup>4</sup> Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1).

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad inzake vrijheidsstraffen, overweging 9 en artikel 4, lid 2, betreffende reclassering als een van de doelstellingen van dat kaderbesluit.

- i) In zijn resolutie van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis<sup>6</sup> riep het Europees Parlement de lidstaten ertoe op de voorkeur te geven aan kleine instellingen met een beperkt aantal gedetineerden, met als doel recidive te voorkomen en re-integratie in de samenleving aan te moedigen.
- j) In de conclusies van de Raad over het bevorderen van wederzijdse erkenning door het vergroten van het wederzijds vertrouwen<sup>7</sup>, die werden aangenomen op 7 december 2018, werden lidstaten ertoe aangespoord gebruik te maken van alternatieve maatregelen voor detentie teneinde de bevolking in hun detentiecentra te verminderen, en daarbij werk te maken van het doel van sociale rehabilitatie en tevens iets te doen aan het feit dat povere detentieomstandigheden en het probleem van overbevolkte gevangenissen het wederzijds vertrouwen vaak in de weg staan.
- k) In de conclusies van de Raad inzake maatregelen als alternatief voor detentie<sup>8</sup>, die op 3 december 2019 werden aangenomen, werden de lidstaten ertoe aangemoedigd overbevolking in gevangenissen tegen te gaan en de re-integratie van delinquenten in de maatschappij te bevorderen, daarbij rekening houdend met het effect op vermindering van recidive en van het risico op radicalisering in gevangenissen. In die conclusies werd er tevens op gewezen dat de toegepaste strafrechtelijke sancties en maatregelen, en de manier waarop zij worden uitgevoerd, bijdragen aan de preventie van recidive en derhalve de veiligheid van de samenleving beïnvloeden.
- l) Ook werd erin benadrukt dat het uitwisselen van beste praktijken een nuttige manier is waarop de lidstaten van elkaar kunnen leren en hun eigen wetgeving, procedures en praktijken kunnen verbeteren. De EU kan tevens profijt trekken van een nauwere samenwerking met de Raad van Europa en andere relevante organisaties.

---

<sup>6</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis (PB C 346 van 27.9.2018, blz. 94).

<sup>7</sup> Conclusies van de Raad over de wederzijdse erkenning in strafzaken – “Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen” (PB C 449 van 13.12.2018, blz. 6).

<sup>8</sup> Conclusies van de Raad inzake maatregelen als alternatief voor detentie: het gebruik van niet tot vrijheidsbeneming strekkende sancties en maatregelen op strafrechtelijk gebied (PB C 422 van 16.12.2019, blz. 9).

- m) Tijdens de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 7 en 8 oktober 2021 liet de discussie zien dat de ministers met zijn allen de detentieomstandigheden willen blijven verbeteren, op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen.
- n) De lidstaten, de Commissie, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), Eurojust, het Europees justitieel netwerk in strafzaken en juridische professionals die dagelijks met instrumenten voor wederzijdse erkenning op het gebied van vrijheidsbeneming te maken hebben, moeten er indien nodig naar streven oplossingen te vinden voor de huidige uitdagingen en deze in de praktijk te brengen, onder meer voor het verbeteren van strategieën voor rehabilitatie en re-integratie.
- o) De Europese Organisatie van gevangenis- en correctionele diensten (EuroPris) ondersteunt beleidsmakers met advies over gevangeniszaken. Zij bouwt ook betrekkingen op en wisselt informatie uit met andere organisaties die werkzaam zijn in het strafrecht, met het oog op de ontwikkeling van beste praktijken op dit gebied. In de EuroPris-regels wordt benadrukt dat een werkmethode die gebaseerd is op het opbouwen van relaties tussen personeel en gedetineerden door middel van communicatie en interactie, helpt te zorgen voor veiligheid, beveiliging en goede orde, alsook tot rehabilitatie en voorbereiding op vrijlating.
- p) De strafdetentiedatabank van het FRA, die in december 2019 werd opgestart, geeft een overzicht van de detentieomstandigheden in alle lidstaten en is een nuttig en openbaar toegankelijk instrument voor gerechtelijke autoriteiten die vragen krijgen rond detentieomstandigheden. In het verslag van het FRA getiteld “Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality” (Strafrechtelijke-detentieomstandigheden in de Europese Unie: regels en realiteit) wordt een overzicht gegeven van geselecteerde minimumnormen voor strafrechtelijke detentie in de lidstaten.
- q) Op 8 december 2022 nam de Commissie een aanbeveling aan over procedurele rechten van verdachten en beklaagden in voorlopige hechtenis en over materiële detentieomstandigheden<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Aanbeveling (EU) 2023/681 van de Commissie van 8 december 2022 betreffende procedurele rechten van verdachten en beklaagden die onderworpen zijn aan voorlopige hechtenis en betreffende materiële detentieomstandigheden (PB L 86 van 24.3.2023, blz. 44).

