

FATIK



themanummer
**de plannen van
Justitie**

26ste jaargang • april-mei-juni 2008 • nummer 118

Driemaandelijks uitgave

FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud

Editoriaal

3

- Routeplanner
Chris Hermans

Artikelen

5

- The sound of the men (and women) working on the chain gang
Freddy Pieters
- Naar een efficiëntere uitoefening van de bevoegdheden van de Franstalige deelstaten in het (post-)penitentiaire domein
Alain Harford & Marc Tassier

Thema: de plannen van Justitie

17

- De plannen van Justitie: inleiding tot de FATIK-discussie
Tom Daems
- Strafvuitvoeringsbeleid in 2008: Kurieren am Symptom?
Tom Vander Beken
- Blijven geloven? Een kritische benadering van het beleidsplan van Minister Jo Vandeurzen
Hans Claus
- Wat is een geloofwaardige strafuitvoering?
Karel Van Cauwenberghe
- Het Netwerk geeft krediet, maar applaudisseert nog niet...
Marc Tassier
- De beleidsverklaring van de Minister van Justitie Jo Vandeurzen en de strafuitvoeringsrechtbanken
Freddy Pieters & Peter Pletincx

Uitgelezen

32

- Foreigners in European Prisons
Eveline De Wree

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1
Bg FATIK PA3A9108
Afsendadres: Liga voor Mensenrechten
J. Van Stopenberghestraat 2
9000 Gent
V.U.: Jos Vander Velpen
J. Van Stopenberghestraat 2
9000 Gent

LIGA 
VOOR MENSENRECHTEN INZA

www.mensenrechten.be

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
26ste jaargang
april-mei-juni 2008, nummer 118

Redactie

Hoofdredactie: Tom Daems
Eindredactie: Angela van de Wiel
Redactie: Jan Adams, Tina Demeersman, Chris Hermans, Peter Janssen, Peter Pletincx, Luc Robert, Marc Tassier, Karen Verpoest

Vormgeving: Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
J. Van Stoppenberghestraat 2, 9000 Gent
tel: 09/223.07.38 – fax: 09/223.08.48
e-mail: info@mensenrechten.be
website: <http://www.mensenrechten.be>

Redactionele samenwerking en disclaimer

FATIK, Tijdschrift voor Strafbeleid en
Gevangeniswezen strekt tot een zo volledig
mogelijke berichtgeving over de evoluties op
het vlak van strafbeleid en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen
rechtstreeks naar het redactiesecretariaat
worden gestuurd. De redactie behoudt zich
alle rechten voor de publicatie van ingezonden
teksten, artikels, werken, advertenties ed. te
weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie
is de uiterste zorg besteed. Voor informatie
die nochtans onvolledig of onjuist is
opgenomen, aanvaarden de redactie en de
uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke
auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen
redactionele bijdragen.

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnements

Lid + abonnement op Tijdschrift voor
Mensenrechten: 27 €
Lid + abonnement op Fatik, tijdschrift voor
Strafbeleid en Gevangeniswezen: 35 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 60 €
Steunend lid + abonnement op beide
tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van
het lidmaatschap, een abonnement op de
tijdschriften te bekomen.
Meer informatie bij Liga voor Mensenrechten.

De inhoudstafels van de oudere jaargangen zijn
consulteerbaar op de website van de Liga voor
Mensenrechten - www.mensenrechten.be

© Niets uit deze publicatie mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar
gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers
of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en
schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en
zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent

Editoriaal

3

- **Routeplanner**
Chris Hermans

Artikelen

5

- **The sound of the men (and women) working on the chain gang**
Freddy Pieters
- **Naar een efficiëntere uitoefening van de bevoegdheden van de
Franstalige deelstaten in het (post-)penitentiare domein**
Alain Harford & Marc Tassier

Thema: de plannen van Justitie

17

- **De plannen van Justitie: inleiding tot de FATIK-discussie**
Tom Daems
- **Strafuitvoeringsbeleid in 2008: Kurieren am Symptom?**
Tom Vander Beken
- **Blijven geloven? Een kritische benadering van het beleidsplan van
Minister Jo Vandeurzen**
Hans Claus
- **Wat is een geloofwaardige strafuitvoering?**
Karel Van Cauwenberghe
- **Het Netwerk geeft krediet, maar applaudisseert nog niet...**
Marc Tassier
- **De beleidsverklaring van de Minister van Justitie Jo Vandeurzen en de
strafuitvoeringsrechtbanken**
Freddy Pieters & Peter Pletincx

Uitgelezen

32

- **Foreigners in European Prisons.**
Boekbespreking van A.M. van Kalmthout, F. Hofstee-van der Meulen, F.
Dünkel (eds.) *Foreigners in European Prisons*
Eveline De Wree

Routeplanner

De afgelopen maanden, om niet te zeggen het afgelopen jaar, is ons land het toneel geweest van communautair gehaketak. De regeringsvorming verliep uiterst moeizaam en nieuwe onweerswolken troepen samen tegen de zelfuitgeroepen deadline van 15 juli.

In dat klimaat maakte menige burger voor het eerst kennis met allerlei grondwettelijk jargon zoals “belangenconflict” en “alarmbelprocedures”. Terwijl het communautair conflict lange tijd voor het voetlicht bleef met de parlementaire cinema over Brussel-Halle-Vilvoorde als triest dieptepunt, bleven andere inhoudelijke thema’s in de coulissen.

Niettemin werd er een regering gevormd waarin de minister van Justitie, Jo Vandeuren, zijn beleidsverklaring voorstelde. Deze verklaring wordt verder in deze Fatik besproken en becommentarieerd. Hier willen we de term “samenwerkingsakkoord”¹ in de schijnwerpers plaatsen. Het is een andere manier om “communautaire” problemen op te lossen en ze duikt ook op in de beleidsnota van de nieuwe justitieminister. We staan eerst even stil bij wat de Minister over de basiswet vertelt.

Zo schrijft hij dat de praktijk heeft aangetoond dat bepaalde punten van deze wet moeten worden verfijnd of aangepast aan de reële situatie. Wil dit zeggen dat de Minister er de voorkeur aan geeft om de wet aan te passen aan de praktijk in plaats van ervoor te zorgen dat de wet in de praktijk wordt toegepast? Teleurstellend. Hij noemt concreet drie zaken die hij wil aanpassen: de tuchtprocedure, de fouillering en het gebruik van dwangmiddelen. In welke richting gaan die aanpassingen? Dat zullen we later moeten vernemen, want daarover zegt zijn tekst niets. Hoe zal het parlement hierop reageren? Zal het hierover ernstig discussiëren of zich eerder als een applausmachine gedragen waarbij de wetswijzigingen heimelijk verstopt zitten in een verfoeilijke programmawet?

Verder kondigt de Minister de opstart van pilootprojecten inzake het detentieplan aan in vijf gevangenissen (Ittre, Verviers, Hasselt, Sint-Gillis en Oudenaarde). Dit lijkt ons ronduit absurd.

Het detentieplan vormt één van de kernpunten van de basiswet. Voor het eerst bepaalt een wet de doelen van de tenuitvoerlegging van de vrijheidstraf. Het gaat om re-integratie, herstel en rehabilitatie.²

De wet stelt voorop dat de gedetineerde de kans moet krijgen constructief mee te werken aan de realisering van zijn individueel detentieplan waarin wordt aangegeven hoe hij samen met de gevangenisdirectie en door beroep te doen op het aanbod van de gemeenschappen deze doelstellingen wil bereiken. Het detentieplan is daarmee op individueel vlak de uiting van het participatiebeginsel. De wetgever ging er van uit dat door gedetineerden de kans te geven deels zelf hun detentie in te vullen detentieschade kan worden voorkomen. Deze wet – geschreven vanuit een rechtspositionele benadering – benadrukt dat de gedetineerde een burger blijft met dezelfde grondrechten als eenieder, gegarandeerd door onze grondwet en de mensenrechtenverdragen. Het zijn de uitzonderingen en de beperkingen van die grondrechten die enkel kunnen indien ze voorgeschreven zijn door de wet (legaliteitsbeginsel)³. En ze worden veelal gerechtvaardigd in termen van orde en veiligheid. Deze begrippen lopen net als het schadebeperkingsbeginsel en het legaliteitsbeginsel als een rode draad doorheen de wet.

Het detentieplan wordt met de gedetineerde voorbereid en leidt uiteindelijk tot een “samenwerkingsprotocol” (d.w.z. een contract) dat ondertekend wordt door de veroordeelde en door de gevangenisdirecteur. Inhoudelijk bevat het plan een “schets van het detentietraject” en een voorstel van activiteiten waaraan de veroordeelde wenst deel te nemen om de vernoemde doelstellingen te bereiken: werk, vormings- en opleidingsactiviteiten en psychosociale begeleidings- of behandelingsprogramma’s.⁴

Met dit plan wordt eveneens rekening gehouden bij beslissingen tot plaatsing of overplaatsing⁵ door ambtenaren van de penitentiaire administratie. De basiswet laat het verder aan de Koning (lees de Minister van Justitie) over om de nadere regels voor de plaatsing en de overplaatsing van gedetineerden vast te leggen.⁶

In dat verband willen we de Europese gevangenisregels nog eens in herinnering brengen waarbij gesteld wordt onder punt 17.1 “Prisoners shall be allocated, as far as possible, to prisons close to their homes or places of social rehabilitation.”⁷ Overigens is dit al een regel die door Minister Verwilghen werd vooropgesteld in zijn omzendbrief 1715 van 5 juli 2000, die nog steeds van kracht is: “2. Bij de voorstellen en beslissingen m.b.t. de classificatie van de veroordeelde gedetineerden zal de familiale situatie van de gedetineerde in overweging worden genomen.”

In de praktijk blijkt de administratie hier nauwelijks tot geen rekening mee te houden. Het is voor de gedetineerde gissen

1 Voorzien bij art. 92bis §1 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (wet van 8 augustus 1980).

2 Art. 9, § 2 van de basiswet, wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (BS 1 februari 2005).

3 Art. 6, § 1 Zie ook de basisprincipes van de European Prison Rules, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.

4 Art. 38, § 3.

5 Art. 17.

6 Art. 18, §3.

7 European Prison Rules, o.c.

naar de reden van een overplaatsing en over criteria – als die al bestaan – is er hoegenaamd geen transparantie. Vaak ontbreekt ook iedere motivering, terwijl in mijn ogen het hier gaat om administratieve beslissingen die onderhevig zijn aan de motiveringsplicht.⁸

Hoe kan een detentieplan worden opgesteld en opgevolgd zonder een duidelijk en transparant plaatsingsbeleid? Hoe kan het worden ingevuld als het slechts in vijf gevangenissen wordt ingevoerd? Kan dit meer worden dan de loutere formalisering (in een contract gieten) van de bestaande situatie van een gedetineerde, m.a.w. uitsluitend een opsomming zijn van wat al gebeurt? Opdat zo'n plan echt inhoud zou krijgen is er echter meer nodig. Haar inhoud wordt immers grotendeels bepaald door het aanbod van de Gemeenschappen en de Gewesten. Tijd dus voor een nieuw samenwerkingsakkoord! Verder in dit nummer bespreekt Alain Harford de bestaande samenwerkingsakkoorden in het Zuiden van het land. De knelpunten die hij aanhaalt zijn in Vlaanderen legio. Hij besluit met een pleidooi voor een vernieuwd samenwerkingsakkoord en doet daarbij een aantal suggesties.

In zijn beleidsnota pleit Minister Vandeurzen zelf ook voor de actualisering van de samenwerkingsakkoorden. Merkwaardig is dat hij zelf als actie "*de verdere uitrol van het strategisch plan voor hulp- en dienstverlening*" voor Vlaanderen plant. De bevoegde Minister, Vlaams Minister voor Welzijn Steven Vanackere kondigde trouwens op 22 mei de versnelde uitvoering van dit strategisch 10-jarenplan aan.⁹

Vandeurzens pleidooi verheugt ons, ook al werd het in het verleden al meermaals aangekondigd, bijvoorbeeld in het protocolakkoord uit 2001 tussen Ministers Verwilghen en Vogels (overigens de auteur van het Vlaams Strategisch Plan). Het Arbitragehof (thans Grondwettelijk Hof) merkte in 2006¹⁰ in een arrest over de basiswet eveneens op dat de gemeenschappen en de federale overheid "*om bevoegdheidsoverschrijding te vermijden*" op samenwerking zijn aangewezen. Dit wil zeggen dat het bestaande akkoord uit 1994¹¹ verder wordt uitgebreid en verfijnd. Het zal daarbij belangrijk zijn om de basiswerkers van justitie en de gemeenschappen te betrekken en in dit akkoord reeds voldoende concrete en duidelijke taakafspraken te maken, zodat vermeden wordt dat in ieder lokaal welzijnsteam oeverloze discussies ontstaan. Too many cooks spoil the broth. Ook lijkt het mij belangrijk dat de aanwezige knowhow behouden blijft. In tal van gevangenissen werden bevoegdheden van de gemeenschappen immers uitgeoefend door hiervoor vrijgestelde penitentiair beambten of vrijwilligers van het beschermingscomité (bv bij sportactiviteiten of bij de organisatie van kinderbezoek). Een ander belangrijk punt is het voorzien van een bovenlokaal overleg tussen de verschillende "welzijnsteams", d.w.z. justitie en de Vlaamse gemeenschap samen omdat zo kruisbestuiving kan gebeuren tussen lokale vernieuwende initiatieven. Dit kan de vorm aannemen van een studiedag of ontmoetingsmomenten waarbij ervaringen worden uitgewisseld en gedeeld.

In het licht van de detentieplanning moet tenslotte ook worden stilgestaan bij de verspreiding en de planning van het aanbod. In haar strategisch plan engageert Vlaanderen zich om in iedere gevangenis eenzelfde basisaanbod aan te bieden. Hierbij kan men denken aan de psychosociale hulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg, taalcursussen, omgaan met agressie, en i.v.m. beroepsopleiding assessment en sollicitatietraining. Toch willen zij dit ook aanvullen "*met een specifiek aanbod in bepaalde gevangenissen, voor zover dit aanbod effectief beschikbaar is voor zij die er beroep wensen op te doen*".¹² Een dergelijk specifiek aanbod is zeker noodzakelijk, vooral als we denken aan het inrichten van beroepsopleidingen door of in samenwerking met de VDAB. Het aanbod zou dan uit verschillende beroepsopleidingen tot knelpuntberoep kunnen bestaan, afhankelijk van de infrastructuur in de gevangenis. Omwille van het grote aanbod aan opleidingen dient er een keuze te worden gemaakt, waarbij het mij zinvol lijkt om op verschillende plaatsen een andere opleiding aan te bieden. Bv metsers in Hoogstraten, dakwerker in Merksplas, elektriciërs in Leuven ...

Dit zou betekenen dat met de VDAB hierover op nationaal niveau moet worden gepraat. Het engagement van justitie dient er dan in te bestaan dat gedetineerden die een dergelijke opleiding in hun detentieplan hebben ingeschreven er van op aan kunnen dat zij ook effectief worden overgeplaatst naar de gevangenis waar men dergelijke opleiding aanbiedt. Van de gedetineerde mag verwacht worden dat hij deelneemt aan de opleiding waarvoor hij zich inschrijft. Het is pas onder dergelijke omstandigheden met een uitgebouwd doordacht samenwerkingsakkoord en een dito plaatsingsbeleid dat het detentieplan meer is dan een lege doos, maar een instrument voor de gedetineerde burger om zijn leven deels terug in handen te nemen: een routeplanner voor het uitstippelen van een zinvol detentietraject.

Chris Hermans*

⁸ Volgens de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

⁹ De Morgen, 23 mei 2008, p. 13 – De Standaard, 23 mei 2008, p. 4-5.

¹⁰ Arbitragehof, Arrest nr. 109/2006 van 28 juni 2006, p. 2. – Het werd besproken in Fatik, 111.

¹¹ Samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie, B.S. 18 maart 1994. In brochurevorm met toelichting en krachtlijnen gepubliceerd onder de titel: Hulpverlening aan gedetineerden. Op nieuwe wegen... Brussel, 1993, Ministerie van Justitie, Bestuur Strafinrichtingen - Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

¹² Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap. Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, p. 17.

<http://www.wvg.vlaanderen.be/welzijnjustitie/gedetineerden/strategischplanhulpdienstverleningaangedetineerden.pdf>

* Chris Hermans is redactielid van FATIK.

The sound of the men (and women) working on the chain gang¹

Freddy Pieters *

1. Wat is de specifieke bijdrage van de SURB als schakel van een goede strafuitvoering?²

Om op die vraag een antwoord te geven, tracht ik eerst een definitie te formuleren van wat de strafuitvoeringsrechtbanken zijn zoals ze de dag van vandaag (16-05-2008) functioneren:

"De strafuitvoeringsrechtbank is een afdeling van de rechtbank van eerste aanleg en telt één of meer kamers, die multidisciplinair zijn samengesteld. Zij is de beslissingsinstantie voor de toekenning en de opvolging, met inachtneming van procedurele waarborgen, van die strafuitvoeringsmodaliteiten welke de duur en/of de essentie van de vrijheidsstraffen van meer dan drie jaar wijzigen".

Zoals de meeste definities vertoont ook deze gebreken. Ik noem slechts enkele tekortkomingen van mijn "proeve van definitie":

- De voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering uit het land of op de overlevering: het heeft er alle schijn van dat dit geen strafuitvoeringsmodaliteit is, maar een schorsing van de uitvoering van vrijheidsstraffen.
- De SURB's kunnen uitzonderlijk ook andere strafuitvoeringsmodaliteiten toekennen die de essentie en/of de duur van de straf niet wijzigen, zoals uitgaansvergunningen of penitentiair verlof.

Zoals alle rechtbanken van de rechterlijke organisatie, waken de SURB's over de individuele vrijheden en over de "Rule of Law". Zij garanderen dat de wet correct wordt toegepast en dat de rechten van de procespartijen³ worden gerespecteerd. Waar dit heel algemeen klinkt en daardoor misschien weinig zeggend, ligt daar toch de specifieke bijdrage van de SURB. Want hoewel België in de 19^{de} en 20^{ste} eeuw decennialang een voorloper was inzake gevangeniswezen en de uitvoering van de vrijheidsstraffen, beschikt ons land pas sinds

deze 21^{ste} eeuw over een wet INTERNE RECHTSPOSITIEREGELING van gedetineerden – de zogenaamde Wet Dupont (12-01-2005), een wet EXTERNE RECHTSPOSITIEREGELING van veroordeelden (17-05-2006), en strafuitvoeringsrechtbanken (wet 17-05-2006).

De wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, verleent inderdaad subjectieve rechten, dus aanspraken, aan (bepaalde) veroordeelden en aan (bepaalde) slachtoffers van misdrijven. Waar bv. in de VI-wetten van 1998 nog stond dat de VI kon worden toegekend, staat nu in art. 25, §2 van de wet te lezen: "De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegekend aan elke veroordeelde.. etc.". De wet bepaalt dan tijdsvoorwaarden en mogelijke tegenindicaties, maar wanneer de veroordeelde aan de wettelijke vereisten voldoet, heeft de rechtbank geen keuze en moet zij de VI toestaan. Hetzelfde geldt voor BD, ET en de vormen van VLV. En anders dan bij de wetgeving van 1998 waarvan het Hof van Cassatie nog oordeelde dat naast de daarin opgenoemde vier tegenaanwijzingen de VI-commissies er ook andere konden weerhouden⁴, is dat nu uitgesloten.

De wet correct toepassen is meer dan strikt de letter van de wet toepassen – dat zou trouwens in het licht van de povere legistische kwaliteit van de wet ERV problematisch zijn. De wet moet toegepast worden met het oog op het realiseren van de algemene doelstellingen ervan, maar ook ter realisatie van doelstellingen zoals die in hogere rechtsbronnen betreffende de strafuitvoering terug te vinden zijn. Wanneer art. 10. 3. van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten (door ons land in 1981 bij wet goedgekeurd) stelt dat het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats gericht is op heropvoeding en reclassering, dan belet de verouderde terminologie niet dat de reclassering van de veroor-

* Freddy Pieters is voorzitter van de strafuitvoeringsrechtbank van Brussel.

¹ "Chain gang" was een hit van Sam Cooke in het jaar 1960. Het lied gaat over de zware arbeid die veelal zwarte veroordeelden, aan elkaar geketend aan de enkels, moesten verrichten. Ook nu kennen bepaalde staten in de VS nog de chain gang.

² Gebruikte afkortingen: strafuitvoeringsrechtbank = SURB; externe rechtspositie van veroordeelden = ERV. Verder VI (= voorwaardelijke invrijheidstelling), ET (= elektronisch toezicht), BD (= beperkte detentie) en VLV (= voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op de overlevering).

³ De SURB waken ook over de rechten van de slachtoffers binnen de strafuitvoering hoewel de slachtoffers strikt gesproken geen procespartij zijn.

⁴ Cass. 05-04-2000: meer bepaald had de VI-commissie van Bergen gemotiveerd dat het gedeelte van de ondergane straf gering was in vergelijking met de zwaarwichtigheid van de feiten en de veroorzaakte sociale onrust. Dit waren nochtans geen in de wet genoemde tegenindicaties.

deelde en de beperking van detentieschade in ons land klaarblijkelijk finaliteiten zijn van de uitvoering van de vrijheidsstraf.

Laat ons starten met de maatschappelijke veiligheid als doelstelling. Dat geldt ongetwijfeld voor straffen boven de drie jaar waar systematisch als tegenaanwijzing voor de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit geldt: "het risico op het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten".⁵ In dit verband is het belangrijk op te merken dat uit buitenlands wetenschappelijk onderzoek blijkt dat vervroegde invrijheidstelling op het vlak van recidive effectiever werkt dan volledige strafuitboeting in penitentiair milieu.⁶ De maatschappelijke veiligheid is bijgevolg niet gediend door veroordeelden systematisch de volledige door de grondrechter opgelegde vrijheidsstraf te doen uitzitten in de gevangenis.

Een volgende doel behelst de vrijwaring van de belangen van de slachtoffers. Eén van de opmerkelijkste zaken bij de parlementaire behandeling van de wet ERV is dat zelfs de titel een belangrijke toevoeging kende door een uitdrukkelijke verwijzing naar de rechten van de slachtoffers. Waar algemeen gesproken het parlementaire debat over de wetten van 17 mei 2006 eerder pover was mede gelet op de snelheid van behandeling ervan, is over de plaats van de slachtoffers binnen de strafuitvoering wel inhoudelijk gedebatteerd en zijn zinnige zaken te lezen in de parlementaire werken. In die zin is die titelwijziging niet alleen maar symbolisch belangrijk.

De SURB's ervaren echter dat op het gebied van de slachtoffers de wet zeer hoge verwachtingen heeft gewekt, die minstens op dit ogenblik en om meerdere redenen, niet worden ingelost. De wet definieert als slachtoffer elke natuurlijke persoon wiens burgerlijke partijstelling ontvankelijk en gegrond werd verklaard. Dat kan gaan om slachtoffers van misdaden – de nabestaanden van het slachtoffer van een roofmoord – maar ook het slachtoffer van een overtreding en dus bij wijze van spreken de buurman die schade heeft geleden doordat een 'dader' niet tijdig de distels heeft verwijderd. We weten uit de pers dat in het lopende proces Lernaut en Hauspie om en bij de 18000 personen zich burgerlijke partij hebben gesteld. Mocht het voor een van de beschuldigen tot een veroordeling komen van meer dan 3 jaar vrijheidsstraf, en zelfs maar 10% van de gestelde BP beslissen om gehoord te willen worden op de zitting van de SURB, dan is die kamer haar agenda voor vele maanden gevuld. Anderzijds ondervinden we dat bij de zogenaamde bijkomende categorieën slachtoffers (art. 2, 6° wet ERV) waarover

de alleen zetelende rechter moet beslissen bepaalde mensen met nochtans een direct en legitiem belang toch uit de boot vallen. Het uitvoerings-KB betreffende de slachtoffers excelleert niet in "gebruiksvriendelijkheid" – ik verwijs naar bv. de slachtofferverklaring, wat heel iets anders is dan de slachtofferfiche. Ik noem nog het ontbreken van een database op het ogenblik van de opstart van de SURB's; de massa werk en de problemen die de registratie stelt aan de griffies en waarvoor geen bijkomende middelen zijn voorzien; elke griffie die gelet op het ontbreken van een goede voorbereiding en dito instructies betreffende de registratie van de slachtoffers op zijn eigen manier er het beste van probeerde te maken – nu achteraf moet dan weer vergaderd worden om te proberen de ontstane knoop te ontwarren en iedereen op dezelfde lijn te krijgen. Maar vooral is het actuele wettelijke systeem omslachtig, kost het handenvol geld en is het zeer de vraag is of het in de praktijk een fundamentele meerwaarde meebrengt voor de slachtoffers en hun nabestaanden t.a.v. het systeem dat bestond onder de VI-wetgeving van 1998. Anders gesteld: is de prijs die letterlijk betaald moet worden voor het principe van het leggen van het initiatief bij het slachtoffer, wat ongetwijfeld theoretisch aantrekkelijk is, niet te hoog? We moeten de vraag durven stellen of een optimalisering van het vroegere systeem niet even performant ware geweest dan het nieuwe systeem bij optimale werking ooit zal kunnen worden, en dat tegen een beduidend lagere prijs.

Tot slot zijn er de belangen van de veroordeelde en zijn affectieve omgeving, en dat brengt ons opnieuw bij zaken als beperking van de detentieschade, de re-integratie, etc. De SURB moet mits afweging van de andere hierboven genoemde doelen (maatschappelijke veiligheid; belangen van de slachtoffers) daartoe bijdragen bij de opeenvolgende beslissingen die in een dossier worden genomen.

Veroorloof mij een korte zijspiong over de wettelijke termijnen. Ofschoon het Hof van Cassatie al meermaals stelde dat de meeste in de wet gestelde termijnen slechts ordeterminen zijn en niet zijn voorgeschreven op straffe van nietigheid, belet dat niet dat wij alles in het werk moeten stellen om die termijnen zoveel mogelijk te respecteren. Vertraging brengt het reclas-seringsplan van de veroordeelde niet zelden in gevaar: een werkgever blijft niet maanden wachten om een vacature in te vullen, een relatiebreuk, een plaats in een residentiële opvang wordt aan een ander toegewezen zodat de bedden (op basis waarvan de subsidies worden bepaald) bezet blijven.

⁵ Opmerkelijk is dat het gevaar voor ernstige recidive niet geldt voor straffen tot en met 3 jaar – zie bv. art. 28 van de wet ERV waar sprake is van een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden. Dit maakt dat een notoir oplichter met 3 jaar effectief, waar nochtans van geweten is dat de kans op specifieke recidive hoog is, op basis van dat recidivegevaar zijn VI niet kan geweigerd worden. En dat hij dus op 1/3 van zijn straf (ook wanneer de staat van herhaling weerhouden is) in VI zal gaan als geen van de andere wettelijke tegenindicaties weerhouden worden.

⁶ J. Goethals en E. Maes 'Voorwaardelijke invrijheidstelling – Nederland en België door een criminologische bril', Tijdschrift voor criminologie, 2004, 30-41. Zij verwijzen vooral naar de overzichtstudie van Hann e.a. 1991 en Bol, 1995.

2. Wat is er nodig opdat de SURB hun bijdrage optimaal zouden kunnen realiseren?

Om bij het begin te beginnen: wij hebben een kwaliteitsvolle wetgeving (in de brede zin, dus inclusief de uitvoerings-KB's) nodig. Voor wie het zou ontgaan zijn: er zijn ondertussen vijf correcties geweest op de wetten van 17 mei 2006, waarvan niet minder dan drie in 2006, dit is nog voor het eerste artikel van de wetten van kracht werd. Twee reeksen wijzigingen zijn terug te vinden in de wetten houdende diverse bepalingen van 27 december 2006 en van 21 december 2007. Die wetten met hun kwalijke reputatie zowel op inhoudelijk als op legistiek vlak, worden daarom soms weinig flatterend "vuilbakwetten" genoemd. Maar ook door de nieuwe wet betreffende de internering van 21 april 2007 zijn enkele aanpassingen, waarvan sommige loutere correcties zijn, op de wet ERV opgenomen. Merkwaardig is dat meer dan een jaar later nog steeds geen KB is genomen om al was het maar die loutere correcties uitvoerbaar te maken.

In zijn beleidsverklaring van april 2008 stelt Minister Vandeurzen m.b.t. het bijwerken van de werking van de SURB, dat het nodig is dat "de verschillende wetten en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de voorliggende materie wettechnisch verbeterd worden". Het zal o.i. wel om meer moeten gaan dan om wettechnische correcties – inhoudelijke verbeteringen dringen zich eveneens op.

Dat inhoudelijke wijzigingen nodig zullen zijn, blijkt ook uit het feit dat zowel de SURB's als het Hof van Cassatie verplicht zijn tot veel – al teveel? – rechtsvinding. Zo bepaalde het Hof in zijn arrest van 21 november 2007 dat wanneer een strafuitvoeringsmodaliteit wordt herroepen, dat de SURB dan ook moet bepalen wanneer de veroordeelde een nieuw verzoek kan indienen of de directeur een nieuw advies moet opmaken, en dat conform de wetsartikelen die handelen over de afwijzing van de strafuitvoeringsmodaliteiten.⁷ Herroeping en afwijzing van een modaliteit zijn nochtans fundamenteel verschillende zaken en hoewel het Hof hiermee een belangrijke lacune in de wet corrigeerde, is de vraag of we hier niet eerder te maken hebben met "rechtscorrectie" dan met "rechtsvinding".

Nog met betrekking tot een kwalitatieve wet: alle SURB's worstelen op dit ogenblik met de opvolging en de controle van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten (art. 62 en 63 wet ERV). Deze discussie gaat terug op twee strekkingen binnen de commissie Holsters: de ene pleitte voor een zuiver rechtbankmodel; de andere wou een meer centrale rol voor de multidisciplinaire rechtbank, net zoals die gold ten tijde van de VI-commissies. De commissie Holsters sprak geen voorkeur uit en liet de keuze aan de wetgever. Door de kool en

de geit te willen sparen, zijn we echter in een soort niemandsland terechtgekomen. Waarom ontvangt bv. de SURB nadat zij een modaliteit toekende, alle rapporten van de justitieassistenten en van de behandelaars, terwijl zij toch geen enkel initiatiefrecht heeft binnen de opvolging? De wetgever moet dringend duidelijkheid scheppen over wie precies wat moet doen – dit belangt rechtstreeks de maatschappelijke veiligheid aan.

Nergens in de wet is een spoor van strafberekening te vinden, met als gevolg rechtsonzekerheid.

De ondermaatse regeling van het statuut van de beroepsmagistraten en de assessoren, én van hun vervanging vormt een bedreiging voor de continuïteit van onze werking en hypothekeert de kwaliteit van ons werk.

Tot slot achten wij het onze plicht om opnieuw te problematiseren dat het comité belast met de selectie en met de evaluatie van de assessoren, en dat zijn dus twee van de drie leden (= de meerderheid) van elke strafuitvoeringskamer, zelf voor twee derden bestaat uit hoge ambtenaren van de FOD Justitie, zijnde de uitvoerende macht. Deze regeling verdraagt zich niet met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, te meer omdat de assessoren niet voor het leven benoemd zijn. De wetten van 17 mei 2006 hebben wel degelijk heel wat potentieel: de multidisciplinariteit; de slachtofferdimensie; de procedurele waarborgen; etc. Een eerste voorwaarde om dat potentieel naar boven te halen is een grondige wetsevaluatie. De SURB's zijn vragende partij om daarbij betrokken te worden en stellen graag hun expertise ter beschikking.

Tijd om in eigen boezem te kijken – uiteraard kan en moet de Rechterlijke Macht bijdragen tot het kwaliteitsvol werken van de SURB's.

- De SURB's ervaren een nood aan erkenning van hun werk in het algemeen en aan de specificiteit ervan in het bijzonder binnen de Rechterlijke Organisatie. Het merendeel van de zittingen gaat door in de gevangnissen, en dat vergt soms verre verplaatsingen (zie Gent naar Hasselt). Daarmee moet rekening gehouden worden bij de bepaling van het aanvangsuur van de zittingen in het Algemeen Reglement van de rechtbank. Nog specifiek is de opvolging van de dossiers door de SURB. Dat noopt de magistraten tot een belangrijke effectieve aanwezigheid op de zetel van de rechtbank.
- Eind jaren '90 bestudeerde ik het betrekken van de rechter bij de strafuitvoering in Frankrijk en Duitsland. In beide landen waarschuwde men mij voor een binnen de rechterlijke macht stilzwijgend gehanteerde hiërarchie: bovenaan de civilisten, dan komen de penalisten, dan is er een hele tijd niets, en dan komen de strafuitvoeringsrechters. Dat leidde er toe dat niet naar behoren functionerende magistraten meer dan gemiddeld werden afgeleid

⁷ Arrest P.07.1529.F

naar de strafuitvoering. Een dergelijke kwalijke evolutie moet in ons land absoluut vermeden worden. Onze hiërarchie moet erover waken en ertoe bijdragen dat deze nieuwe secties, die wanneer zij alle nu al gestemde bevoegdheden zullen hebben opgenomen ook kwantitatief belangrijke afdelingen zullen zijn van de vijf rechtbanken van eerste aanleg (= REA) waarbinnen zij zijn voorzien, de plaats en de erkenning krijgen die zij verdienen. Wij zullen graag meewerken aan het noodzakelijk overleg dat zulks vergt binnen de rechterlijke organisatie en waarbij Eerste Voorzitters en Procureurs-generaal, Voorzitters en Procureurs, Hoofdgriffiers, etc. hun inbreng zullen moeten leveren.

- In dezelfde lijn is het evident dat de sectie strafuitvoering wordt betrokken bij alles wat binnen die vijf REA's de goede werking van de rechtbank in het algemeen en elk der secties van die REA ten goede komt. De VI-commissies indertijd waren administratieve rechtbanken, buiten de reguliere gerechtelijke organisatie, met qua hiërarchie slechts enkele losse draden naar de Eerste Voorzitters van de hoven van beroep. Dat had zowel voor- als nadelen. Een voordeel was bv. dat het gemakkelijker was om zelf initiatieven te nemen zoals indertijd het opstellen van een "Mission Statement". Of dat we qua vakliteratuur een enveloppe kregen toebedeeld waarvoor we zelf verantwoordelijk waren, maar waarover we dan ook zelf konden beslissen. Anderzijds zullen we nu desgevallend een beroep kunnen doen op de bestaande, erkende structuren en mits voldoende gesteund door onze hiërarchie zullen de SURB's "gewicht in de schaal" kunnen leggen bij het overleg met andere actoren zoals met de diensten van de FOD Justitie.
- Vooral met het Voorzitterschap en met de andere secties van onze REA's moet er meer overleg komen. Hierin hebben de SURB's zelf een belangrijke taak, die wij tot nu toe zeker niet allemaal voldoende hebben opgenomen. Wij moeten zelf naar onze collega's en medewerkers van de rechtbank toestappen, onze bevoegdheden toelichten en onze specificiteit duidelijk maken, misverstanden opruimen, van elkaars problemen en oplossingen leren; etc.
- Ook onderling tussen de SURB's is er tot op heden een gebrek aan overleg, en blijven we nog teveel ieder op ons eiland. Nochtans hadden de Nederlandstalige VI-commissies indertijd een traditie van regelmatig onderling overleg. Natuurlijk was de opstart lastig en druk, en natuurlijk was er de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, etc. Maar we moeten durven toegeven dat we na vijftien maanden werking bezwaarlijk kunnen stellen dat er nog geen tijd is geweest.
- Ofschoon zonder twijfel van de eerste orde om een goede werking te garanderen, ga ik niet lang stilstaan bij de nood aan middelen. Ik beperk mij

ertoe naar de minister van Justitie in zijn recente beleidsnota te verwijzen, waarin hij stelt dat verschillende instanties onze werking hebben onderzocht en allemaal concluderen dat er voldoende personele en materiële middelen moeten voorhanden zijn om een optimale werking te garanderen. Wij zijn Mijnheer de Minister, het roerend eens daarmee.

Tijd om een problematisch en gevoelig punt aan te snijden. Ik begin omzichtig met een citaat uit de bestseller en bekroonde boek "In Europa – reizen door de 20ste eeuw" van schrijver en journalist Geert Mak: "Hitlers optimistische aanval op de Sovjet-Unie en zeker zijn oorlogsverklaring aan de Verenigde Staten horen duidelijk thuis in het rijtje van historische vergissingen die het gevolg zijn van zogenaamde groupthink: kleine groepen beleidsmakers die zichzelf almachtig wanen en die ieder probleem uitsluiten door geen ongewenste informatie van buiten meer toe te laten. *Grote en kleine leiders – het fenomeen doet zich voor op alle niveaus en in alle tijden – kunnen zo voor zichzelf een schijnwereld scheppen die vroeger of later onvermijdelijk ineenstort.*"

Informatie-uitwisseling; met andere actoren de problemen analyseren en naar oplossingen zoeken; open de discussie aanknopen met alle betrokkenen – kortom overleg is een adequate remedie tegen dit gevaarlijke fenomeen "groupthink". En laat dat overleg nu precies een belangrijke rode draad blijken te zijn doorheen ons verhaal van optimalisering van de werking van de SURB's: overleg onderling, binnen de rechtbank, met onze hiërarchie, met meerdere DG's van de FOD Justitie, met andere actoren op het veld. O.i. is overleg een tweede noodzakelijke voorwaarde om het potentieel van de wet naar boven te halen.

Over die diensten van de FOD Justitie: ook het DG Rechterlijke Organisatie is bedoeld. Bv. over de nood aan middelen die voortspuit uit de specifieke opdrachten en werkwijzen van de SURB's. Ik verwijs naar de schrale en voor veel ongenoegen zorgende regeling betreffende de vergoeding van de vervangende assessoren. Al 15 maanden roepen wij tevergeefs in de woestijn om hieraan nu eindelijk iets te doen, terwijl het een reële bedreiging vormt voor de continuïteit van onze goede werking.

Maar we bedoelen in eerste instantie die diensten van Justitie waarmee we dagelijks van doen hebben: de DG's Penitentiaire Inrichtingen en Justitiehuisen. Het komt ons voor dat niet iedereen daar de volle draagwijdte erkent van het gegeven dat de SURB's rechtbanken van de rechterlijke organisatie zijn, een afdeling van de rechtbank van eerste aanleg, die specifieke bevoegdheden hebben en daarover vonnissen uitspreken die in kracht van gewijsde treden. Die vonnissen moeten aansluitend conform de wet worden uitgevoerd, zelfs wanneer die instanties mogelijk een andere zienswijze hanteren of wanneer een beslissing haaks

staat op hun gebruikelijke manier van werken. Eén voorbeeld: art. 60 van de wet ERV bepaalt dat een toegekende strafuitvoeringsmodaliteit uitvoerbaar wordt op het ogenblik dat het vonnis in kracht van gewijsde treedt, en dat enkel de SURB een andere datum van uitvoering kan bepalen. Nochtans stelden wij maandenlang vast dat een vonnis tot toekenning van ET aan veroordeelde A werd uitgevoerd een paar dagen nadat het in kracht van gewijsde was getreden, terwijl dat voor veroordeelde B opliep tot bv. drie weken. Dit betekende concreet dat veroordeelden min of meer lange tijd 24 uur op 24 in de gevangenis opgesloten bleven, terwijl de bevoegde rechtbank wettelijk beslist had dat dit onder het stelsel van ET diende te gebeuren. De vonnissen waren in kracht van gewijsde en dus was er zelfs geen wettige hechtenistitel meer voor een "voltijdse" opsluiting. Ik laat dan nog in het midden hoe het verschil in behandeling tussen de veroordeelden A en B te verantwoorden valt in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Maar nood aan overleg houdt niet op bij de rechtbanken en de diensten van de FOD Justitie. Om de slachtoffers effectief de positie te verlenen die de wetgever hen heeft toebedeeld, zal ook met instanties en/of organisaties die slachtoffers vertegenwoordigen of hen hulp verlenen moeten gesproken worden. De Nederlandstalige VI-commissies gingen op één van hun laatste werkoverlegvergaderingen in overleg met mensen werkzaam in de slachtofferbemiddeling. Verder zijn er veel raakvlakken tussen de SURB's en de hulpverlening op het terrein: begeleiding van verslavingsproblemen; behandeling van seksuele delinquenten; onthaalhuizen; begeleid wonen; budgetbeheer- en begeleiding; etc. Ook met hen moeten we in gesprek treden.

De wetgever heeft het belang van overleg onderkend en uitdrukkelijk een aparte titel XII Bis – met als titel "Overlegstructuren" toegevoegd in de wet ERV. Betreurenswaardig is dat sommigen nu al proberen op basis van de titel waaronder dat in de genoemde "vuilbakwet" van 27 december 2006 is opgenomen, om te stellen dat het alleen zou gaan over overleg met de Justitiehuisen en niet met de Penitentiaire Inrichtingen of met het DG Rechterlijke Organisatie of nog anderen. Dat heilloos vasthouden aan een kaduce tekst is weinig vruchtbaar – trouwens, is er sowieso wel een wet nodig om overleg te plegen? Nog al te vaak wordt geschermd met de scheiding der machten, waarbij over het hoofd wordt gezien dat Montesquieu in zijn 'Trias Politica' zowel de autonomie der machten onderstreepte, als hun taak en opdracht om constructief met elkaar samen te werken in het algemeen belang.