- r) Naast minimumnormen voor detentieomstandigheden conform de grondrechten beveelt de Commissie de lidstaten aan te investeren in de sociale rehabilitatie van gedetineerden, rekening houdend met hun individuele behoeften. Om gedetineerden te helpen zich voor te bereiden op hun vrijlating en hun re-integratie in de samenleving te vergemakkelijken, moeten de lidstaten er ook voor zorgen dat alle gedetineerden toegang hebben tot veilige, inclusieve en toegankelijke onderwijsprogramma's die aan hun individuele behoeften voldoen, rekening houdend met hun ambities.
- s) In het 18-maandenprogramma van de Raad voor de periode van 1 juli 2023 tot en met 31 december 2024 wordt in het kader van de uitvoering van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten prioriteit gegeven aan justitiële samenwerking en het verbeteren van de algehele efficiëntie en veerkracht van rechtsstelsels, en aan het bestrijden van het risico op sociale uitsluiting van degenen die het kwetsbaarst zijn of het risico lopen te worden uitgesloten.
- t) Tijdens de informele zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 26 januari 2024 hebben de lidstaten zich bereid verklaard verder na te denken over kleinschalige detentiecentra.
- u) Het Europees symposium over detentiehuisen van 20 en 21 maart 2024, georganiseerd door het RESCALED-netwerk<sup>10</sup> onder auspiciën van het Belgische voorzitterschap, ging specifiek over kleinschalige detentie en detentiecentra. Tijdens het symposium werd aangetoond dat kleinschalige detentie tot een beter gemeenschapsgevoel en een betere sociale integratie bijdraagt, en tot een lagere recidive kan leiden. Dergelijke vormen van detentie dragen derhalve bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van veiligere gemeenschappen en minder criminaliteit.

---

<sup>10</sup> RESCALED is een Europese netwerkorganisatie met leden in Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Kosovo, Malta, Nederland, Noorwegen, Portugal, Roemenië en Spanje. RESCALED heeft nationale bureaus in zes landen: België, Tsjechië, Duitsland, Nederland, Noorwegen en Portugal. De verschillende nationale bureaus, leden en partnerorganisaties ondersteunen elk op hun eigen manier de oprichting van detentiehuisen.

- v) Gedetineerden en ex-gedetineerden zijn burgers die bijzonder kwetsbaar zijn voor sociale uitsluiting en die onder de reikwijdte vallen van de doelstellingen voor 2030 inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding in het kader van het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten.
- w) Detentie blijft een noodzakelijk instrument in onze strafrechtstelsels. Verschillende vormen van detentie of soorten faciliteiten kunnen beantwoorden aan de verschillende noden en behoeften van diverse groepen gedetineerden, afhankelijk van een reeks criteria, zoals hun leeftijd of geslacht, de sociaal-economische omstandigheden, de aard van het gepleegde strafbare feit, het resultaat van een risicobeoordeling, de relatie met het slachtoffer en de vraag of de betrokkene zich in voorlopige hechtenis bevindt of een vrijheidsstraf uitzit. Wat de meest geschikte detentieomgeving is, kan in de loop van de detentieperiode ook veranderen.
- x) Uit uitgebreid onderzoek en bestaande goede praktijken in verschillende lidstaten is gebleken dat kleinschalige detentiecentra geschikt zijn om tot een individuele benadering van sociale rehabilitatie te komen, individuele relaties op te bouwen, sociale interacties vorm te geven, en prioriteit te geven aan het opbouwen van verantwoordelijkheid en wederzijdse betrokkenheid door integratie in de lokale gemeenschap. Met kleinschalige detentiecentra worden structuren bedoeld die een kleinere capaciteit hebben dan grootschalige gevangenissen. Deze kleinere capaciteit kan gunstig uitpakken voor de leefomgeving, de dynamische veiligheid en de sociale inclusie en zo een beter klimaat voor re-integratie scheppen. Onder detentiehuisen – een vorm van kleinschalige detentie – wordt verstaan kleinschalige, gedifferentieerde, in de gemeenschap geïntegreerde faciliteiten met geschikte programma's die gericht zijn op sociale rehabilitatie en re-integratie, waarbij rekening wordt gehouden met individuele behoeften en waarbij de nadruk ligt op het opbouwen van autonomie en het nemen van verantwoordelijkheid.