In de VI-wetgeving van 1998 stond een soortgelijke bepaling in art. 11 van de wet, en de ervaring daarmee heeft geleerd dat het gevaar reëel is dat dit overleg

verwordt tot een praatbarak: de problemen komen wel op tafel, maar nadien blijft een oplossing uit. Om efficiëntie te garanderen, is er nood aan een doeltreffende procedure om knopen door te hakken.

Wij vernemen dat opdracht is gegeven om het KB tot uitvoering van titel XIIIbis over overlegstructuren op te stellen. Wij hopen dat wij als toekomstige belangrijke deelnemer aan dat overleg tijdig zullen betrokken worden bij de uitwerking van dat KB en dat ons niet eenzijdig een aantal zaken zullen worden opgelegd die van bij de aanvang een overleg tussen gelijkwaardige partners hypothekeren.

3. Welke moeilijkheden onderkennen de SURB om hun optimale bijdrage te realiseren?

Het klinkt paradoxaal maar de wet, ook wanneer hij geoptimaliseerd zal zijn, maakt een goede werking van de SURB niet noodzakelijk eenvoudiger. Structureel zijn procedurele waarborgen en de rechtszekerheid niet altijd gemakkelijk te verzoenen met een snel en soepel inspelen op de "wijzigende situaties van het leven" zoals die in de strafuitvoering veelvuldig voorkomen. Een werkgever die niet langer wenst te wachten, of het plots beschikbaar zijn van een plaats binnen een residentiële behandelingssetting. Het expliciet voorzien van een systeem van 'voorzittersbeslissingen' die nadien door de voltallige SURB al dan niet worden bekrachtigd, zoals dat bestaat in de actuele wet ter bescherming van de maatschappij, zou in een bepaald aantal gevallen enig soelaas kunnen brengen.

Een belangrijke bron van zorgen de voorbije vijftien maanden was het garanderen van de continuïteit van een kwaliteitsvolle werking. Met kwaliteitsvol is onder meer bedoeld de vrijwaring van de multidisciplinariteit, gelet op haar belangrijke meerwaarde. Art. 30 van de wet SURB voorziet weliswaar in een oplossing voor "onvoorziene afwezigheden", maar daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen een assessor sociale re-integratie en een assessor penitentiaire zaken. Of assessoren kunnen vervangen worden door (plaatsvervangende) rechters, of door advocaten die minstens 30 jaar oud zijn. De oplossing is nochtans eenvoudig: er moet gezorgd worden voor meer plaatsvervangers – gelukkig is recent toch een nieuwe proef uitgeschreven. Maar de uitslag hiervan is allicht pas voor eind dit jaar 2008 terwijl de vakantie voor de deur staat en voor de SURB geen gerechtelijk verlof bestaat. Voor de tweede keer op rij zullen we problemen hebben om de vakantievervangingen te regelen.

Een gebrekkige regeling van het statuut van de beroepsmagistraten (er zijn in tegenstelling tot de VI-wetgeving van 1998 bv. geen vaste plaatsvervangers voor hen voorzien), van de assessoren en hun plaats-

vervangers; een onvoldoende aantal plaatsvervangende assessoren die dan nog eens ondermaats vergoed worden, maken dat elke wat langere afwezigheid leidt tot serieuze zorgen en zenuwachtig zoeken naar oplossingen om de zittingen alsnog te kunnen laten doorgaan. Naast aanpassingen van de wet vergt dit ook de erkenning van onze specifieke werking – niets belet om nu al de plaatsvervangende assessoren naar behoren te vergoeden wanneer zij zetelen of een halve dag tijd verliezen om voor enkele publieke uitspraken die slechts een kwartier vergen, soms van ver naar bv. Brussel moeten komen. Zij worden voor die halve dag dat zulks uiteindelijk vergt uiteindelijk slechts 4,5€ bruto betaald.

Tot slot een blik op de toekomst – er komt heel wat op de SURB's af. De vrijheidstraffen tot en met drie jaar; de bijzondere bevoegdheden voor de alleen zetelende strafuitvoeringsrechter; de internering en de terbeschikkingstelling zijn al gestemd. Maar allicht zullen ons op termijn nog bijkomende bevoegdheden worden toebedeeld, zoals m.b.t. de uitvoering van taakstraffen of de inning van de geldboetes. Ook dat betreft immers strafuitvoering.

Over een precieze timing van de al gestemde bevoegdheden blijven we ondertussen in het ongewisse – in zijn beleidsplan heeft de minister van Justitie het over bepaalde artikels versneld in uitvoering brengen en voor andere de inwerkingtreding verdagen opdat de noodzakelijke omkaderingsvoorwaarden voorhanden zouden zijn. Enkel betreffende de ter beschikkingstelling stelt de minister dat deze bevoegdheid nog in 2009, uiterlijk begin 2010 aan de SURB zal worden overgedragen.

Dat getemporiseerd wordt met de nieuwe bevoegdheden juichen wij toe, maar het mag natuurlijk geen afstel worden. De voorbereiding van de inwerkingtreding van de nieuwe bevoegdheden kan en moet deze keer veel beter dan het inzake de vrijheidstraffen van meer dan 3 jaar verlopen is. Het moet mogelijk zijn om een realistisch tijdsplan op te stellen en nadien in overleg met alle betrokken actoren de voorbereiding efficiënt aan te pakken. Wij zijn graag bereid en zelfs vragende partij om ook hieraan constructief mee te werken.

Naar een efficiëntere uitoefening van de bevoegdheden van de Franstalige deelstaten in het (post-)penitentiaire domein

Alain Harford & Marc Tassier *

In dit artikel willen we de geschiedenis schetsen van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franstalige deelstaten in het penitentiaire en post-penitentiaire domein. We zullen wijzen op de moeilijkheden die (ex-)gedetineerden ondervinden, als ze hun rechten willen uitoefenen die uit deze bevoegdheden voortvloeien.

We beschrijven ook de huidige evolutie naar een betere coördinatie van deze bevoegdheden. Deze coördinatie gebeurt met het oog op de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden van 12 januari 2005.

1. Een beetje geschiedenis: de staatshervorming van 1980 ... en daarna. Een periode van voortdurende onduidelijkheid

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, art. 5, § 1, II 7° heeft aan de Gemeenschappen de bevoegdheid gegeven de *sociale hulpverlening aan gedetineerden en justitiabelen met het oog op hun re-integratie* te ontwikkelen. Het begrip "sociale hulpverlening met het oog op re-integratie" heeft een erg brede invulling gekregen: door de federalisering van deze bevoegdheden heeft de wetgever er zeer duidelijk voor gekozen dat de gedetineerden en de justitiabelen toegang krijgen tot alle bevoegdheidsdomeinen van de Gemeenschappen en Gewesten, zoals het onderwijs, de socio-culturele vorming, de beroepsopleiding, de toeleiding naar arbeid, de gezondheidszorg, sport en recreatie... Het is ook de bedoeling bij te dragen tot de sensibilisering van het publiek en van de organisaties die betrokken zijn bij deze beleidsdomeinen.

Deze bevoegdheidsverdeling tussen de Federale staat en de deelstaten heeft de beleidsvoering binnen de penitentiaire context grondig veranderd. Ze betekende het begin van een nieuwe verhouding tussen

de penitentiaire wereld en de samenleving: slechts de taken die verband houden met de uitvoering van de vrijheidsberoving en met de penitentiaire organisatie vallen nog onder de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Justitie en van de minister van Justitie. De betrokkenheid van de Gemeenschappen en Gewesten heeft een grote symbolische betekenis: de sociale hulpverlening mag niet meer stoppen aan de gevangenispoort. De deelstaten moeten aan de gedetineerden de mogelijkheid waarborgen dat ze hun rechten als burger verder kunnen uitoefenen, ook als ze van hun vrijheid beroofd zijn. De wetgeving waarborgt het recht van elke gedetineerde op sociale hulpverlening, en laat hem toe zijn waardigheid te behouden en deel te blijven uitmaken van de maatschappij.

De Gemeenschappen en Gewesten moeten binnen de penitentiaire context de plaats innemen die hen rechtens toekomt, als gevolg van de verantwoordelijkheden en de prerogatieven die hen toegekend zijn binnen de staatshervorming.

Maar het personeel en de financiële middelen verbonden met deze bevoegdheden werden niet meteen overgedragen. De periode onmiddellijk na de staatshervorming (1980 – 1988) is gekenmerkt door een gebrek aan duidelijkheid over de betekenis en de juiste draagwijdte van deze bevoegdheidsoverdracht.

Uiteindelijk zal de Franse Gemeenschap, in het besluit van de executieve van 15 december 1989 met betrekking op de erkenning en de subsidiëring van de "Services d'aide sociale aux justiciables" (SASJ) een definitie formuleren van een politiek "van sociale hulpverlening aan de justitiabelen", die de bevoegdheden concreetiseert.

De tekst geeft een zeer ruime definitie van het begrip "sociale hulpverlening aan justitiabelen". Hij vertrouwt aan erkende organisaties, de "Services d'aide sociale aux justiciables" (dat zijn een of twee VZW's per gerechtelijk arrondissement, dikwijls de vroegere Beschermcomité's) quasi het geheel toe van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap. Dit wordt geformuleerd in een opdracht "tot sociale hulpverlening en tot psychologische begeleiding van de gedetineerden, veroor-

* Alain Harford is coördinator bij l'Organisation pour l'Emploi des Personnes (ex-)Délinquantes et du Réseau Art et Prison en coördinator logistiek bij Réseau Détenue et Alternatives (REDA).
Marc Tassier is voorzitter van het Netwerk Samenleving en Detentie.

deelden, in-vrijheid-gestelden, slachtoffers, en aan hun naastbestaanden". (art. 1, § 2, 1°)

Er blijft onduidelijkheid bestaan over de taakverdeling tussen de psychosociale dienst ("service psychosocial" = SPS¹) van de federale overheidsdienst Justitie, die instaat voor de "sociale begeleiding" – "guidance sociale" – van de gedetineerden, en de diensten van de Gemeenschap, die "sociale hulpverlening" – "aide sociale" aanbieden.

In het Brusselse Gewest wordt op 25 maart 1999 een samenwerkingsprotocol gesloten tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Gewest Brussel-Hoofdstad en het ministerie van Justitie. Dit protocol richt een dienst voor sociale hulpverlening aan justitiabelen (Service d'aide sociale aux justiciables – SASJ) op, met als missie de sociale opvolging en de psychologische ondersteuning van de gedetineerden (voorlopig gehechten, geïnterneerden, veroordeelden), van de personen verblijvend in het Brusselse Gewest die voorwerp zijn van straffen of maatregelen die in de Gemeenschap uitgevoerd worden, en ook van de familie gedurende en na de detentie van een van hun naasten, onafhankelijk van hun taalregime.

De kader-ordonnantie van 15 oktober 2002 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Gewest Brussel-Hoofdstad, met betrekking tot de organisatie en de werking van bepaalde diensten voor hulpverlening aan gedetineerden, ex-gedetineerden en hun familie, vervolledigt het voorgaande. Zes organisaties voor reclassering en sociale bijstand aan volwassen gedetineerden en sociaal gehandicapten worden hierdoor erkend.

De drie decreten van juli 1993 zorgen voor een nieuwe overdracht van bevoegdheden, deze keer van de Franse Gemeenschap (Decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 19 juli 1993) naar het Waalse Gewest (Decreet van de Waalse Gewestraad van 22 juli 1993) en naar het Brusselse Gewest (Decreet van de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 juli 1993). Deze overdracht gebeurt op de domeinen van de sociale promotie, van de professionele her-scholing en bijscholing, van het gezondheidsbeleid met uitzondering van de gezondheidsopvoeding en de preventieve geneeskunde, en van de bijstand aan personen (met uitzondering van de jeugdbescherming en van de sociale hulp aan gedetineerden).

De Franse Gemeenschap behoudt haar bevoegdheden op het domein van het onderwijs, van cultuur, van de bibliotheken, de sport, de gezondheidsopvoeding en de preventieve geneeskunde, van het gezinsbeleid... Ook na de drie decreten van 1993, blijft de Franse Gemeenschap instaan voor heel de sociale hulp aan gedetineerden en aan justitiabelen met het oog op hun re-integratie.

2. De huidige situatie van de sociale hulpverlening aan de gedetineerden en de justitiabelen. De decreten van de Franse Gemeenschap van 19 juli 2001 en van het Waalse Gewest van 18 juli 2001 ... een verdere versnippering van de bevoegdheden

De overdracht van bevoegdheden in 1993 van de Franse Gemeenschap naar het Waalse en Brusselse Gewest leidt uiteindelijk tot twee decreten, die de organisatie van de sociale hulpverlening aan de gedetineerden en aan de justitiabelen nog complexer zullen maken.

Het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 2001, met betrekking tot de "sociale hulpverlening aan de gedetineerden met het oog op hun re-integratie" en het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 13 december 2001 in uitvoering van dit decreet handhaaft de exclusieve bevoegdheid van de Franse Gemeenschap inzake "*de sociale en psychologische hulpverlening aan de gedetineerden (of aan de personen onder elektronisch toezicht) die erom vragen of ze aanvaarden, en ook aan hun naastbestaanden.*" In elke gevangenis is een dienst voor sociale hulpverlening aan gedetineerden (Service d'aide sociale aux détenus – SASD) actief. Hij zorgt voor een algemene begeleiding "*guidance générale*" met de volgende opdrachten: voor de voorlopig gehechten alternatieven zoeken voor de gevangenis; samenwerken aan een reclasseringsprogramma; een permanentie verzekeren in de gevangenis; de relaties met de buitenwereld bevorderen en ondersteunen; de toegang vergemakkelijken tot hulpverlening en vorming; bijdragen tot de ontwikkeling van socioculturele activiteiten in de inrichting; de samenleving en externe organisaties sensibiliseren voor de penitentiaire problematiek en de noden van gedetineerden.

Het Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2001, met betrekking tot de "sociale hulpverlening aan justitiabelen met het oog op hun sociale re-integratie" en het Besluit van de Waalse regering van 20 december 2001 vertrouwen de "sociale hulpverlening aan justitiabelen met het oog op hun sociale re-integratie" toe aan het Waalse Gewest.

Met justitiabelen wordt bedoeld: de beklagden of zij die het risico lopen beklagd te worden, de veroordeelden die niet opgesloten zijn (omdat ze genieten van een opschorting van het vonnis, van een probatie-uitstel, of van een voorlopige of definitieve voorwaardelijke vrijheid), de ex-gedetineerden, de slachtoffers en

¹ De Nederlandstalige afkorting is PSD.

de naastbestaanden van al deze categorieën.

De diensten voor de sociale hulpverlening aan justitiabelen (Service d'aide sociale aux justiciables – SASJ) van elk gerechtelijk arrondissement hebben de belangrijke taak voor de koppeling te zorgen tussen het penale systeem en de re-integratie in de samenleving. Zij hebben de opdracht het recht te waarborgen op sociale en psychologische hulpverlening van de justitiabelen die deze hulpverlening vragen of ze aanvaarden. De SASJ voert die opdracht uit

- door individueel of in groep een aanbod te doen dat erop gericht is de actieve deelname aan het sociale, economische, politieke en culturele leven te stimuleren, en dat leidt naar een kritisch begrip van de samenleving;
- en door psychologische hulpverlening om de problemen op te lossen in verband met het gedrag van de delinquent of met zijn slachtofferschap.

Elk van deze decreten voorziet in de consultatieve commissie, met als opdrachten te zorgen voor de contacten die nodig zijn voor een efficiënte samenwerking tussen de sociale diensten, de administratie en de betrokken ministeries, te adviseren en voorstellen te doen. Deze commissies zijn geïnstalleerd in 2002.

Samengevat is de toestand sedert 2001 dat de Franse Gemeenschap alleen bevoegd is voor personen die *effectief een vrijheidsstraf ondergaan* (in een penitentiaire inrichting, een instelling voor sociaal verweer, of onder elektronisch toezicht), en hun naastbestaanden. Het Waalse Gewest en de Cocof zijn bevoegd voor de personen in alle andere situaties: de voorlopig gehechten, de veroordeelden die niet van hun vrijheid beroofd zijn, en de slachtoffers.

3. Eerste samenwerkingsakkoorden tussen Justitie en de deelstaten, die er niet voor zorgen dat deze laatste een actieve rol kunnen spelen bij het detentieplan en het reclasseringsplan

Het protocol van 9 februari 1994, met het oog op de samenwerking binnen het penitentiaire milieu en het sociaal verweer, gesloten tussen de minister van Justitie en de minister van de Gemeenschap belast met de sociale hulpverlening aan gedetineerden en aan justitiabelen, bekrachtigt de gelijkwaardigheid van de tussenkomsten van Justitie en van de Gemeenschap. Het verduidelijkt de taakverdeling en de samenwerking tussen de psychosociale diensten van de Federale Overheidsdienst Justitie en de diensten van de Franse Gemeenschap, erkend en gesubsidieerd in het kader

van het besluit van de Executieve van 15 december 1989. Deze taakverdeling en samenwerking verloopt volgens de respectievelijke missies: de psychosociale diensten (SPS) van de penitentiaire administratie zorgen vooral voor de "sociale begeleiding" ("guidance sociale") van de gedetineerden, in functie van de verschillende fases van de strafuitvoering; de diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden (SASD) verstrekken hen "sociale hulpverlening", gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Dit protocol blijft gehandhaafd binnen het Decreet van 19 juli 2001, dat de "sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale re-integratie" toevertrouwt aan de Franse Gemeenschap. Daarentegen is er nooit een samenwerkingsakkoord getekend in het kader van het Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2001, dat de "sociale hulpverlening aan de justitiabelen met het oog op hun sociale re-integratie" toewijst aan het Waalse Gewest.

Het protocol wordt geconcretiseerd in de overlegorganen ("cellules de concertation") die in elke inrichting worden opgericht (SPS/SASD). Ze worden gecoördineerd door een maatschappelijk werker van de inrichting. De directeur van de gevangenis, vertegenwoordigers van de beide diensten en van hun inspectie, en personen uit andere diensten die nuttig zijn bij de re-integratie, maken er deel van uit. Hun opdracht is de opvolging van individuele gevallen, de onderlinge afstemming van het werk, het uitwisselen van informatie, de coördinatie van de acties.

In Brussel wordt het samenwerkingsprotocol van 25 maart 1999 tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en Justitie gesloten. Het houdt de oprichting in van bi-communautaire diensten voor sociale hulpverlening aan justitiabelen en van een coördinatief cel van het Brussel-Hoofdstad.

In feite beperkt de samenwerking binnen de overlegorganen tussen de federale diensten en die van de deelstaten zich dikwijls tot een eenvoudige taakverdeling en informatie-uitwisseling, en is er geen sprake van een echt partnerschap. Oorzaken hiervan zijn veelvuldig: het gebrek aan mankracht en aan werkingsmiddelen bij de diensten van de federale overheid leidt ertoe dat de SPS verdrinkt in de opdracht tot advies, enquête en expertise, die hen toevertrouwd is in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Daarnaast is er een voortdurende dubbelzinnigheid wegens het naast mekaar bestaan van enerzijds diensten die tussenkomen "op vraag" (de diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden – SASD) en anderzijds zij die een "opdracht tot controle" hebben (SPS). Deze ambiguïteit vergemakkelijkt noch het werk noch het partnerschap. En daarbij komt dat de SPS, die onmogelijk nog zijn taak van begeleiding ("guidance") kan uitoefenen, dit in sommige gevangenissen overlaat aan de diensten

voor sociale hulpverlening aan gedetineerden (SASD), die zelf nog niet in staat zijn hun basisopdrachten uit te voeren. Dit leidt dan tot nog meer dubbelzinnigheid en niet tot de verhoopde uitklaring van de bevoegdheden, in tegenstelling tot wat de samenwerkingsakkoorden beogen.

4. Het detentie- en reclasseringsplan: de hoeksteen van de samenwerking tussen de Federale Staat en de deelstaten

Binnen de huidige penale hervormingen bekleden het detentieplan en het reclasseringsplan een belangrijke plaats. Het detentieplan is de motor van de uitvoering van de basiswet, en het reclasseringsplan staat centraal in het kader van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Beide vormen het raakvlak waar de drie bevoegdheidsniveaus *samen aan de "burgers-gedetineerden" alle diensten kunnen aanbieden die het hen mogelijk maken hun rechten uit te oefenen.*

Op grond van het principe van de autonomie van de bevoegdheidsniveaus, vastgelegd in de staatshervormingen van 1980 en 1993, hebben zowel de Federale Staat als de deelstaten het recht om hun bevoegdheden uit te oefenen, te doen respecteren, en de anderen toe te laten hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. De psychosociale dienst van de gevangenis is binnen de huidige samenwerkingsakkoorden reeds overstelpt door de inflatie van opdrachten tot controle, ten nadele van zijn opdracht tot onthaal en begeleiding. Dat beperkt ten eerste de mogelijkheden om de nodige psychosociale ondersteuning te bieden aan de gedetineerden bij de detentie- en reclasseringsplanning. Iets dergelijks geldt voor de diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden (SASD) en aan de justitiabelen (SASJ). Ze worden verondersteld de gedetineerden toegang te bieden tot alle rechten en diensten die horen bij de bevoegdheidsdomeinen van de Gemeenschap en de Gewesten, maar hun mogelijkheden laten hen slechts toe een beperkte oriëntering aan te bieden, en niet meer dan een "eerstelijnszorg". Kortom, geen enkel niveau is in staat het integrale aanbod te doen dat nodig is om een echt detentie- en reclasseringstraject te realiseren.