- y) Het bestaan van kleinschalige detentiecentra in de lidstaten en de reeds geboekte vooruitgang op dit gebied zijn prijzenswaardig.
- z) Kleinschalige detentiecentra zijn bevorderlijk voor een inclusieve samenleving dankzij innovatieve benaderingen van sociale uitdagingen, zoals geprioriteerd in het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie van de Europese Commissie.
- aa) Kleinschalige detentiecentra kunnen helpen recidive te voorkomen, sociale rehabilitatie en re-integratie van gedetineerden te waarborgen en inclusievere gemeenschappen op te bouwen.

### **Conclusies van de Raad**

#### **Algemene overwegingen:**

1. De lidstaten en de Europese Unie spelen een belangrijke rol bij de bescherming van de grondrechten, inclusief de rechten van gedetineerden.
2. Het bevorderen van de sociale rehabilitatie en re-integratie van gedetineerden die een vrijheidsstraf uitzitten, wordt als doelstelling bevestigd.
3. Sociale rehabilitatie speelt een belangrijke rol bij de succesvolle re-integratie van gedetineerden in de samenleving en vermindert de kans op recidive.
4. Investeren in het ontwikkelen van rehabilitatieprogramma's, rekening houdend met de individuele omstandigheden van gedetineerden, kan worden beschouwd als een mogelijke strafrechtelijke respons op radicalisering.
5. Kleinschalige detentie kan zowel de arbeidsomstandigheden van het personeel in detentiecentra als de levenskwaliteit van gedetineerden verbeteren en de totstandbrenging van een constructief klimaat voor re-integratie vergemakkelijken.

6. Kleinschalige detentiecentra kunnen verder bijdragen tot de eerbiediging van de grondrechten en kunnen zorgen voor een groter gevoel van veiligheid in detentiecentra.
7. Respectvolle en constructieve interactie met en tussen gedetineerden draagt bij tot het opbouwen van verantwoordelijkheid en autonomie en tot integratie in de lokale gemeenschap.
8. Kleinschalige detentiecentra die begeleiding bieden bij de terugkeer naar de samenleving als een van de mogelijke manieren om sociale rehabilitatie en re-integratie te vergemakkelijken, kunnen ertoe bijdragen dat de negatieve gevolgen van detentie en het risico op recidive tot een minimum worden beperkt.
9. Betrokkenheid van de hele gemeenschap en samenwerking tussen instellingen binnen en buiten het strafrechtstelsel zijn van cruciaal belang met het oog op re-integratie en het voorkomen van recidive.
10. Wanneer wordt gekeken naar mogelijke toepassingen en voordelen van kleinschalige detentie, is het belangrijk rekening te houden met de bijzonderheden en specifieke kenmerken van de lidstaten, met inbegrip van de uiteenlopende rechtsstelsels en beleidskeuzes.

**De Raad verzoekt de lidstaten:**

11. verder onderzoek te doen naar de reikwijdte en de potentiële voordelen van vormen van kleinschalige, gedifferentieerde en in de gemeenschap geïntegreerde detentie, met inbegrip van detentiehuisen, in vergelijking met grote penitentiaire instellingen;
12. het bewustzijn van de potentiële voordelen van kleinschalige detentie, met inbegrip van detentiehuisen, te vergroten;
13. in voorkomend geval te overwegen om kleinschalige detentie en andere alternatieve vormen van detentie mogelijk te maken die de sociale rehabilitatie van gedetineerden vergemakkelijken, teneinde daders beter voor te bereiden op re-integratie in de samenleving en recidive te helpen voorkomen;
14. te overwegen om, waar passend, voor detentiedoeleinden gebruik te maken van kleinschalige detentiecentra, met inbegrip van detentiehuisen, teneinde de negatieve gevolgen van detentie te beperken, en te zorgen voor een betere begeleiding van gedetineerden bij terugkeer naar de samenleving;