De werkelijkheid is dat detentie- en reclasseringsplan wel als federaal zijn bedacht, maar dat ze voor hun uitvoering in grote mate afhangen van de Gemeenschap en de Gewesten.

Nochtans verwijst de basiswet slechts zeer voorzichtig naar de noodzakelijke tussenkomst van de Gemeenschap en de Gewesten, omwille van de autonomie van elk bevoegdheidsniveau. In het artikel 103 preciseert ze dat de federale overheid het recht van de gedetineerde moet erkennen op de sociale hulp- en dienstverlening

die aangeboden wordt door de Gemeenschappen en de Gewesten, en dat ze de voorwaarden moet scheppen opdat de Gemeenschappen en Gewesten hun plaats binnen de gevangenis kunnen innemen. Zowel tijdens de parlementaire besprekingen als in de memorie van toelichting van de basiswet is er herhaaldelijk op gewezen dat zonder een massale investering van middelen door de Gemeenschap en de Gewesten in de gevangenissen, de rechtspositie van de gedetineerden, vooral met betrekking tot het detentie- en reclasseringsplan, weinig inhoud zal hebben en slechts een lege doos is.

Gedetineerden en justitiabelen moeten effectief hun rechten kunnen uitoefenen, op een veel hoger niveau dat de huidige "algemene sociale hulpverlening", en ze moeten veel directer toegang krijgen tot alle diensten die voor de burger in de vrije samenleving ter beschikking staan.

Alle ministeriële departementen van de Gemeenschap en de Gewesten moeten hun verantwoordelijkheid opnemen tegenover deze doelgroep, op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze, en niet alleen de departementen van sociale zaken.

Dit betekent dat Franstalig België, naar het voorbeeld van het "Strategisch Plan voor Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden" van de Vlaamse Gemeenschap, moet evolueren naar een geïntegreerde, gestructureerde en gecoördineerde aanpak. Alle ministeriële departementen die bevoegd zijn in de penitentiaire sector en de re-integratie (dus niet alleen sociale zaken, maar ook onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, werk...) moeten hun verantwoordelijkheid opnemen op basis van een strategische meerjarenplanning. Deze planning moet een gemeenschappelijk missie, coördinatie, en operationele doelstellingen inhouden. De uitvoering moet onder supervisie staan van een verantwoordelijke minister (of een college van ministers, een van elke deelstaat), begeleid door een interdepartementale cel en gefaciliteerd door de Federale Overheidsdienst Justitie. Het proces zou moeten bezegeld worden in een breed samenwerkingsakkoord dat de vorige akkoorden van 1994 (Franse Gemeenschap) en 1999 (Gewest Brussel-Hoofdstad) vervangt.

5. Op weg naar een breed samenwerkingsakkoord in Franstalig België...

Na de stemming van de basiswet heeft de vorige minister van Justitie de ex-minister-president van de Franse Gemeenschap gevraagd een initiatief te nemen samen met zijn collega's van het Waalse en Brusselse Gewest om te komen tot een efficiëntere uitoefening van de bevoegdheden van de Franstalige deelstaten in het penitentiaire domein.

Het eerste resultaat hiervan was de organisatie van 19

vergaderingen, van augustus tot november 2005. Een honderdtal actoren, zowel uit de publieke als uit private sector, die actief zijn in de gevangenis hebben elkaar daar ontmoet, en hebben voorstellen geformuleerd, op basis van de ervaringen op het terrein.

Het "voorstel van ontwerp van een samenwerkingsakkoord" dat hiervan het resultaat was, zou de basis moeten vormen voor onderhandelingen tussen de federale overheid en de deelstaten. De doelstelling is te komen tot een coördinatie van de bevoegdheden van de deelstaten die in de basiswet opgenomen zijn, de randvoorwaarden waarin ze uitgeoefend worden te verbeteren, te zorgen voor meer complementariteit met de federale overheid, en de bestaande samenwerkingsakkoorden te harmoniseren.

Volgende elementen komen in het voorstel aanbod:

- de voorwaarden om toegang te krijgen tot de penitentiaire inrichtingen;
- de nodige infrastructuur;
- de informatie van de gedetineerden;
- de informatie van het personeel en de contacten ermee;
- de uitwisseling van informatie tussen de diensten van Justitie en de externen;
- de verschillende bevoegdheidsdomeinen die aanbod moeten komen:
 - de diensten voor sociale hulpverlening aan gedetineerden;
 - de preventieve gezondheidszorg (gezondheidsopvoeding, opsporen van verslaving...);
 - cultuur (recht op cultuur, organisatie van activiteiten, sensibilisering van het personeel...);
 - sport (activiteiten, inventaris van de infrastructuur, noden, middelen, en aanbieders...);
 - ontwikkelen van sociale vaardigheden;
 - vorming en opleiding (instrumenten om competenties te meten en om te evalueren, alfabetisering, Frans als tweede taal; vorming combineren met deeltijds werk; dezelfde vergoeding voor vorming als voor arbeid; een lokale onderwijscoördinatie; een aanbod van scholen voor volwassenenonderwijs, afstandsonderwijs, en vormingswerk...);
 - arbeidstoeleiding (ondersteuning bij het oplossen van sociale problemen, de procedure van rehabilitatie, sensibiliseren van werkgevers, de taak van de trajectbegeleiders van Forem en Orbem², het stimuleren van aanwervingen...);
 - het recht op familiale relaties (het behoud van de familiale band, beperken van de schade veroorzaakt door de opsluiting bij de gedetineerde en zijn kinderen en zo de resocialisatie mogelijk maken en recidive vermijden...).
- de coördinatie:
 - een lokale coördinatie waarvan de opdracht

vooral is: een stand van zaken opmaken van de actoren en de infrastructuur, de regels vastleggen voor de activiteiten, zorgen voor samenwerking tussen de actoren, een planning opstellen, voorstellen doen voor activiteiten, een jaarrapport opstellen, de penitentiaire beambten informeren;

- een centrale stuurgroep, met als opdrachten:
 - een inventaris opmaken van de actoren, de samenwerking stimuleren en bevorderen, aanbevelingen opstellen, zorgen voor een vertegenwoordiging op internationaal niveau, criteria opstellen en algemene modaliteiten voor het uitoefenen van bevoegdheden door externen, een inventaris opmaken van de prioritaire behoeften aan infrastructuur, een strategie uitwerken voor de communicatie met de publieke opinie, het regionale aanbod aan vorming structureren, geschillen en conflicten tussen lokale partners beslechten, de coördinatieopdrachten uitvoeren die door de overheden opgelegd worden, een jaarrapport opstellen voor de betrokken overheden, ...
- het uitwerken van beroepsprocedures voor conflicten die op lokaal niveau niet opgelost kunnen worden;
- de problematiek van de transfers: aandacht voor de gevolgen van transfers voor de vorming en andere activiteiten van gedetineerden;
- vorming van het betrokken personeel: van de penitentiaire beambten (met aandacht voor de rol van de externen) en van de externen (elke organisatie die erkend wil worden voorziet specifieke vorming voor haar medewerkers);
- administratieve problemen die samenhangen met de verblijfplaats van de Belgen, de Europese burgers, de niet-Europeanen, de bijzondere statuten zoals halve vrijheid en elektronisch toezicht...

Op 29 maart 2006 heeft de gezamenlijke vergadering van de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de COCOF (Franse Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) deze voorstellen onderzocht. Ze waren geformuleerd in een document met de titel "Voorbereidende oriëntatienota voor een actieplan voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden – uitvoering van de basiswet door de Franstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest, en de Franse Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie".

Na bespreking van deze tekst werden beslissingen genomen met het oog op de oprichting van een permanente interministeriële werkgroep voor de gevangenis.

Tijdens de gesprekken is duidelijk geworden dat een van de grootste moeilijkheden in Franstalig België is dat één coherente structuur ontbreekt waarbinnen alle

² FOREM en ORBEM zijn de tegenhangers van de VDAB in het Waalse en Brusselse Gewest.

actoren, zowel publieke als private, van alle verschillende bevoegdheidsniveaus, een plaats hebben. De prioriteit is dan ook het organiseren van de coördinatie van de verschillende bevoegde departementen en van de externe organisaties, zowel op lokaal als centraal niveau.

De externe organisaties die actief zijn op de bevoegdheidsdomeinen van de deelstaten (sociale hulpverlening, vorming en onderwijs, cultuur, sport, gezondheid) zijn na onderling overleg gekomen tot de oprichting van een koepelorganisatie met VZW-status, de C.A.A.P. (Coordination des associations actives en prison).

De C.A.A.P. wordt de gemandateerde gesprekspartner met de Franstalige overheden. De statuten van deze VZW werden aangenomen op 21 september 2007.

De C.A.A.P. heeft volgende doelstellingen: het inventariseren, bevorderen en coördineren van het aanbod aan hulp- en dienstverlening in het penitentiaire milieu; de bevolking en de overheid sensibiliseren voor de penitentiaire realiteit; de moeilijkheden signaleren die de organisaties op het terrein ondervinden; aanbevelingen en voorstellen doen aan de Belgische overheden met betrekking tot de Franstalige bevoegdheden in het penitentiaire milieu; de aangesloten organisaties vertegenwoordigen bij elke instantie om hen toe te laten hun opdracht uit te voeren; een bevoorrechte gesprekspartner zijn bij de uitwerking van een politiek van re-integratie van gedetineerden en bij het wetenschappelijk onderzoek over de detentie en haar gevolgen; het overleg tussen haar leden organiseren; een balans opmaken van de activiteiten in de gevangenis; waken over het overleg tussen de verschillende actoren betrokken bij het penitentiaire milieu.

De C.A.A.P. zal de externe organisaties eveneens vertegenwoordigen in een overlegstructuur voor de publieke en private sector. Ze zal de opdracht krijgen de penitentiaire dossiers op te volgen voor de Franstalige overheden.

Bij wijze van besluit...

Een aantal belangrijke ideeën worden meer en meer aanvaard, zowel binnen de penitentiaire wereld als bij de deelstaten. De nieuwe penitentiaire hervormingen zijn een kans voor de toekomstige organisatie van de hulp- en dienstverlening in de gevangenen: er is de basiswet met haar leidende principes (schadebeperking, menswaardige detentie, responsabilisering, herstel, re-integratie), de wet op de externe rechtspositie van de gedetineerde, de strafuitvoeringsrechtbanken... Dat alles zou moeten leiden tot een beter evenwicht tussen de strafuitvoering (sanctie, veiligheid en bescherming van de samenleving, detentietraject) en de voorbereiding op de re-integratie (socio-cultureel aanbod, vorming, sport, andere activiteiten binnen het reclasseringsplan).

De voorbij tien jaar heeft de Vlaamse Gemeenschap grote inspanningen geleverd om daadwerkelijk aanwezig te zijn met een aanbod van hulp- en dienstverlening in de gevangenis. Wij hopen dat het proces dat op gang is gebracht door de Vlaamse Gemeenschap er toe zal leiden dat er ook in Franstalig België een geïntegreerde, gestructureerde en gecoördineerde politiek groeit.

Tenslotte willen we nog meegeven dat de Réseau Détection et Alternatives (REDA)³ actief meewerkt aan de lopende penitentiaire hervormingen, zowel op het federale niveau als op dat van de deelstaten. Dit gebeurt door studiedagen, voorstellen tot amendementen bij wetsvoorstellen, deelname aan parlementaire hoorzittingen, gesprekken met politici van alle niveaus en van alle democratische partijen, en studiewerk.

³ <http://www.detention-alternatives.be>

De plannen van Justitie: inleiding tot de FATIK-discussie

Tom Daems *

We hebben lang moeten wachten op een definitieve regering, maar in maart was het dan toch zo ver. De Vlaamse partijen CD&V en Open Vld en de Waalse partijen cdH, PS en MR sloegen de handen in elkaar en stoomden een regeerakkoord klaar. Met het aantreden van de nieuwe ploeg kwam er ook een nieuwe minister van Justitie. Na de verkiezingsnederlaag van de christen-democraten in 1999 moest Tony Van Parys de ministerportefeuille aan de liberaal Marc Verwilghen overlaten. Tijdens de daaropvolgende legislatuur kreeg de Franstalige socialiste Laurette Onkelinx de leiding over Justitie. Met Jo Vandeurzen zijn de christen-democraten terug aan zet. Begin april werd de nieuwe beleidsnota Justitie voorgesteld. Wat later volgde het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden. Voor deze aflevering van FATIK hebben we een aantal experts gevraagd om hun licht te laten schijnen over de nieuwe plannen: professor Tom Vander Beken, onderzoeksrechter Karel Van Cauwenberghe, gevangenisdirecteur Hans Claus, rechter Freddy Pieters en assessor Peter Pletincx en het Netwerk Samenleving en Detentie. In deze inleiding tot de discussie geven we bondig en op beschrijvende wijze de inhoud van de plannen weer. We onthouden ons daarbij van eigen commentaar.¹ We besteden vooral aandacht aan die aspecten die voor ons tijdschrift van belang zijn, namelijk het gevangeniswezen en het strafbeleid.

De beleidsnota van de minister van Justitie

De algemene beleidsnota van de minister van Justitie dateert van 7 april 2008.² De nota telt 47 pagina's en besteedt heel wat aandacht aan de strafuitvoering. In hoofdstuk 3.1 ontvouwt de minister zijn actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering. Dit wordt gevolgd door hoofdstuk 3.2 dat ingaat op het voornemen om te streven naar een juist evenwicht tussen klassieke (vrijheidsberovende) en alternatieve gerechtelijke maatregelen.

Actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering

In de beleidsnota wordt de figuur van de veiligheidsketen gebruikt om één en ander aanschouwelijk te maken: "De schakels van deze keten zijn preventie, opsporing en vervolging, rechtspraak en een geloofwaardige strafuitvoering die de vorm kan aannemen van gevangenisstraf, maar ook van alternatieve straffen." Elk van de schakels is belangrijk, zo wordt gesteld, maar niettemin verdient de strafuitvoering bijzondere aandacht: "Het meest dringend is de strafuitvoering: de gevangenis zijn overbevolkt." Daarenboven stelt de nota dat zolang de nodige randvoorwaarden niet vervuld zijn – in het bijzonder een uitbreiding van de opsluitingscapaciteit – een aantal van de recent gestemde wetten niet in werking kunnen treden. Het is tegen deze achtergrond dat het actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering vorm wordt gegeven. Het omvat vijftien aandachtspunten.

Eén. Op korte termijn zullen een aantal maatregelen genomen worden om de tenuitvoerlegging van de straffen door het openbaar ministerie te verbeteren. Zo zal o.m. de strafuitvoering binnen het College van procureurs-generaal als een bijzondere portefeuilleactiviteit aan één procureur-generaal worden toebedeeld. De diensten van het College en van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid zullen een verslag samenstellen over de effectiviteit van de strafuitvoering. Verder is er sprake van boordtabellen die gebruikt zullen worden bij de opvolging van de uitvoering van de straffen.

Twee. De gevangenis capaciteit wordt gerenoveerd en uitgebreid. Er is sprake van een structureel tekort van 1500 cellen. In samenwerking met de Regie der Gebouwen wordt een investeringsprogramma op poten gezet. Het omvat vier grote actiepunten: een renovatieprogramma zodat verloren capaciteit kan herwonnen worden; de bouw van nieuwe cellen op reeds bestaande sites; de bouw van bijkomende gevangenis; en renovatie in het licht van een veilige en humane detentie.

Drie. Het elektronisch toezicht moet opnieuw efficiënt en doeltreffend ingeschakeld kunnen worden als alternatief voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsberovende straf. Er wordt ook in een verdere uitbreiding voorzien. De beleidsnota kondigt een reeks maatre-

* Tom Daems is Postdoctoraal onderzoeker, Onderzoeksfonds K.U.Leuven, Instituut voor Strafrecht en Leuven Instituut voor Criminologie (LINC).

1 Wie interesse heeft in mijn bedenkingen bij de plannen verwijs ik graag naar T. Daems, "Baksteen in de maag, steengruis in de nieren. De beleidsnota Justitie en het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden", Panopticon, 2008, afl. 4, te verschijnen.

2 Algemene beleidsnota van de minister van Justitie, Parl. St. Kamer 2007-2008, nr. 0995/003.

Thema: de plannen van Justitie

gelen aan die er vooral op gericht zijn om de naleving van het programma beter te controleren en zonodig op te treden. Het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht zal opnieuw meer slagkracht krijgen en een meer centrale rol vervullen bij de uitvoering. Er wordt een studie beloofd die zou nagaan of – en zo ja hoe – elektronisch toezicht als alternatief voor de voorlopige hechtenis en als autonome straf kan aangewend worden.

Vier. De minister wil de zogenaamde straffeloosheid terugdringen die voortvloeit uit het gegeven dat kortgestraften soms maanden in strafonderbreking gaan alvorens een enkelband te krijgen. De inwerkingtreding van de bepalingen in de wet op de externe rechtspositie die betrekking hebben op straffen tot 3 jaar, wordt uitgesteld. Ministeriële omzendbrieven en dienstorders worden aangepast zodat het elektronisch toezicht op krachtdadige en doeltreffende wijze kan worden georganiseerd.

Vijf. Er zal verder geïnvesteerd worden in de werkstraf. Het huidige versnipperde en ingewikkelde subsidiesstelsel moet plaats ruimen voor een uniform, transparant en modern subsidiesstelsel. Er zal werk gemaakt worden van het juridisch statuut van de werkgestrafte inzake welzijn op het werk. Verder plant men om het bij wet voorziene overlegplatform op te richten.

Zes. De verdere implementatie van de basiswet wordt uitgesteld. Men wil voorrang geven aan de verfijning of aanpassing aan de reële situatie van een aantal punten die reeds in werking zijn getreden. Het gaat daarbij over de tuchtprocedure, de fouillering en het gebruik van dwangmiddelen.

Zeven. Er worden aanpassingen gepland in de regelgeving rond de externe rechtspositie. Er komt een overlegplatform en de geografische opdeling van de strafuitvoeringsrechtbanken wordt herbekeken. Ook zal de strafwet aangepast worden zodat de bodemrechter de mogelijkheid krijgt om bij bepaalde zeer ernstige misdrijven het minimale gedeelte te bepalen dat sowieso moet uitgevoerd worden en dat ligt tussen 1/3e en 2/3e van de hoofdstraf. De uitbreiding van de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken tot de terbeschikkingstelling wordt uitgesteld tot 2009, uiterlijk begin 2010.

Acht. Geïnterneerden zullen beter begeleid worden. Zo zal men pogen om de doorstroming naar het externe zorgcircuit soepeler te doen verlopen via de aanwerving van zorgcoördinatoren. Er komt een verruiming van de opvangcapaciteit in het externe forensische circuit. In Vlaanderen zullen nieuwe instellingen te Gent (270 plaatsen) en Antwerpen (120 plaatsen) geopend worden en in Paifve wordt een vleugel omgebouwd tot een forensische vleugel (45 plaatsen).

Negen. Men wil de samenwerking met de gemeenschapsoverheden verbeteren. Er is o.m. sprake van een actualisering van de samenwerkingsakkoorden, de afstemming van de beleidsplannen van de gemeenschappen op de Basiswet gevangeniswezen, de start van pilootprojecten inzake detentieplanning en

een betere toegang tot de diensten voor geestelijke gezondheidszorg.

Tien. Er worden extra budgettaire middelen vrijgemaakt voor drugpreventie en –behandeling in de gevangenis. Ook worden de interne controles op gedetineerden en bezoekers herbekeken om een ontradingseffect te bewerkstelligen.

Elf. De strafuitvoering ten aanzien van jeugddelinquenten moet gewaarborgd worden. Everberg zal o.m. uitgebreid worden met 74 plaatsen en er is sprake van een nieuw gelijkaardig centrum in Wallonië, goed voor 126 plaatsen. Ook worden aanpassingen aan de wet op de jeugdbescherming gepland.

Twaalf. Men wil de internationale samenwerking versterken zodat overbrenging van gedetineerden vlotter verloopt.

Dertien. Justitie wil een stuwende en ondersteunende rol spelen naar slachtoffers toe o.m. door een campagne rond bemiddeling, de registratie van slachtofferverklaringen in de databank SURTAP en slachtoffers van veroordeelden tot drie jaar en van geïnterneerden te informeren over de strafuitvoeringsmodaliteit die hen aanbelangt. Ook moeten ze beter betrokken worden bij de procedures zoals bepaald door de wet op de jeugdbescherming. De samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gemeenschappen worden herbekeken.

Veertien. Er komt meer aandacht voor de invordering van penale boetes en gerechtskosten en voor de uitvoering van inbeslagname en verbeurdverklaringen.

Vijftien. Om dit alles mogelijk te maken worden er op verschillende terreinen – o.m. de strafuitvoeringsrechtbanken, gevangenis en justitiehuisen – extra personeel en middelen ingezet.

Naar een juist evenwicht tussen klassieke (vrijheidsberovende) en alternatieve gerechtelijke maatregelen

De nota bevestigt dat de gevangenisstraf een *ultimum remedium* moet zijn, "een maatregel die van toepassing is op zware misdadigers voor wie alternatieve maatregelen niet aangewezen of onmogelijk zijn." In het licht daarvan wordt de voorlopige hechtenis herbekeken. Er moet een snellere afhandeling komen van strafzaken. De mogelijkheid wordt onderzocht of de politiearrestatie van 24u naar 48u verlengd kan worden. Ook overweegt men een vorm van snelrecht door de raadkamer in minder ernstige zaken en elektronisch toezicht als alternatief voor de voorlopige hechtenis. De vrijheid onder voorwaarden moet verder gestimuleerd worden. Op het vlak van de straftoemeting bekijkt men de mogelijke invoering van strafvorderingsrichtlijnen. Verder wordt de bemiddeling gepromoot en wil men de bemiddeling in strafzaken nader onderzoeken, mede in relatie tot de wet van 22 juni 2005. Tot slot wil men een coherent beleid ontwikkelen voor de leermaatregel en het subsidiesstelsel herzien.

Het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden

Het Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden bevat een verdere uitwerking van de beleidsnota op het vlak van renovatie en uitbreiding van de gevangenisinfrastructuur.³ Door bouwfysische gebreken zijn op dit moment 266 cellen onbruikbaar. Meer dan 250 cellen beschikken niet over sanitair. Via een renovatieprogramma wil men verloren cellen recupereren. Het gaat daarbij om de gevangenissen van Sint-Gillis, Vorst, Hoogstraten en Doornik. Door cellen bij te bouwen op bestaande sites (open ruimtes of herbestemming van bestaande constructies) hoopt met 396 extra plaatsen te creëren. Naast de reeds geplande nieuwbouwprojecten – de

instellingen voor geïnterneerden in Antwerpen (120 plaatsen) en Gent (270 plaatsen) en de nieuwe gevangenis van Dendermonde (444 plaatsen) – wil men drie extra gevangenissen neerpoten in Vlaanderen, Wallonië en Brussel, telkens goed voor 300 plaatsen. Er komt ook een nieuw centrum voor jeugddelinquenten in Achêne (126 plaatsen). Alles opgeteld betekent dit dat tegen 2012 een extra capaciteit van 2522 plaatsen wordt gegenereerd. Voor de nieuwbouw worden alternatieve financieringstechnieken overwogen. Daarnaast worden investeringen gepland in veiligheid en renovatie van de verouderde infrastructuur.

Het mag duidelijk zijn dat heel wat van deze plannen stof aanleveren voor verdere discussie. In de hierna volgende bijdragen wordt de beschrijvende toon verlaten en laten we een aantal experts hun oordeel vellen.

3 Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden
http://presscenter.org/modules/pressrelease-cmr/library/nl/4bdf82e81c1487d29e90ebed24497b70/Masterplan20082012_prod.doc

Strafuitvoeringsbeleid in 2008: Kurieren am Symptom?

Tom Vander Beken *

1. Strafrechtsbedeling en keuzes

De strafrechtsbedeling is geen vaststaand en neutraal gegeven. De organisatie van de formele reactie op criminaliteit is immers niet iets dat op zich staat en in alle tijden en op alle plaatsen op dezelfde wijze en met gelijke intensiteit wordt vorm gegeven. Hoewel dit voor de hand lijkt te liggen, is criminaliteit niet de meeste zinvolle variabele om de activiteit van een strafrechtsbedeling te voorspellen. Toenemende bedrijvigheid van strafrechtssystemen en een stijgende strafoutput kunnen vaak helemaal niet gerelateerd worden aan concrete stijgingen in de criminaliteitsgraad. Het functioneren van een strafrechtsbedeling is dan ook maar in beperkte mate onderhevig aan externe factoren. Een strafrechtsbedeling is vooral een strafbeleid waarbij de werking van het systeem in ruime mate afhankelijk is van keuzes die telkens opnieuw kunnen worden gemaakt. Een strafrechtsbedeling draait niet op zich, maar in functie van hetgeen wordt aangeboden en beleidsmatig wordt verwacht.

In dat opzicht kunnen de overbevolking van de gevangenissen en problemen met de interne en externe rechtspositie van gedetineerden niet beschouwd worden als een gevolg van gebeurtenissen die het beleid zomaar overkomen. De problemen in de strafuitvoering zijn vooral wat ze zijn omdat bepaalde keuzes zijn gemaakt. Dit houdt evenwel ook in dat het functioneren van een strafrechtsbedeling in ruime mate stuurbaar is en dat keuzes en beslissingen ook voor remediëring van bepaalde problemen kunnen zorgen. In de hiernavolgende paragrafen wordt nagegaan in welke mate de beleidsnota van minister van Justitie Jo Vandeurzen van april 2008 perspectieven biedt voor de aanpak van een aantal problemen die zich in het kader van de strafuitvoering in België stellen.

2. Strafuitvoering als deel van de strafrechtsbedeling

De derde titel van de beleidsnota draagt als titel *"Inzetten op veiligheid is inzetten op opsporing, vervolging, uitvoering en alternatieve maatregelen"*. Met dit motto

* Tom Vander Beken is docent strafrecht aan de Universiteit Gent.

erkent de minister het belang van een integrale benadering van uitdagingen m.b.t. strafrechtsbedeling en wordt tegelijk aangegeven dat ook buiten of naast de strafrechtsbedeling (bij de alternatieven) naar oplossingen moet worden gezocht. Hoewel een ketenbenadering van de problematiek zeer zinvol is en een uitgangspunt dat vertrekt van de limieten (*ultimum remedium*) van de strafrechtsbedeling sterk verankerd zit in de Belgische visie op strafrechtsbedeling, valt op dat de ondertitel van de beleidsnota slechts drie van de vier traditionele schakels van de keten van de strafrechtsbedeling vermeldt: opsporing, vervolging en (straf)uitvoering, maar niet de aan de strafuitvoering voorafgaande schakel van de straftoemeting. Hoewel de tekst van de beleidsnota verder naar de "rechtspraak" als schakel van de veiligheidsketen verwijst, is de afwezigheid van de straftoemeting als duidelijke schakel van de strafrechtsbedeling opvallend. Terwijl de nota duidelijk, en terecht, erkent dat opsporings- en vervolgingsmaatregelen een invloed hebben op de strafuitvoering (en de gevangenispopulatie), wordt de rol van de strafrechter als "leverancier" voor de strafuitvoering slechts impliciet voor het voetlicht gebracht. In punt 3.2. van de nota onder de titel "*Naar een juist evenwicht tussen klassieke (vrijheidsberovende) en alternatieve gerechtelijke maatregelen*" wordt gesteld dat de "*input van de straffen volledig [...] bepaald [wordt] door de voorafgaande schakels in de strafrechtspleging*" en wordt voorzichtig melding gemaakt van strafvorderingsrichtlijnen als element in de discussie: "*Het invoeren van strafvorderingsrichtlijnen voor het openbaar ministerie zal worden overwogen, na de evaluatie en wetenschappelijke omkadering van het proefproject dat al werd opgestart.*" Over mogelijke enigszins concrete initiatieven op het niveau van de straftoemeting, zoals bv. het denken rond het uitwerken van straftoemetingsrichtlijnen voor de strafrechters of het uitwerken van een systeem waardoor strafrechters informatie kunnen krijgen rond straftoemetingspraktijken, blijft de beleidsnota stil en wordt enkel gesteld dat er "*een evenwicht [moet] komen tussen de ruime vrijheid in de straftoemeting en het beginsel van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid*".

Deze koudwatervrees om, met respect voor de onafhankelijkheid van de rechter, ook op het vlak van de straftoemeting na te denken over keuzes en prioriteiten in de strafrechtsbedeling is niet nieuw – ook de Commissie Holsters ontweek deze discussie met een grote boog – maar wel betreurenswaardig. Bovendien is het een gemiste kans om de verhoudingen in België tussen straftoemeting en strafuitvoering te optimaliseren. En dit zal zeker niet beter worden indien de bodemrechter nu ook nog de kans zal worden gegeven de uitgesproken straf voor een gedeelte als niet-samendrukbaar te bestempelen en aldus de beslissingsruimte van zijn collega-strafuitvoering(srechter) te beperken (*infra*).

Tenslotte valt het op dat de beleidsnota van de minister nagenoeg uitsluitend over de strafrechtsbedeling in formele zin reflecteert (de actoren) en amper discussies bevat over de inhoudelijke, strafrechtelijke aspecten van strafrechtsbedeling. Het strafrecht definieert nochtans wat een misdrijf is en welke straffen daarvoor kunnen worden opgelegd. De strafwet heeft dan ook een grote invloed op de strafrechtsbedeling. Zorgen voor een geloofwaardige strafuitvoering is bijgevolg ook verbonden met aandacht voor een geloofwaardige strafwet. Een situatie, zoals de Belgische, waarbij er nagenoeg alleen strafrecht bijkomt en straffen worden bepaald die bij de hoogste van Europa behoren – want nog steeds ingepast in een strafsysteem dat dateert uit 1810 – is daarbij allesbehalve gunstig. Veel zou veranderen mocht men het aandurven de strafwet zelf en de daarin voorziene straffen te herdenken in functie van een realistische toepassing ervan door de strafrechtsbedeling. Dit zou inderdaad noodzakelijk betekenen dat de wet minder en lagere straffen zou bepalen, maar het zou eveneens impliceren dat niet in alle schakels van de strafrechtsbedeling kunstgrepen zouden moeten worden uitgevoerd om de strafwet ook een praktische en realistische functie te geven (sepot, verzachtende omstandigheden, beleidsmatige voorlopige invrijheidstellingen, ...). Terwijl nu niets in die zin in de beleidsnota vermeld staat, bevatte de onderhandelingsnota van 16 oktober 2007, en dus van voor de huidige regering, onder punt 6.5. wel een zinsnede die als opening naar een dergelijke denkoefening kan gelezen worden: "*De regering neemt in overleg met het parlement en de betrokken actoren initiatieven ter modernisering van het Strafwetboek, onder meer wat betreft strafhiërarchie, het strafmaatsysteem [...]*".

3. De noodtoestand afgekondigd: expansionisme is goed voor iedereen

Net zoals de federale regeringsverklaring van 18 maart 2008, windt de beleidsnota weinig doekjes rond de echte prioriteit: "*Het meest dringend is de strafuitvoering: de gevangenissen zijn overbevolkt. Op bestaande sites willen we capaciteit recupereren, en cellen opnieuw bruikbaar maken voor renovatie. Voorts is er nieuwbouw gepland. De toepassing van het elektronisch toezicht moet worden bijgesteld en de werking van de nog jonge strafuitvoeringsrechtbanken vraagt bijzondere zorg.*" Volgens de nota komt zonder capaciteitsuitbreiding de "*geloofwaardigheid*" van elke strafuitvoering in het gedrang. Het terugdringen van de overbevolking door uitbreiding van de capaciteit blijkt zelfs zo prioritair en allesoverheersend dat bijna alle andere maatregelen ervan afhankelijk worden gesteld.

Een dergelijke expliciete focus op capaciteitsuitbrei-

ding (expansionisme) als eerste antwoord op de overbevolking viel in België tot nog toe zelden zo expliciet in beleidsnota's te lezen. In de Oriëntatienota van minister van Justitie De Clerck van 1996 werd capaciteitsuitbreiding zonder meer als de minst goede aanpak omschreven en werden heel wat argumenten tegen een expansionistisch beleid op een rij gezet. Enkel een reductionistisch beleid dat gericht was op het stimuleren van alternatieven werd als wenselijk naar voor geschoven. Onder de paars-(groene) ministers van Justitie veranderde de retoriek niet fundamenteel. Zowel minister Verwilghen – *"Het is onze overtuiging dat een uitbreiding van de gevangenis capaciteit op termijn niets oplost aan de overbevolking"* (Project 90 van het Veiligheids- en Detentieplan van 31 mei 2000) – als minister Onkelinx – *"Een verdere uitbreiding van capaciteit wordt niet opportuun geacht, deze brengt een financiële kost met zich mee en de recente uitbreiding heeft opnieuw aangetoond dat hiervan geen structurele oplossing mag verwacht worden"* (Punt 9. Algemene beleidsnota van 12 november 2003) – wezen een primair expansionistisch beleid van de hand. Pas in de onderhandelings- en beleidsteksten van na de federale verkiezingen van juni 2007 wordt het reductionisme zelfs niet meer woordelijk beleden. De nota van de formateur van 22 juli 2007 had het over een *"daadwerkelijke bestraffing en strafuitvoering"* met in eerste instantie *"de uitbreiding van de gevangenis capaciteit met 1500 cellen [...]"* en de justitienota van 16 oktober 2007 over een *"rechtvaardige strafuitvoering"* te realiseren via een *"uitbreiding van de bestaande gevangenis capaciteit, de verbreding van het elektronisch toezicht en de uitbouw van het aanbod van alternatieve straffen."*

Op zich is het pleidooi voor de uitbreiding van gevangenis capaciteit in België te begrijpen. De situatie in de aftandse Belgische gevangenen is immers rondt dramatisch. Door de overbevolking en de slechte staat van de gevangenen, is het leven in heel wat gevangenen momenteel amper menswaardig te noemen. Het bijbouwen en renoveren van gevangenen wordt in die context zowaar een daad van filantropie t.a.v. iedereen die in de gevangenis verblijft of werkt.

Op die manier lijkt een expansionistisch beleid tegelijk aan verschillende, en tot voor kort moeilijk te verzoeven, problemen van het gevangeniswezen tegemoet te komen. Meer celcapaciteit beantwoordt de verzuchtingen van diegenen die in een daadwerkelijke bestraffing via de gevangenis geloven als antwoord op criminaliteit en onveiligheid en lijkt in eenzelfde beweging ook de pleitbezorgers van een menswaardige en juridisch correcte detentie te bedienen. Indien deze laatste groep aandacht wil voor de interne en externe rechtspositie van de gedetineerden, zullen zij immers eerst op een capaciteitsuitbreiding moeten wachten om de randvoorwaarden voor een correcte detentie mogelijk te maken.

Een dergelijke gedachtegang getuigt van een behoorlijke portie cynisme. De noodtoestand inzake capaciteit wordt immers gebruikt als rechtvaardiging voor het niet naleven van zeer fundamentele wettelijke verplichtingen. De beleidsnota stelt onverbloemd dat weinig verwacht moet worden van de verdere inwerkingtreding van de wetgeving op de interne rechtspositie van 12 januari 2005. De enkele hoofdstukken die tot nog toe werden uitgevoerd worden *"verfijnd of aangepast aan de reële situatie"* vooraleer de andere hoofdstukken in werking treden. Kortom, de wetgeving inzake de interne rechtspositie zoals ze destijds vorm werd gegeven zal worden geneutraliseerd in afwachting van een capaciteitsuitbreiding. Dat er op het vlak van interne rechtspositie ondertussen ernstige problemen in de gevangenen zijn en blijven wordt daarbij blijkbaar als een soort van *collateral damage* gezien. De uitvoering van de bepalingen inzake het toezicht op de gevangenen en het oprichten van commissies van toezicht met beklagrecht krijgt daarbij bv. een heel lage prioriteit. Opnieuw is ook hier het credo dat enkel nadat de capaciteitsproblemen zijn opgelost, werk gemaakt kan worden van de kwaliteit in het gevangeniswezen zodat dan pas een klachtenmechanisme dient te worden opgericht dat het systeem op zijn werkelijke merites beoordeelt. Ondertussen is de noodtoestand afgekondigd en breekt de nood alle wetten.

De regelgeving inzake de externe rechtspositie van gedetineerden lijkt een gelijkaardig lot beschoren. Volgens de nota moet ook aan de wetten van 17 mei 2006 heel wat worden verbeterd, in uitvoering verdaagd of bijgestuurd vooraleer alle aspecten ervan in uitvoering kunnen worden gebracht. Zo wordt de inwerkingtreding van de wetgeving op de strafuitvoeringsrechtbanken voor de uitvoering van vrijheidsstraffen tot 3 jaar bv. (alweer) "tijdelijk" uitgesteld.

4. Rechters in de strafuitvoering: niet te betrouwen?

Omdat het *"onverantwoord [is] de bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechtbanken voort uit te breiden zonder dat de voormelde randvoorwaarden inzake organisatie, logistieke ondersteuning en personeelsbezetting zijn gerealiseerd"*, worden in de beleidsnota een aantal maatregelen aangekondigd. Een van die maatregelen luidt als volgt: *"In het bijzonder zal de strafwet worden aangepast om de bodemrechter de mogelijkheid te geven om, voor zeer ernstige misdrijven die leiden tot een verplichte terbeschikkingstelling, het minimale gedeelte van de hoofdstraf vast te stellen dat moeten worden uitgevoerd in de gevangenis en dat tussen 1/3de en 2/3de van deze hoofdstraf kan liggen."*

Thema: de plannen van Justitie

Deze maatregel, die ook in de onderhandelingsnota's van 2007 terug te vinden is bij voorstellen rond de aanpassing van de wetgeving inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling, heeft als expliciete bedoeling de bodemrechter meer impact te geven op de strafuitvoering door hem de mogelijkheid te bieden (beperkt) aan te duiden welk deel van de straf niet samendrukbaar is en zeker moet worden uitgevoerd. Een dergelijke intentie dient samen gelezen met de vernieuwde bepalingen inzake de terbeschikkingstelling. De terbeschikkingstelling, zijnde het laten verder lopen van de strafrechtelijke interventie na het uitzitten van de straf, is sinds 2007 in meer gevallen mogelijk en verplicht voor de bodemrechter. Deze terbeschikkingstelling hangt bovendien steeds minder vast aan de gevaarlijkheid van de delinquent en steeds meer aan de feiten zelf. Sommige feiten worden zo ernstig geacht dat de plegers ervan als (langer) gevaarlijk moeten worden beschouwd zodat zij in elk geval terbeschikkinggesteld moeten worden. Een dergelijke vorm van terbeschikkingstelling verschilt in wezen weinig van een gewone verzwarende omstandigheid. De idee om de mogelijkheid van een vervroegde invrijheidstelling te beperken voor veroordeelden tot bepaalde misdrijven past in dezelfde filosofie: een strafverzwaring zonder ruimte voor verdere individualisering van de persoon van de veroordeelde. Een dergelijke aanpassing is in wezen incompatibel met datgene waarvoor de strafuitvoeringsrechtbanken staan en waarvoor ze zijn opgericht: het nemen van geïndividualiseerde beslissingen in het kader van de uitvoering van straffen. Een systeem waarbij bodemrechters worden gestimuleerd om hun collega-rechters bij de strafuitvoeringsrechtbanken beslissingsbevoegdheid te ontzeggen, is daarmee niet echt verenigbaar. Volgens de nota is een strafuitvoering waarbij aan de straffen van een bodemrechter kan worden getornd, zelfs indien de besluitvorming door rechters wordt gedaan, blijkbaar niet geloofwaardig.

5. Besluit

In de bovenstaande paragrafen werden enkele passages van de beleidsnota van de minister van Justitie van april 2008 kritisch tegen het licht gehouden. Hoewel een heel aantal aspecten van de beleidsnota niet werd geanalyseerd (elektronisch toezicht, werkstraf, geïnterneerden, ...) en de nota dus niet in zijn geheel kan worden beoordeeld, kunnen toch een aantal grote lijnen uit de nota worden becommentarieerd.

De nota wil de problematiek van de overbevolking in een bredere ketenbenadering van de strafrechts-

bedeling plaatsen. De nota duidt terecht aan dat de strafuitvoeringsproblemen niet enkel op het niveau van de strafuitvoering kunnen worden aangepakt, maar het gevolg zijn van beslissingen op andere evelons. De consequenties van deze vaststelling worden evenwel maar heel voorzichtig in rekening gebracht. Meer dan wat vrijblijvende verwijzingen naar strafvoederingsrichtlijnen en het belang van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid staan in de nota niet. Initiatieven geïnspireerd door de vaststelling dat de strafwetgeving en de straffen zelf ook oorzaak zijn van de problemen bij de strafuitvoering en m.b.t. de beperking van de beslissingsruimte van de bodemrechter, staan jammer genoeg niet op de agenda.

Het omgekeerde echter wel. De nota wil de bodemrechter immers meer bevoegdheden geven om de mogelijkheden tot aanpassing in de strafuitvoering te beperken, zelfs als dat ten koste gaat van de bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter en de mogelijkheden om de detentie in te korten.