15. indien gebruik wordt gemaakt van kleinschalige detentiecentra, selectiecriteria voor gedetineerden vast te stellen, zoals de aard van het gepleegde strafbare feit, het resultaat van een risicobeoordeling en de belangen van de slachtoffers. Overeenkomstig de nationale wetgeving en nationale praktijken kunnen kleinschalige detentie of alternatieve vormen van detentie worden overwogen voor kwetsbare personen zoals personen met een handicap, vrouwen tijdens de zwangerschap en na de bevalling, kinderen die de strafrechtelijke minimumleeftijd hebben bereikt, en jongvolwassenen;
16. te overwegen om in kleinschalige detentiecentra vormen van digitalisering in te voeren en, in voorkomend geval, na een risicobeoordeling en rekening houdend met de belangen van de slachtoffers, te overwegen om digitale communicatie mogelijk te maken, zodat gedetineerden contact kunnen houden met hun gezin, meer autonomie hebben om te solliciteren of hun baan te blijven uitoefenen, cursussen te volgen of naar accommodatie te zoeken ter voorbereiding van hun vrijlating;
17. goede praktijken bij het gebruik van kleinschalige detentie in kaart te brengen en deze informatie te delen met de betrokken instellingen en agentschappen in de Europese Unie en in andere lidstaten;
18. rekening te houden met de aanbevelingen in de bovengenoemde aanbeveling van de Commissie van 8 december 2022;
19. kleinschalige detentie, met inbegrip van detentiehuizen, te overwegen als een manier om gemeenschappen inclusiever te maken, zodat deze uiteindelijk bijdragen tot een eerlijkere en inclusievere toekomst voor gedetineerden;
20. personeel en beroepsbeoefenaren in kleinschalige detentiecentra gerichte opleiding te bieden op het gebied van werkmethoden, beroepsethiek en procedures ter verbetering van de veiligheid, de interactie met de gedetineerden en de voorbereiding op sociale rehabilitatie en re-integratie;

21. in voorkomend geval gedetineerden in kleinschalige detentie de mogelijkheid te geven om betaald werk van nuttige aard te zoeken, of hun ondersteuning voor sociale en professionele integratie en toegankelijke onderwijsprogramma's te bieden;
22. te overwegen om te zorgen voor meer capaciteit en middelen voor sociale diensten en andere bij detentie betrokken diensten en actoren, onder meer in kleinschalige detentiecentra, teneinde bij te dragen aan sociale re-integratie en betere detentieomstandigheden.

**De Raad verzoekt de Commissie:**

23. na te gaan of het gebruik van kleinschalige detentiecentra in alle lidstaten moet worden bestudeerd en geanalyseerd teneinde de verspreiding van nationale goede praktijken te ondersteunen en een mogelijke empirische basis te verschaffen voor het gebruik van kleinschalige detentie als doeltreffend detentiemodel dat de rehabilitatie verbetert en recidive vermindert;
24. vergaderingen van deskundigen te organiseren om het bewustzijn te vergroten en ervoor te zorgen dat beleidsmakers en beoefenaren van juridische beroepen meer goede praktijken uitwisselen over kleinschalige, gedifferentieerde en in de gemeenschap geïntegreerde detentie en manieren om in te spelen op uitdagingen en belemmeringen;
25. in voorkomend geval en rekening houdend met de situatie en specifieke kenmerken van de lidstaten, het gebruik van kleinschalige detentie, met inbegrip van detentiehuisen, te bevorderen als onderdeel van haar agenda ter vrijwaring van de rechten die worden beschermd door het Europees beleid op het gebied van justitie, onderwijs, gezondheid en welzijn, werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, en gezinsleven;

26. te kijken naar financieringsmogelijkheden door het aanwenden van bestaande en mogelijke toekomstige EU-middelen, onverminderd toekomstige meerjarige financiële kaders, met het oog op het invoeren en verder ontwikkelen en implementeren van kleinschalige detentie, met inbegrip van detentiehuisen, capaciteitsopbouw met gemeentebesturen, proefprojecten en op het personeel gerichte opleidingsprotocollen en -methoden;
27. de lidstaten aan te moedigen om financiering te zoeken in het kader van bestaande en mogelijke toekomstige EU-middelen;
28. financieringsmogelijkheden te verkennen voor organisaties die kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van kleinschalige detentie, zoals het Europees Forum voor herstelrecht (EFRJ), Children of Prisoners Europe (COPE), het Europees netwerk van opleidingscentra voor gevangenispersoneel (EPTA), EuroPris en de Europese Reclasseringsorganisatie (CEP).

**De Raad verzoekt de Commissie en de lidstaten:**

29. in nauwe samenwerking met de Raad van Europa en andere betrokken organisaties, instellingen en agentschappen na te denken over optimale samenwerking en bewustmaking met betrekking tot de mogelijkheid om kleinschalige detentie, met inbegrip van detentiehuisen, te ontwikkelen en in te zetten als alternatief voor grootschalige detentie.

---