En dit brengt ons bij het *Leitmotiv* van de beleidsnota: de aanpak van de overbevolking via een uitbreiding van de gevangenis capaciteit. Omdat capaciteitsuitbreiding zo belangrijk en prioritair is, verzinken andere prioriteiten die de laatste jaren de beleidsagenda mee hebben beheerst, in het niet: eerst de capaciteit op peil, dan pas verder nadenken over de implementatie van de regels inzake de interne en externe rechtspositie. De ietwat cynische boodschap die de nota geeft is dat capaciteitsuitbreiding in ieders belang moet worden gezien. De vraag is natuurlijk hoe overtuigend en consistent een dergelijke stelling daadwerkelijk is. De aankondiging om bodemrechters toe te laten sommige straffen een niet-samendrukbaar gedeelte mee te geven naar de strafuitvoering, laat in elk geval toe een en ander stevig te nuanceren. Ondanks verwijzingen naar vooral instroombeperkende initiatieven (voorlopige hechtenis, werkstraf, elektronisch toezicht), lijkt de nota weinig bezig met een breder masterplan voor het gevangeniswezen. Het creëren van bijkomende gevangenis capaciteit is in huidige omstandigheden zeker nodig, maar kan geen alibi zijn om andere problemen zonder meer naar de achtergrond te verschuiven. Gedetineerden en werknemers in de gevangenis hebben nu concrete noden, niet binnen een aantal jaren wanneer de uitbreiding van de celcapaciteit mogelijk gerealiseerd zal zijn. Bovendien weten we dat een beleid dat hoofdzakelijk op uitbreiding van capaciteit is gericht en andere aspecten uit het oog verliest, hoe dan ook met capaciteitsproblemen zal blijven worstelen.

Blijven geloven?

Een kritische benadering van het beleidsplan van Minister Jo Vandeurzen

Weinig justitiewerkers zullen op hun honger blijven zitten bij het lezen van het beleidsplan van Minister Jo Vandeurzen. De minister legt immers op vele slakken zout. In die zin is het plan bepaald ambitieus. Zó ambitieus zelfs dat meteen de vraag rijst of het wel realistisch is. Anderzijds kunnen grote veranderingen zelden in één legislatuur uitgevoerd worden, en dat mag geen reden zijn om er niet aan te beginnen.

Visie

Het plan is doordrongen van een ketengedachte. Justitie wordt voorgesteld als een reeks op elkaar inwerkende processen: opsporing, vervolging, berechting, strafuitvoering. Hierin valt duidelijk de visie van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid te herkennen.

Tegelijkertijd is de Minister zich ervan bewust dat elk criminaliteitsprobleem een samenlevingsprobleem is en dat justitie telkens slechts een deel van de oplossing kan aanreiken. Vele veranderingen die de Minister wil doorvoeren, zijn dan ook ingegeven door – en soms ook wel beperkt tot – de intentie om anderen rond de tafel te halen. Die anderen zijn in de eerste plaats natuurlijk de Gemeenschappen. Het is geen nieuws dat de gemeenschappen van andere uitgangspunten vertrekken dan justitie. Het dreigen dus moeilijke interdepartementale conferenties te worden.

Het beleidsplan bevat in die zin dus wel visie. Maar bevat het ook een missie? Laat ons even verder ingaan op het meest opvallende deel van het beleidsplan: het masterplan voor de gevangenen.

Missie?

De Minister stelt vast te houden aan de *ultimum remedium*-gedachte. (Het is overigens moeilijk om iets anders te beweren: de gevangenisstraf is nu eenmaal geen toonbeeld van succes, met haar substantieel recidivepercentage.) Desondanks oordeelt de minister dat er bijkomende gevangenis capaciteit nodig is. Die wil hij realiseren door aftandse gevangenen (eindelijk) te renoveren, en nieuwe gevangenen bij te bouwen. Bij de nieuw te bouwen celcapaciteit horen ook twee

Hans Claus*

nieuwe forensische instituten voor geïnterneerden. Daarnaast is het de bedoeling een deel van de geesteszieke gedetineerden naar het reguliere zorgcircuit te laten doorstromen, wat uiteraard toe te juichen valt.

Capaciteitsuitbreiding is volgens de Minister een noodzakelijk kwaad, omdat de voorbije regeringen er niet in slaagden de in- en uitstroom onder controle te krijgen. Overvolle gevangenissen staan immers in de weg van een zinvolle detentie, zoals uitgetekend in de Basiswet en het Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Dit kan moeilijk betwist worden, maar is het anderzijds niet erg dat een systeem dat – mede door de gebrekkige bevoegdheidsdeling – zo bedroevend weinig investeert in de begeleiding van gedetineerden en daardoor recidive genereert, eerst moet uitgebreid worden om nadien – hopelijk – de centen te vinden om alsnog te doen wat hoort?

Het vasthouden aan de *ultimum remedium*-gedachte komt tenslotte weinig geloofwaardig over als we enkele andere voorgenomen maatregelen bekijken. Een versterkt repressief beleid om het drugsaanbod te controleren, uitbreiding van bijzondere opsporings- en inlichtingenmethoden en de mogelijkheid voor de rechter om in zware gevallen de minimum strafuitvoering van één naar twee derden op te trekken, zullen ongetwijfeld leiden tot meer en langere detenties. Ook de toepassing van elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis en als autonome straf kan leiden tot meer gedetineerden. Het zou niet eerste keer zijn dat een alternatieve straf of maatregel via net-widening de snelste weg terug is naar de cel.

Vandeurzen weigert het bijbouwen van cellen een repressieve maatregel te noemen en breekt een lans voor meer bemiddeling in strafzaken, maar hier en daar steekt in het plan de repressie duidelijk de kop op.

Alternatief

Een aantal knelpunten die een vlottere uitstroom in de weg staan, worden dan weer niet aangepakt. Zo is er is bijvoorbeeld nog geen enkele arbeidstrajectbegeleiding voor gedetineerden die deze naam waardig is, hoewel tewerkstelling na de detentie een basispijler is van de reclassering.

* Hans Claus is directeur van de gevangenis van Oudenaarde.

Thema: de plannen van Justitie

Met agressiebegeleiding is het al even slecht gesteld. Binnen de muren ontbreekt agressiebegeleiding, laat staan dat er sprake zou zijn van voortgezette begeleiding na de detentie.

Hetzelfde geldt voor behandeling en begeleiding van delinquenten met een seksuele problematiek. Zowel binnen als buiten de gevangensmuren is er een nijpend tekort aan hulp.

Dat schrijnende gebrek aan aanbod noopte de commissies VI en nu de strafuitvoeringsrechtbanken telkens tot uitstel van de voorlopige invrijheidsstelling, wat uiteraard meespeelt in de toename van de gevangensbevolking van de laatste jaren.

Tot slot wordt ook de verdere uitvoering van de basiswet uitgesteld tot wanneer de overbevolking is opgelost. Voorlopig gaat men dus verder met een wankel rechtspositie van de gedetineerde, die wellicht zelfs nog wordt bijgewerkt om het meer- en weerwerk in de gevangensissen wat binnen de perken te houden.

Conclusie

In dit plan is duidelijk sprake van Realpolitiek waarvan de grenzen getrokken worden door een publieke opinie, die op haar beurt door de sensatiepers wordt opgejaagd. Het plan is ambitieus, zeker als het op

de kostprijs aankomt, maar zeker niet revolutionair, zelfs niet vernieuwend. Het trekt geen andere kaart, schetst geen andere justitie, het is gewoon meer van hetzelfde. Misschien moderner, beter georganiseerd, beter 'gemanaged' en beter bestaft, maar hetzelfde. Het plan is erg nuchter en geeft een (duur) antwoord op de problemen uit de justitiepraktijk. Dat levert wellicht meer gedetineerden op, niet minder.

Bovendien is het zo dat een euro die naar de curatieve justitie gaat, verloren is voor preventie. Dat is trouwens waar het probleem van de verschillende uitgangspunten van gemeenschappen en justitie om draait. En gevangensissen zijn nu eenmaal zeer dure oplossingen, zeker wanneer de mislukkingen worden meegerekend. Dat is een andere nuchtere vaststelling waar naar mijn gevoel toch te licht aan voorbij gegaan wordt.

Maar het geloof dat het anders kan, dat (met datzelfde geld) een intensiever hulpverlenend aanbod aan de samenlevingsproblemen kan verhelpen, en dus minder detenties noodzakelijk maakt, is blijkbaar opgegeven of minstens tussen haakjes gezet. We zijn terechtgekomen in een vicieuze cirkel: gebrekkig aanbod, langere detenties, meer cellen, aanbod uitgesteld... en ik heb niet het gevoel dat we er met dit plan uit geraken.

Wat is een geloofwaardige strafuitvoering ?

Karel Van Cauwenberghe *

Iedereen heeft het tegenwoordig over een geloofwaardige strafuitvoering. Ook de beleidsnota van de minister van justitie neemt dit op als rode draad voor het beleid. De vraag is dan of de huidige strafuitvoering zo slecht is. M.i. kan er hier en daar wel bijgeschaafd worden, maar het is anderzijds toch niet zo dat alles wat justitie doet kommer en kwel is.

Als een van de vele magistraten actief in de strafrechtelijke keten is het een van mijn hoofdbekommernissen om vanuit de beperkte mogelijkheden van mijn functie de samenleving verder vooruit te helpen door het criminaliteitsfenomeen zodanig aan te pakken dat iedereen er beter van wordt. Dit is geen gemakkelijke opgave, al was het maar omdat de 'percepties' bij de bevolking (en ook bij politie en media) vaak zodanig

scheefgegroeid zijn dat het bon ton geworden is om alles wat justitie doet af te doen als 'het pampieren van criminelen'. Een duidelijke communicatie omtrent wat er zich afspeelt achter de muren van de hoven en rechtbanken lijkt mij dan ook meer dan noodzakelijk in onze huidige gemediatiseerde maatschappij en zou ook één van de prioriteiten moeten zijn van justitie. Uiteraard dan wel op basis van goede afspraken met de media en vooral niet met de bedoeling enkel sensationele zaken op de voorgrond te brengen. Een programma zoals Koppen Justitie was in dit verband een goed voorbeeld van hoe de werking van justitie aan het grote publiek kan duidelijk gemaakt worden. Het is dan ook bijzonder jammer dat een dergelijk programma gewoon afgevoerd werd.

Een goede communicatie lijkt mij dus essentieel wanneer we het over de werking van justitie in het alge-

* Karel Van Cauwenberghe is onderzoeksrechter in Antwerpen.

Thema: de plannen van Justitie

meen hebben en vooral omtrent de strafuitvoering in het bijzonder. Justitie verleent een openbare dienst. Deze dienst kan maar geapprecieerd worden door de samenleving wanneer deze dienst ook bekend is bij de bevolking. Het is te betreuren dat dit aspect niet terug te vinden is in de beleidsnota van de nieuwe minister van justitie.

In wat volgt wil ik dieper ingaan op enkele deelaspecten van de beleidsnota en meteen ook aantonen dat de slechte communicatie niet steeds de basis vormt voor een correct debat.

Voorlopige hechtenis

De laatste tijd wordt er opnieuw veel geschermd met alarmerende cijfers omtrent de voorlopige hechtenis. Er zou zo'n 40% van de gevangenispopulatie zich in voorlopige hechtenis bevinden wat in vergelijking met andere Europese landen bijzonder veel is.¹ Meteen wordt hierbij de boodschap gegeven dat er massaal misbruik gemaakt wordt van de voorlopige hechtenis. Natuurlijk klinkt 40 % enorm veel, maar men moet daarbij toch goed voor ogen houden dat een groot deel van de veroordeelden niet in de gevangenis verblijft. Mocht men daar rekening mee houden, dan zou dit percentage uiteraard veel lager liggen en zou men zien dat er niet zoveel personen in voorlopige hechtenis zitten.

Voor de man/vrouw in de straat komt het dan weer vaak als onbegrijpelijk over dat verdachten van een misdrijf de dag nadien, na voorleiding bij de onderzoeksrechter, alweer vrijkomen. De fout die men vaak blijkt te maken is dat men de voorlopige hechtenis nog steeds beschouwt als een onmiddellijke bestrafing, terwijl dit nu juist wettelijk verboden is.² Het is dus duidelijk dat ook hier een betere communicatie nodig is vooraleer conclusies te trekken.

Komen we nu terug op die voorlopige hechtenis. Het is toe te juichen dat in de beleidsnota van de minister de nadruk wordt gelegd op de noodzakelijkheid van het zoveel mogelijk toepassen van alternatieven. Ook binnen de voorlopige hechtenis moet die keuze gemaakt worden. Een vrijlating onder voorwaarden moet dus zoveel als mogelijk kunnen toegepast worden.

Hier zijn echter een aantal randvoorwaarden voor nodig die er momenteel (nog) niet zijn: voldoende tijd en voldoende omkadering.

Voldoende tijd

Voor een onderzoeksrechter is het momenteel bijzonder moeilijk om binnen de 24 uren na vrijheidsbenaming van de verdachte over voldoende informatie te beschikken omtrent de achtergronden van de persoon die voor hem/haar wordt geleid. Men mag niet vergeten dat op het ogenblik dat een dossier op het bureau van de onderzoeksrechter belandt het grootste deel van de 24u. meestal al voorbij is. Het is dan ook goed om in de beleidsnota te lezen dat onderzocht zal worden of de termijn van 24u. kan opgetrokken worden tot 48u. (zoals in Frankrijk). Enerzijds zou dit de politiediensten in staat stellen om meer onderzoeksgegevens te verzamelen omtrent de feiten zelf, wat een positieve invloed zal hebben op de beslissing van de onderzoeksrechter. Hij/zij zal immers met meer kennis van zaken kunnen oordelen over de absolute noodzakelijkheid van de aanhouding. Anderzijds zal dit ook betekenen dat eventueel meer informatie kan vergaard worden omtrent de sociale achtergronden van de persoon die voorgeleid wordt en omtrent eventuele begeleidingen die kunnen opgestart worden.

Hoe dan ook zal een verlenging van de periode van arrestatie nog niet onmiddellijk kunnen gerealiseerd worden aangezien een dergelijke aanpassing een wijziging van de grondwet vereist.³

Voldoende omkadering

Voor een vrijlating onder voorwaarden is ook een degelijke omkadering nodig. Het is algemeen geweten dat de justitiehuisen niet altijd voldoende personeel hebben om een intensieve opvolging van de voorwaarden te realiseren. Ook hier is blijkbaar beterschap op komst gelet op de duidelijke opties om bijkomend personeel aan te werven. Dit zou misschien ook de mogelijkheid creëren om justitie-assistenten aanwezig te laten zijn op de rechtbank waar dan onmiddellijk bijstand kan verleend worden aan de onderzoeksrechter met het oog op het opleggen van zinvolle voorwaarden. Als dit dan in combinatie genomen wordt met de verlenging van de termijn van 24u., dan kan de onderzoeksrechter op het ogenblik dat een beslissing over de al dan niet aanhouding moet genomen worden wellicht ook veel breder geïnformeerd worden door de justitie-assistent omtrent de mogelijkheden en de haalbaarheid van een vrijlating onder voorwaarden.

Een degelijke omkadering zou er ook in kunnen bestaan dat er vooral voor zware drugverslaafden een directe opvang voorzien kan worden in een gesloten instelling van waaruit de betrokkene verder kan geori-

1 Snacken Sonja, Beyens Kristel, "Tien jaar kwaliteitszorg in de strafuitvoering in België: 'Sire, wij zijn ongerust'..." in Van Cauwenbergh Karel (ed), De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde, Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar Orde van de dag, Kluwer, 2008, p.106.

2 Zie art. 16 §1, tweede lid van de wet op de voorlopige hechtenis.

3 Zie art. 12 van de Grondwet.

Thema: de plannen van Justitie

enteerd worden naar de gespecialiseerde hulpverlening die voor hem/haar het meest geschikt is.⁴

Is elektronisch toezicht een optie ?

In de beleidsnota wordt aangekondigd dat onderzocht zal worden in hoeverre elektronisch toezicht als alternatief kan dienen voor de voorlopige hechtenis.

De vraag rijst dan meteen of E.T. binnen de voorlopige hechtenis wel een haalbaar alternatief is. Voorafgaandelijk moeten we vaststellen hoe moeizaam het elektronisch toezicht binnen de strafuitvoering al loopt. Het lijkt mij dus momenteel een gevaarlijke onderneming om dit bijkomend te organiseren in het kader van de voorlopige hechtenis.

Als we in de praktijk gaan kijken naar gevallen die in aanmerking komen dan zie ik zelf niet zoveel mogelijkheden. Vele personen die voorgeleid worden beschikken niet eens over een vaste woonst, wat vaak een reden kan zijn om in functie van de feiten en het gevaar voor de openbare veiligheid een aanhoudingsmandaat af te leveren. Deze personen kunnen m.i. niet op een zinvolle manier onder E.T. geplaatst worden. In het kader van feiten van ernstig intrafamiliaal geweld is een aanhouding van de verdachte (jammer genoeg) de enige veilige oplossing om recidive te voorkomen. Ook daar zou een E.T. weinig oplossingen bieden. Kijk ik naar drugverslaafden die vaak verschillende vormen van criminaliteit ontplooiën, dan zie ik daar ook geen oplossing in E.T. Deze mensen moeten immers kunnen opgevangen en begeleid worden.

Bovendien zullen we ons ook moeten afvragen onder welke vorm elektronisch toezicht eventueel kan ingevoerd worden binnen de voorlopige hechtenis. Ik zie dit niet zo direct passen in het systeem van de vrijlating onder voorwaarden. E.T. is momenteel een modaliteit van strafuitvoering en lijkt mij dus moeilijk te rijmen met voorlopige hechtenis. De voorlopige hechtenis heeft immers niets te maken met bestrafing en is enkel en alleen een veiligheidsmaatregel in een stadium van het vooronderzoek waarbij nog geen definitieve uitspraak voorhanden is omtrent schuld of onschuld. Het lijkt me eerder logisch dat dit zou ingevoerd worden als een mogelijke uitvoeringsmodaliteit van de voorlopige hechtenis waarbij de in verdenking gestelde de voorlopige hechtenis ondergaat onder elektronisch toezicht in plaats van in het arresthuis en waaraan dan ook een maatschappelijke begeleiding moet gekoppeld worden.

Het lijkt dus wel eenvoudig op het eerste zicht, maar om dit efficiënt in de praktijk om te zetten zullen er

opnieuw bijkomende middelen (materiaal en personeel) nodig zijn. De onderzoeksrechter, de raadkamer of de K.I. zal niet zomaar een enkelbandje kunnen overhandigen aan de in verdenking gestelde wanneer deze vrijgelaten wordt onder E.T. Rijst tot slot ook de vraag wie de in verdenking gestelde gaat volgen en gaat reageren wanneer hij zijn perimeter verlaat ? Een bijkomende taak voor reeds overbevraagde politiediensten ?

Het idee op zich is dus niet zo slecht, maar laat ons maar weer niet in de val trappen om snel iets in het leven te roepen dat in de praktijk niet realiseerbaar blijkt te zijn. Een grondige voorafgaandelijke studie (zoals in de beleidsnota wordt aangekondigd) naar de mogelijkheden én beperkingen van E.T. binnen de voorlopige hechtenis en naar de bijkomende personeelslast lijkt mij onontbeerlijk vooraleer dit eventueel kan toegepast worden.

Strafuitvoering

Een geloofwaardige strafuitvoering is zowat het speerpunt van de beleidsnota. En hier is bijzonder veel over te zeggen. Gelet op de beperkingen van deze bijdrage wil ik het houden bij drie zaken: Communicatie omtrent de strafuitvoering, correcte toepassing van de werkstraffen, en een betere ondersteuning van het E.T. in het stadium van de strafuitvoering.

Communicatie omtrent de strafuitvoering

Zoals in de inleiding gesteld begrijpen mensen niet hoe het komt dat verdachten die veroordeeld werden tot zware straffen hun straffen niet moeten uitzitten, of hiervan maar een klein deel effectief uitzitten. Alternatieven zijn weinig bekend bij de bevolking en worden al gauw afgedaan als totaal nutteloos, terwijl in de praktijk toch duidelijk te zien is dat hier wel degelijk goede resultaten mee gehaald worden. Iemand die door de strafuitvoeringsrechtbank in voorwaardelijke vrijheid gesteld wordt is niet volledig vrij. Hij/zij moet zich aan een aantal voorwaarden houden en zijn reclasseringsplan uitvoeren, wat voor velen een zware opgave is, maar hen anderzijds leert een geïntegreerd leven te leiden zonder criminaliteit. En daar kan de samenleving alleen maar beter van worden.

Correcte toepassing van de werkstraffen

Bij een vorige gelegenheid heb ik de bizarre situatie van de werkstraffen reeds aangekaart.⁵ Wie een werkstraf opgelegd krijgt, zal van de rechtbank ook een gevangenisstraf opgelegd krijgen voor het geval

⁴ Zie ook Van Cauwenberghe Karel, "Voorlopige hechtenis oorzaak van de barst in de muur ?" in Van Cauwenberghe Karel (ed), De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide dagorde, Jubileumeditie ter gelegenheid van 10 jaar Orde van de dag, Kluwer, 2008, p. 93.

⁵ Van Cauwenberghe Karel, "De werkstraf vaak vrijgeleide voor straffeloosheid", De Juristenkrant, 27 juni 2007.

Thema: de plannen van Justitie

hij/zij de werkstraf niet uitvoert. In de praktijk blijkt dat die vervangende gevangenisstraffen niet of nauwelijks uitgevoerd worden. Dit lijkt een ondermijning van het systeem te zijn. En wie het doortrap speelt, aanvaardt dus op de rechtbank een werkstraf in de wetenschap dat bij niet-uitvoering er ook geen andere straf volgt. Ik ben van mening dat hier zeer nauw moet op toegezien worden om voor hardleerse criminelen niet de indruk te wekken dat ze er zo goedkoop van af komen.

Betere ondersteuning van het E.T.

In het kader van de strafuitvoering is onder de vorige regering de beslissing genomen het E.T. onder te brengen bij het Directoraat-generaal van de Justitiehuisen. Dit heeft in de praktijk geleid tot een sterke daling van het E.T. en de invoering van een 'E.T.light' waarbij zelfs geen enkele vorm van begeleiding voorzien was. Als we ervan overtuigd zijn dat iemand zondermeer opsluiten in de gevangenis totaal geen zin heeft, dan moeten we er van overtuigd zijn dat E.T. zonder enige vorm van begeleiding ook totaal zinloos is.

Op dit vlak is het dan ook goed te vernemen dat de huidige regering een en ander aan het bijstellen is.⁶ In de beleidsnota werd dit reeds aangekondigd. Men wil opnieuw naar een efficiënte toepassing van het systeem en hiervoor ook de nodige herschikkingen wat personeel betreft doorvoeren.

Besluit

In deze beknopte bijdrage was het niet mogelijk in te gaan op alle aspecten van de strafuitvoering. Bewust is dit artikel dus beperkt gebleven waardoor o.a. de gevangenis capaciteit niet aan bod is gekomen.

Ik heb wel de nadruk willen leggen op het feit dat de strafuitvoering in België over het algemeen gesproken niet zo ongeloofwaardig is als men soms doet uitschijnen. Alleen zijn er in de loop der jaren een aantal situaties gecreëerd waarbij wel nieuwe wetten werden ingevoerd, maar nooit de nodige omkadering voorzien werd om deze nieuwe wetten uit te voeren. Dit maakt dat er op het terrein moet geroeid worden met de riemen die men heeft, wat zeker niet altijd gemakkelijk is en er toe leidt dat wettelijk voorziene alternatieven niet altijd in grote mate worden toegepast. De huidige minister van justitie heeft het al bij herhaling laten verstaan: we moeten eerst kijken wat er nodig is om een nieuwe wet uit te voeren, dan de nodige middelen hiervoor voorzien en dan pas de wet goedkeuren.

En dan de communicatie. Als we de bevolking willen overtuigen van een geloofwaardige strafuitvoering, dan moeten we hieromtrent veel meer communiceren, niet alleen over die gevallen die fout gelopen zijn (en die in de media doorgaans teveel aandacht krijgen), maar ook omtrent die gevallen waar het goed loopt. Maar weinig mensen weten wat een vrijlating onder voorwaarden, een werkstraf, een probatiemaatregel, etc. inhoudt en beseffen doorgaans niet waar dit toe leidt. Laten we naar de toekomst toe vooral die positieve boodschap overmaken, de strafuitvoering zal al veel vlugger als geloofwaardig overkomen.

⁶ "Opnieuw meer controle bij elektronisch toezicht", De Standaard, 7 mei 2008.

Het Netwerk geeft krediet, maar applaudisseert nog niet...

Het Netwerk Samenleving en Detentie brengt mensen uit verschillende organisaties en sectoren samen die op een of andere manier betrokken zijn bij de penitentiaire sector.¹ Het wil in het publieke debat zijn stem laten horen, en actie voeren voor een humane en verantwoorde uitvoering van de detentie. In juli 2007 heeft het hierover voor de formateur een memorandum opgesteld. Het vroeg uitdrukkelijk dat de nieuwe regering van een goed gevangenisbeleid een prioriteit zou maken. Dit beleid moet steunen op de principes die in de basiswet betreffende het gevangeniswezen geformuleerd worden. Daarin wordt gesteld dat het strafkarakter van de gevangenisstraf van de veroordeelden bestaat in de vrijheidsberoving, dat de uitvoering van deze vrijheidsstraf gericht moet zijn op herstel van het aangerichte onrecht en op rehabilitatie en de re-integratie van de dader, en dat de verdachten geacht worden onschuldig te zijn zolang ze niet veroordeeld zijn. Het memorandum wees ook op de schrijnende tekorten in de behandeling van geïnterneerden, op de overbevolking, op de rol van gemeenschappen en gewesten, op de noodzaak van een goed sociaal beleid, en op het belang van de levensbeschouwelijke verzorging.

Als wij als Netwerk de beleidsverklaring van de nieuwe minister van Justitie confronteren met onze verwachtingen, komen gemengde gevoelens naar boven. We beschrijven hieronder in grote lijnen onze reactie. We vinden het positief dat deze minister zoveel nadruk legt op de verbetering van de infrastructuur waarin de gedetineerden leven en het personeel moet werken. Zijn bedoeling is een humane detentie te waarborgen en de voorwaarden te scheppen om de doelstellingen uit de basiswet over de interne rechtspositie te bereiken. We hebben de sterke indruk dat de minister oprecht is, en dat zijn motivatie dieper ligt dan alleen maar een streven naar beheersing van middelen en efficiëntie. Deze sterke motivatie zal nodig zijn om de materiële leefomstandigheden in de gevangenis op het peil te brengen dat strookt met wat van een samenleving met ons welvaartsniveau verwacht mag worden. De weg is nog lang, de achterstand is apocalyptisch. Verontrustend blijft dat de minister zelf

Marc Tassier*

blijkbaar met een tijdsperspectief van verschillende jaren rekt, en de publiek-private samenwerking is niet het tovermiddel om de infrastructuur op korte termijn substantieel te verbeteren. De minister zal zijn sterke motivatie nog lange tijd nodig hebben, niet in het minst om de nodige fondsen voor zijn masterplan los te weken.

Positief is ook zijn aandacht voor de rol van Gemeenschappen en Gewesten. Als de minister van Justitie het belang van onder andere het Strategisch Plan voor Gedetineerden van de Vlaamse Gemeenschap uitdrukkelijk onderschrijft, kan dat bijdragen tot een open klimaat op de werkvloer, waar de diensten van de verschillende overheden moeten samenwerken. We onthouden ook dat Justitie actief wil meewerken aan het opzetten van goede samenwerkingsverbanden tussen verschillende departementen en overheden. We zijn ervan overtuigd dat Justitie hier stimulerend kan optreden.

De aandacht voor de geïnterneerden kan uiteraard op onze instemming rekenen. Het gaat hier voor een groot deel over beslissingen van de vorige regering, maar in het verleden zijn er al vele ideeën gelanceerd die in het stadium van de goede bedoelingen zijn blijven steken. Het feit dat deze minister zich engageert voor een uitvoering van de plannen is hoopgevend. Misschien komen we ook op dit terrein eindelijk op een beschaafd niveau, al moet ook hier opgemerkt worden dat de weg nog lang is...

We stemmen uiteraard in met de uitspraak dat de gevangenisstraf een *ultimum remedium* is, en dat er blijvend moet gezocht worden naar een ruimere en betere toepassing van alternatieve maatregelen. Het Netwerk geeft de minister krediet. Maar het staat niet bij voorbaat te applaudisseren.

De uitvoering van de plannen zal tijd vragen, en de vele lovenswaardige en overtuigend geformuleerde intenties moeten nog concreet gemaakt worden. Dit wordt een werk van lange adem, en hangt voor een groot deel af van de bereidheid van de hele regering om hierin mee te gaan. We hopen voor de minister en voor de gedetineerden dat hij zich ontpopt tot een

* Marc Tassier, in naam van het Netwerk Samenleving en Detentie.

1 De visietekst van het Netwerk Samenleving en Detentie is te lezen op <http://www.mensenrechten.be/main.php?action=net>

Thema: de plannen van Justitie

zwaargewicht in deze regering. Maar de verhoging van het budget voor dit jaar mogen we misschien beschouwen als een gunstig voorteken...

We hebben echter nog andere bedenkingen.

We zijn teleurgesteld over de geringe aandacht die de uitvoering van de basiswet over de interne rechtspositie gekregen heeft. Wat er nu staat, laat niet veronderstellen dat er druk zal gezet worden om zo snel mogelijk tot een volledige toepassing van de wet te komen. Of is voor de minister de uitvoering ervan zo evident, dat hij het slechts nodig vindt te spreken over het wegwerken van de onvolkomenheden die "en cours de route" aan het licht komen?

We missen daarnaast een plan voor de aanpak van het hoge aantal vreemdelingen in onze gevangenissen. Ook hun behandeling moet vertrekken vanuit hun rechtsburgerschap. Zij moeten de kansen krijgen te werken aan re-integratie en aan herstel. Dit is geen eenvoudige opdracht, maar als we het menen met de humane principes in de basiswet, moet die opdracht ernstig genomen worden. Dit vraagt een doordachte aanpak, waarbij de Gemeenschappen en Gewesten moeten betrokken worden.

Een zeer belangrijk aandachtspunt van de minister is het wegwerken van de overbevolking. Dit is een zeer legitieme doelstelling, daar is geen discussie over. De teksten van de minister gaan er echter van uit dat de huidige populatie – en de toekomstige groei ervan – een onontkoombaar gegeven zijn. We willen hier niet in een discussie treden over aanzuigeffecten – dit leidt al te vaak tot een dovemansgesprek. We willen wel een paar vragen stellen die bij ons opkwamen toen we de voetnoten van het "Masterplan" natrokken. Daar wordt onder andere verwezen naar het rapport van 23 januari 2008 van de Raad van Europa.² Uit dat rapport blijkt dat er in de meeste Europese landen een stijging van de gevangenispopulatie te merken is, en inderdaad dat België inzake de verhouding gedetineerden tegenover de totale bevolking op een eerbare plaats staat. Maar er blijkt ook uit dat een aantal andere landen, met een gelijkaardig welvaartspeil, toch veel minder mensen

opsluiten dan wij. En dan vragen wij ons af: hoe doen ze dat? En we vragen ons ook af: waarom willen wij in deze statistieken niet bij de besten van de Europese klas zijn?

Kortom, wij vinden dat onze huidige opsluitingsratio in vraag gesteld moet worden. Er zijn een aantal redenen om dat te doen.

Uit de vergelijking van de cijfers van de voorbije jaren blijkt dat de stijging van de gevangenispopulatie aan een hoger ritme gebeurd is dan die van de stijging van de criminaliteit – als die er al zou zijn, daarover zijn de studies het niet eens. Een van de redenen is dat er meer en langer gestraft wordt. Een andere reden, waar al dikwijls op gewezen is, ligt bij het hoge percentage voorgehechten.

Er moet dus grondig nagedacht worden over de instroom in onze gevangenissen. Ook dit thema moet op de agenda van de besprekingen met de magistratuur geplaatst worden. Wij kunnen ons volledig vinden in de standpunten van Tom Vander Beken, die hij in dit nummer van Fatik uiteenzet in zijn artikel "Strafuitvoering in 2008".

Fundamenteleer nog lijkt ons de discussie over het nut van de gevangenisstraf, die in het parlement en op het publieke forum moet gevoerd worden. De gevangenisstraf is niet alleen *ultimum remedium* omdat het een zeer zware straf is die verwoestende gevolgen kan hebben, meer dan de wetgever bedoelt en de publieke opinie vermoedt. Ze moet als sanctie ook spaarzaam toegepast worden omdat er ernstig aan kan getwijfeld worden of ze op zichzelf veel positief effect heeft op de mentaliteit en het gedrag van de gedetineerde. Als een vervolgings- en strafbeleid een veiligere samenleving tot doel heeft, moet er blijvend en inventief gezocht worden naar andere instrumenten.

Men mag er zich dus niet bij neerleggen dat er meer mensen opgesloten worden. Men moet er integendeel naar streven dat het aantal opgesloten daalt. De minister geeft daar zelf een aanzet toe, als hij bevestigt dat repressie niet het enige en zeker niet het beste antwoord is op de vraag naar een veiligere samenleving. Wij durven hopen dat hij in zijn komend beleid die overtuiging diepgaand in praktijk brengt.

² Annual Penal Statistics – Survey 2006 door Marcelo AEBI e.a. van de Universiteit van Lausanne. Te vinden op www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf

De beleidsverklaring van de Minister van Justitie Jo Vandeurzen en de strafuitvoeringsrechtbanken

Freddy Pieters & Peter Pletincx *

In zijn beleidsverklaring van april 2008 kondigt de minister een hele resem zaken aan die de strafuitvoeringsrechtbanken (= SURB) rechtstreeks of onrechtstreeks aanbelangen. Dat is niet verwonderlijk wanneer titel 3.1. "Actieplan voor een geloofwaardige strafuitvoering" heet, en de SURB's al ruim een jaar de bevoegde beslissingsinstantie zijn op het gebied van toekenning en opvolging van die strafuitvoeringsmodaliteiten die de aard en/of de duur van de vrijheidsstraf boven de drie jaar wijzigen.

Alicht zijn we niet alleen met voorafgaandelijk de vraag op te werpen of de minister wel de tijd zal hebben om veel te realiseren – nog op 9 mei II. bleek in het parlement n.a.v. BHV hoe precair het voortbestaan van deze regering blijft. Verder moet nog blijken of er wel degelijk een akkoord is binnen de meerderheid wanneer algemene beleidspunten in concrete maatregelen moeten worden omgezet. Voormalig minister van Justitie, Mevrouw Onkelinx, is vice-premier in de actuele regering en bepaalde beleidspunten vormen toch een impliciete kritiek op haar visie en beleid. En tot slot zijn er verontrustende berichten over de begroting zodat de vraag naar de beschikbaarheid van de nodige middelen zich aandient.

Toenmalig minister van Justitie De Clerck kreeg in juni 1996 de wind van voren toen hij zijn beleidsnota "Strafbeleid en Gevangenisbeleid" voorstelde in de commissie voor de Justitie van de Kamer. Een oppositielid vergeleek die beleidsverklaring toen met de catalogus van 'La Redoute'. Het punt dat we willen maken, is dat deze beleidsverklaring veel meer dan genoemde oriëntatienota de kenmerken vertoont van een opsomming van maatregelen, opgebouwd rond de grootste gemene deler, een "geloofwaardige en humane strafuitvoering". Maar op zich is het natuurlijk wel een belangrijk signaal dat een minister van Justitie de strafuitvoering zo hoog op zijn agenda plaatst, stelt dat elke schakel van de rechtsbedeling moet onderhouden, hersteld en waar nodig vernieuwd moet worden en dan in één adem poneert dat het meest dringende de strafuitvoering is. Inspecteur-generaal van de penitentiaire administratie Van Oers haalde zich begin de jaren '90 nog de banvloek op zijn hals toen hij op de studiedag 'Barstende

muren' hetzelfde poneerde.

We hebben hier niet de mogelijkheid in extenso in te gaan op alles wat de SURB's aanbelangt. Overigens zijn bepaalde beleidsmaatregelen te algemeen geformuleerd om er veel uit te kunnen afleiden. Zo lezen we over de bijsturing van de werking van de SURB's dat er voldoende personele en materiële middelen voorhanden moeten zijn om een optimale werking te garanderen. Maar wie bepaalt wat een optimale werking is, en hoeveel mensen en middelen daarvoor dan wel nodig zijn?

Algemeen hebben we wel de indruk dat de minister er op korte tijd wel in geslaagd is om de vinger op een aantal wonden te leggen. Zo schrijft hij dat het elektronisch toezicht (= ET) opnieuw een krachtdadig, efficiënt en succesvol alternatief voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsberovende straf moet zijn. De minister geeft door het gebruik van dat woord "opnieuw" aan dat dit ooit wel het geval was, en levert kritiek op het beleid dat de laatste tijd werd gevoerd. Een kritiek die door ons wordt gedeeld. Het internationaal gewaardeerde "Belgische model", waarvan zowel effectieve controle als begeleiding een essentieel onderdeel vormden, werd vanaf het ogenblik dat het DG Justitiehuisen verantwoordelijk werd binnen de kortste keren verlaten. De unieke organisatievorm van het NCET werd zonder duidelijke motivatie verlaten en de verschillende onderdelen (sociale dienst, monitoring) werden ondergebracht onder verschillende directo-raten-generaal. Een opmerkelijke beslissing omdat het pilootproject ET (1998-2000) destijds duidelijk had aangetoond dat dergelijke constructie inefficiënt (zelfs contraproductief) en amper werkbaar was omwille van conflicterende visies. Dat ET, dat jaarlijks enkele duizenden veroordeelden betrof, moest haar identiteit loslaten en werd ondergeschikt aan de visie van de Justitiehuisen. De uitholling van het ET gebeurde snel, geruisloos maar toch efficiënt. Symptomatisch was de vergadering van 28 september 2007 waarop de SURB's (leden van de zetel en het openbaar ministerie) door het DG Justitiehuisen waren uitgenodigd. Daarop werd eenzijdig, zonder enige ruimte voor inspraak, de visie van het DG toegelicht. Nochtans is ET een belangrijke modaliteit voor de SURB's in het kader van de geleide-

* Freddy Pieters is voorzitter van de strafuitvoeringsrechtbank van Brussel.

Peter Pletincx is als assessor penitentiaire zaken verbonden aan de Brusselse Strafvloeringsrechtbank.

Thema: de plannen van Justitie

lijke re-integratie van veroordeelden en was (voorafgaandelijk) inhoudelijk overleg met de opdrachtgevers op zijn plaats geweest.

Dat gebrek aan overleg tussen alle betrokken actoren wordt door de minister gehekelde – hij kondigt de installatie van een overlegplatform aan. De wetgever heeft het belang van overleg onderkend en uitdrukkelijk een aparte titel XII Bis – met als titel “Overlegstructuren” toegevoegd in de wet externe rechtspositie. Betreurenswaardig is dat nu nog geprobeerd wordt om op basis van een bediscussieerbare interpretatie van de wet te stellen dat het alleen zou gaan over overleg met de Justitiehuisen en niet met de DG Penitentiaire Inrichtingen en Rechterlijke Organisatie of andere belangrijke actoren zoals vertegenwoordigers van de slachtoffers, de hulpverlening, etc. Nog al te vaak wordt geschermd met de scheiding der machten, waarbij over het hoofd wordt gezien dat Montesquieu in zijn ‘Trias Politica’ zowel de autonomie der machten onderstreepte, als hun taak en opdracht om constructief met elkaar samen te werken in het algemeen belang. De minister stelt nog dat de verschillende wetten en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de voorliggende materie “wettechnisch moeten verbeterd worden”. Het zal wel om meer moeten gaan dan om wettechnische correcties - inhoudelijke verbeteringen dringen zich op. Alle SURB's worstelen op dit ogenblik met de opvolging en de controle van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten (art. 62 en 63 wet externe rechtspositie). Deze discussie gaat terug op twee strekkingen binnen de commissie Holsters. De ene pleitte voor een zuiver rechtbankmodel; de andere wou een meer centrale rol voor de multidisciplinaire rechtbank, net zoals die gold ten tijde van de VI-commissies. De commissie Holsters sprak geen voorkeur uit en liet de keuze aan de wetgever. Door de kool en de geit te willen sparen, zijn we echter in een soort niemandsland terechtgekomen. Waarom ontvangt bv. de SURB nadat zij een modaliteit toekende, alle rapporten van de justitieassistenten en van de behandelaars, terwijl zij toch geen enkel initiatiefrecht heeft binnen de opvolging? De wetgever moet dringend duidelijkheid scheppen over wie precies wat moet doen – dit belangt rechtstreeks de maatschappelijke veiligheid aan. Verder vinden we nergens in de wet een spoor van strafberekening, met als gevolg rechtsonzekerheid. De ondermaatse regeling van het statuut van de beroepsmagistraten en de assessoren, én van hun vervanging vormt een bedreiging voor de continuïteit van onze werking en hypothekeert de kwaliteit van ons werk. Opnieuw problematiseren we dat het comité belast met de selectie en met de evaluatie van de assessoren, en dat zijn dus twee van de drie leden (= de meerderheid) van elke strafuitvoeringskamer, zelf voor twee derden bestaat uit hoge ambtenaren van de FOD Justitie, zijnde de uitvoerende macht. Deze regeling verdraagt zich *niet* met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, te meer omdat de assessoren niet

voor het leven benoemd zijn.

Verscheidene toekomstige bevoegdheden van de SURB's zijn gestemd, maar nog niet in uitvoering: de vrijheidstraffen tot en met 3 jaar; de bijzondere bevoegdheden voor de alleen zetelende strafuitvoeringsrechter; de internering en de terbeschikkingstelling. Over een precieze timing ervan blijven we in het ongewisse – in zijn beleidsplan heeft de minister het over bepaalde artikels versneld in uitvoering brengen en voor andere de inwerkingtreding verdagen opdat de noodzakelijke omkaderingsvoorwaarden voorhanden zouden zijn. Enkel betreffende de terbeschikkingstelling stelt de minister dat deze bevoegdheid nog in 2009, uiterlijk begin 2010 aan de SURB zal worden overgedragen. Dat getemporiseerd wordt met de nieuwe bevoegdheden juichen wij toe, maar het mag natuurlijk geen afstel worden. De voorbereiding van de inwerkingtreding van de nieuwe bevoegdheden kan en moet deze keer veel beter dan het op het gebied van de vrijheidstraffen van meer dan 3 jaar verlopen is. Het moet mogelijk zijn om een realistisch tijdsplan op te stellen en in overleg met alle betrokken actoren de voorbereiding efficiënt aan te pakken. Wij zijn graag bereid en zelfs vragende partij om hieraan constructief mee te werken.

Tot slot zijn de niet samendrukbare straffen, in weliswaar weinig duidelijke woorden, het beleidsplan binnengeslopen. Wij betreuren dat. Zoals uitvoerig toegelicht in de conceptnota van de commissie Dupont over de externe rechtspositie en de SURB's, menen wij dat de straftoemeting en de strafuitvoering relatief autonoom zijn. Wanneer de grondrechter beslist over strafbaar gedrag voor het verleden is dat niet het beste moment is om tegelijk concrete beslissingen te nemen over de strafuitvoering, die vooral van doen hebben met toekomstige evolutie. Trouwens, wat zijn de tijdsvoorwaarden voor een vervroegde invrijheidstelling anders dan het bepalen van het minimale deel straf dat als vergelding moet worden ondergaan? Waarom uitzonderingen maken op de algemene regel via de niet samendrukbare straffen - en gegarandeerd worden, zoals in Frankrijk gebleken is, de uitzonderingen steeds talrijker zodat zij de algemene regel verdringen en alle coherentie verloren gaat. Bovendien getuigt het niet van veel vertrouwen in de SURB. Klaarblijkelijk stelt men meer vertrouwen in een veelal zelfs alleen zetelende grondrechter die ook nog eens over de schuldvraag en de strafbepaling moet oordelen dan in een multidisciplinaire rechtbank wiens opdracht specifiek de strafuitvoering is en die op dat vlak heel wat knowhow in huis heeft.

Onze bezwaren tegen de niet samendrukbare straffen betekent betekenen uiteraard niet dat niet moet nagedacht worden over de algemene tijdsvoorwaarden betreffende de toelaatbaarheid voor de verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten.

Foreigners in European Prisons

Boekbespreking van A.M. van Kalmthout, F. Hofstee-van der Meulen, F. Dünkel (eds.) *Foreigners in European Prisons*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2007, 993 p.

Het boek: van A tot U en verder

"Foreigners in European Prisons" is een lijvig boek; het bestaat zelfs uit twee volumes. Het boek bevat dan ook 25 landenrapporten, voorafgegaan door een comparatief overzicht gesteund op deze landenrapporten en gevolgd door de bespreking van enkele organisaties en instanties die actief betrokken zijn bij de problematiek van buitenlanders in de gevangenis (het AIRE Centre, Conférence Permanente Européenne de la Probation, Foreign Liaison Office of the Dutch Probation Service, Jesuit Refugee Service Europe, Nationals Abroad). Geen boek voor op het nachttafeltje dus, eerder een naslagwerk voor wie echt met dit onderwerp bezig is. Het werk is dan ook relatief beschrijvend opgevat, zonder al te veel overkoepelende of theoretische beschouwingen.

Met gevangenen bedoelt men in dit boek niet enkel deze personen die door een justitiële autoriteit in hechtenis zijn genomen of die als gevolg van een veroordeling van hun vrijheid zijn beroofd, maar ook personen die worden opgesloten op basis van administratieve gronden. De gevangenen waar in de titel van het boek naar wordt verwezen, zijn dan ook geen gevangenen in de strikte zin van het woord, maar bevatten naast arresthuizen en detentiehuizen ook andere plaatsen waar personen van hun vrijheid kunnen worden beroofd, zoals politiecellen en detentiecentra voor illegale migranten. En tot slot nog dit: buitenlandse gevangenen zijn deze personen die niet de nationaliteit hebben van het land waar ze opgesloten zijn.

Alle hoofdstukken (Conclusies en landenrapporten) in dit boek zijn op dezelfde manier opgebouwd: *"Introduction"*, *"Treatment of foreign prisoners"*, *"Administrative detention of foreign prisoners"*, *"Nationals detained abroad"*, *"Evaluation and recommendations"*.

De landenrapporten werden alfabetisch opgenomen en men begint dus bij de A van Austria en eindigt bij de U van United Kingdom. Deze rapporten bespreken de voornaamste aspecten van de regelgeving met betrekking tot en positie van (buitenlandse) gevangenen, en zijn inhoudelijk soms sterk verschillend. In een aantal gevallen werd geopteerd voor een "praktijkverhaal", voornamelijk gebaseerd op interviews met mensen van het werkveld (bijvoorbeeld: Oostenrijk) of surveys bij buitenlandse gevangenen (bijvoorbeeld: Tsjechië; hier worden de surveys gebruikt om de situatie op papier en in de praktijk met elkaar te confronteren). Andere landenrapporten brengen eerder het

verhaal van de wetgeving zonder dieper in te gaan op de "praktische bezwaren" die bestaan tussen droom en daad (bijvoorbeeld: Griekenland). Tot slot zijn er ook landenrapporten die eerder een "goed nieuws"-verhaal brengen en daarom wat minder genuanceerd lijken (bijvoorbeeld: Cyprus).

Vragen en antwoorden: een voorproefje

Het boek is gericht op het beantwoorden van een aantal centrale vraagstellingen, met name: waarom is er sprake van een oververtegenwoordiging van vreemdelingen in onze gevangenen? Wie zijn deze mensen en op welke gronden worden zij in detentie gehouden? Zijn vreemdelingen kwetsbaarder dan andere gevangenen? Is hun behandeling en legaal statuut anders dat dit van andere gevangenen? Hoe gaan verschillende gevangenis- en andere autoriteiten om met deze situatie?

Hoewel het antwoord op deze vragen wel af te leiden valt uit de lectuur van het boek, en dan voornamelijk van hoofdstuk 1 waarin een aantal comparatieve conclusies worden getrokken, worden ze niet noodzakelijk op een schoteltje aangeboden aan de lezer. Een goed gefundeerd antwoord op deze vragen, met de nuances, reflecties en interpretaties die hieraan zouden gegeven kunnen worden door de verschillende auteurs, had nochtans een belangrijke meerwaarde kunnen betekenen voor het boek.

Uiteindelijk komen de grote lijnen als vanzelf bovendrijven uit de landenrapporten. Een voorproefje.

Vreemdelingen in de gevangenis: een verhaal van diversiteit en variëteit

Het boek maakt duidelijk dat onze gevangenispopulaties de laatste jaren sterk geëvolueerd zijn. Vooral de variëteit en diversiteit in de samenstelling van de gevangenispopulatie blijkt sterk toegenomen. Uiteraard is het aantal vreemdelingen in de gevangenis hier een belangrijke uiting van.

Er zijn evenwel erg grote verschillen tussen Europese landen: het gemiddelde aandeel buitenlandse gevangenen is 20%, maar niet elk Europees land telt een even groot aandeel buitenlandse gevangenen. Letland bijvoorbeeld kent slechts 0.4% vreemdelingen in haar gevangenen; in Luxemburg is 71.4% van de gevan-

genen van vreemde nationaliteit. De meeste Midden- en Oost-Europese landen kennen kleinere minderheden van buitenlandse gevangenen, die vaak minder dan 10% van de gevangenispopulatie uitmaken. Enerzijds is dit natuurlijk logisch: sommige landen oefenen een grotere aantrekkingskracht uit op migranten dan andere. Waar er algemeen een toename is in buitenlandse gevangenen de laatste twintig jaar, is dit dan ook geen uniforme trend. West-Europese landen hebben sinds wereldoorlog II verschillende immigratiegolven gekend; Midden- en Oost-Europese landen daarentegen zien zichzelf minder geconfronteerd met immigratie. Polen bijvoorbeeld is vooral een emigratieland.

Toch is hier de laatste jaren verandering in gekomen. Geopolitieke veranderingen in Europa en het Midden-Oosten hebben ervoor gezorgd dat zich ook in landen die traditioneel weinig immigratie kenden, in de jaren negentig sterke stijgingen in immigratie voordeden. Griekenland bijvoorbeeld ontwikkelde zich van een land getypeerd door emigratie naar een land van immigratie, terwijl het er – volgens het landenrapport – totaal niet op was voorbereid. In het landenrapport van Ierland vindt men een gelijkaardige observatie terug.

Landen als Oostenrijk zagen een toename van buitenlanders en een criminaliteitsgolf (vnl. van vermogensdelicten) na het openen van de oostelijke grenzen in het begin van de jaren negentig. Hierop werd de toepassing van alternatieve maatregelen en sancties gestimuleerd, maar voornamelijk Oostenrijkse burgers profiteerden hiervan. De stijgingen in de gevangenispopulatie zijn volgens de auteurs van dit landenrapport dus bijna geheel te wijten aan een toename in het aantal buitenlandse gevangenen.

Anderzijds blijken buitenlandse gevangenen vaak betrokken in specifieke types van criminaliteit, in de eerste plaats drughandel. Men vindt heel wat buitenlanders in landen met een luchthaven met verbindingen naar Zuid-Amerika.

Daar komt bij dat blijkt uit zowat alle landenrapporten dat vreemdelingen, wanneer zij de strafrechtelijke keten doorlopen, vaak geen aanspraak kunnen maken op alternatieve straffen en maatregelen. Hoewel dit niet noodzakelijk berust op moedwilligheid, vloeit dit in vele landen voort uit richtlijnen en/of de straftoemingspraktijk (zie bijvoorbeeld de landenrapporten van Nederland en Duitsland). Een bijzonder gekend probleem is uiteraard dat vreemdelingen een grotere kans hebben om in voorlopige hechtenis te worden genomen (zie bijvoorbeeld de landenrapporten van Denemarken, Duitsland en Malta).

Ook in de fase van de strafuitvoering verschilt de positie van de buitenlandse veroordeelden kennelijk van deze van eigen onderdanen. In tegenstelling tot eigen onderdanen, hebben buitenlandse gevangenen bovendien vaak geen zekerheid over de duur van de straf, noch over het land waar de strafuitvoering

zal plaatsvinden. In het Franse landenrapport wordt bovendien vermeld dat buitenlandse gevangenen niet altijd beschouwd worden als "echte" gevangenen, maar eerder als een soort "transit" gevangenen.

Vreemde eenden in de bijt: wie zijn ze, wat doen ze, wat drijft hen...?

Wie die buitenlanders in de gevangenis zijn, hangt af van land tot land. Elk land blijkt te zijn blootgesteld aan een aantal eigen dynamieken die ervoor zorgen dat deze of gene groep van buitenlandse veroordeelden sterk vertegenwoordigd is in de gevangenispopulatie. Vaak echter blijken nogal wat personen uit de buurlanden in de gevangenis van de besproken landen te belanden. In Griekenland blijkt dus dat Albanezen de grootste groep buitenlanders in de gevangenis zijn. In Ierland zijn het dan weer de Britten, in Polen vindt men vooral buitenlandse gevangenen van Oekraïense nationaliteit. In de Maltese gevangenis zijn personen van Libië de grootste groep onder de buitenlandse gevangenen (Het gaat in dit geval uiteraard niet echt om een buurland, maar een land dat geografisch nabij is, en waarmee Malta dichte banden heeft).

Niet in alle landenrapporten wordt echter dieper ingegaan op de achtergrond van buitenlandse gevangenen. In Italië blijken vooral personen van Marokkaanse, Roemeense en Tunesische nationaliteit de grootste groepen te vormen van buitenlandse gedetineerden. Welke processen hieraan ten grondslag liggen of welke dynamieken hier spelen, wordt echter niet belicht in het landenrapport.

Waar sommige landen duidelijk geconfronteerd worden met een zeer heterogene groep van buitenlandse gevangenen, is dit in andere landen niet of veel minder het geval.

In Letland, Litouwen en Estland bijvoorbeeld blijken Russen de grootste groep van buitenlandse gevangenen te zijn. Deze en andere groepen van de vroegere Sovjet-Unie zijn sterk vertegenwoordigd in deze landen. In totaal blijken slechts een beperkt aantal burgers van landen andere dan de vroegere Sovjet-Unie of de Baltische staten in de gevangenis te zitten. Dit zorgt ervoor dat de gevangenispopulatie minder 'multicultureel' is dan in heel wat andere Europese gevangenen: het aantal buitenlandse veroordeelden is beperkt. Bovendien zijn taal- en communicatieproblemen minder prominent aanwezig in de dagelijkse omgang met medegevangenen en personeel, gezien deze buitenlandse gevangenen doorgaans het Russisch machtig zijn. In Nederland en België daarentegen vindt men in de gevangenis meer dan honderd verschillende nationaliteiten terug. De gevangenispopulaties in deze landen worden dan ook gekenmerkt door een grote variëteit in talen, religies en culturele achtergronden. Uit een bevraging van buitenlandse gevangenen door de Nederlandse DJI blijkt dan ook dat er heel wat problemen bestaan op het vlak van communicatie. In

de praktijk blijkt dan ook dat buitenlandse veroordeelden verkiezen om de cel te delen met landgenoten of mensen die dezelfde taal spreken.

Zoveel landen, zoveel praktijken

Zoals elk comparatief rapport, vergroot ook dit werk het inzicht in de verschillen die bestaan in de praktijken die worden gehanteerd in Europese landen.

De lengte van de straffen die worden opgelegd in onze Europese contreien durft sterk variëren: de gemiddelde lengte van de straf in Midden- en Oost-Europese landen is langer dan in continentaal Europa (vooral in Scandinavië). Dit vloeit onder meer voort uit maximumstraffen van 20 tot 30 jaar en levenslange gevangenisstraffen, waarbij er slechts de mogelijkheid bestaat tot vervroegde invrijheidstelling na 25 jaar. Sommige landen zijn succesvoller gebleken in het reduceren van het gebruik van de gevangenisstraf dan andere. Duitsland bijvoorbeeld voerde belangrijke hervormingen door, waardoor meer nadruk kwam te liggen op de preventieve doeleinden van de straf dan op de retributieve, wat leidde tot een reductie in de toepassing van de gevangenisstraf. Boetes en voorwaardelijke straffen zijn nu de belangrijkste straffen in het Duitse strafrechtstelsel.

Met betrekking tot de vervroegde invrijheidstelling blijken bovendien heel uiteenlopende termijnen gehanteerd te worden die dan ook nog eens kunnen verschillen voor buitenlanders enerzijds en eigen onderdanen anderzijds. In Denemarken bijvoorbeeld worden gevangenen normaliter voorwaardelijk in vrijheid gesteld na 2/3 van de straf, maar buitenlandse gevangenen die zullen worden uitgezet, kunnen vrijkomen nadat ze 7/12 van hun straf hebben uitgezeten (deze termijnen worden gezien als equivalent omdat buitenlandse gevangenen niet kunnen genieten van verlof). Bovendien bestaat, sinds 2003, de mogelijkheid om buitenlandse gevangenen die definitief zullen worden uitgezet al na de helft van de straf in vrijheid te stellen.

Ook met de verwijdering van het grondgebied wordt vaak verschillend omgegaan. In een aantal landen wordt de uitzetting opgelegd als bijkomende straf. (Bijvoorbeeld: Denemarken, Hongarije, Tsjechië) In Tsjechië blijkt dat vreemdelingen veroordeeld worden tot zowel een gevangenisstraf als uitwijzing (verwijdering van het grondgebied) wanneer ernstige en gewelddadige misdrijven werden gepleegd. Dit blijkt in lijn te liggen van de justitiële praktijk die zich steunt op motieven van individuele en algemene preventie.

In andere landen wordt de eventuele beslissing tot uitzetting genomen in het kader van een administratieve procedure. In dit geval worden gevangenisautoriteiten geconfronteerd met het probleem dat ze vaak niet weten, tijdens de gevangenisstraf, of de betrokkene zal worden uitgezet of niet. Evenwel blijkt dat een persoon die werd veroordeeld tot een aanzienlijke gevangenisstraf vaak beschouwd wordt als een "bedreiging voor

de openbare orde", en dus zal worden uitgezet. In heel wat landen bestaan beide mogelijkheden (uitzetting als bijkomende straf én als administratieve beslissing) bovendien gewoon naast elkaar (Bijvoorbeeld: Letland). In de conclusies (Hoofdstuk 1) wordt gepleit voor een snelle beslissing over eventuele uitwijzing. De auteurs van het landenrapport over Malta betogen dan weer dat het correcter zou zijn om de beslissing over uitzetting niet te nemen op het ogenblik van veroordeling, maar eerder dichter bij de datum van invrijheidstelling, omdat dan kan worden geoordeeld of de buitenlandse gevangene nog steeds een bedreiging vormt voor het algemene welzijn, de openbare orde en veiligheid. Volgens hen betekent de uitzetting niets minder dan een label dat de veroordeelde een gevaar zal blijven voor de – Maltese – samenleving.

De behandeling van buitenlandse gevangenen

De behandeling van buitenlandse gevangenen op nationaal niveau werd in dit boek, zowel in de landenrapporten als in de comparatieve conclusies, opgehangen aan twaalf thema's: algemene behandeling, leefomstandigheden en faciliteiten, ontvangst en toelating, werk/opleiding/training/recreatie, voeding/religie/persoonlijke hygiëne en medische zorgen, consulaire en juridische bijstand, contact met de buitenwereld, re-integratieactiviteiten en verlof, invrijheidstelling en uitzetting, nazorg en probatie, personeel en projecten. Wetgeving voorziet veelal niet in speciale regimes of regels voor buitenlandse gevangenen. Omdat buitenlandse gevangenen heel wat problemen ervaren op het vlak van taal, communicatie etcetera, hebben enkele landen wel beslist om deze te compenseren. Oostenrijk en Tsjechië werkten maatregelen uit van "positieve discriminatie" om aan deze speciale noden tegemoet te komen. Vaak echter wordt er in de regulering niets bijzonders voorzien voor buitenlandse gevangenen. De auteurs van het boek gaan ervan uit dat net de afwezigheid van speciale regels ongelijke kansen genereert voor buitenlandse veroordeelden. De verschillen tussen eigen onderdanen en buitenlanders wordt belicht.

Leefomstandigheden

Rule 17 van de *European Prison Rules* stelt dat gevangenen zoveel mogelijk opgesloten moeten worden in gevangenenissen die dicht gesitueerd zijn bij hun thuis of plaatsen van sociale rehabilitatie. Voor buitenlandse gevangenen is dit uiteraard moeilijk. Bovendien blijkt dat ze vaak niet in aanmerking komen voor meer 'open' regimes. Doorgaans worden buitenlandse gevangenen, zeker wanneer ze na hun straf uitgewezen zullen worden, opgesloten in gesloten inrichtingen. Vreemdelingen worden in elk land opgesloten in de normale gevangenenissen, en niet afgescheiden van de eigen onderdanen van het land in kwestie (behalve

dan wanneer buitenlanders werden opgesloten om administratieve redenen). Het landenrapport van Duitsland vermeldt expliciet dat men dit doet op basis van de overtuiging dat integratie beter bereikt kan worden door vreemdelingen en Duitsers te mixen. Uit het Griekse landenrapport blijkt dat men zich – na een aantal incidenten tussen Griekse en Albanese gevangenen – verplicht ziet deze gescheiden te houden. Ook Denemarken ervaart problemen met het ontstaan van problematische etnische groeperingen in de gevangenis. Om deze reden pleit men ervoor om vreemdelingen sterk te verspreiden zodat het ontstaan van problematische groepen kan worden tegengegaan. In ieder geval zijn de detentieomstandigheden in de verschillende Europese landen vaak erg verschillend: in Midden- en Oost-Europa vindt men veel slaapzalen, waar men zich bijvoorbeeld in Scandinavische landen houdt aan een één-cel-accommodatie. De aanwezigheid van vreemdelingen in de gevangenis heeft de levensomstandigheden gewijzigd en nieuwe uitdagingen gebracht voor gevangenispersoneel en -autoriteiten. Speciale trainingen voor het omgaan met buitenlandse gevangenen hebben echter in bijna geen enkel land prioriteit gekregen. Bovendien blijkt in het aanwerven van personeel talenkennis amper een vereiste. Toch wil dit niet zeggen dat geen initiatieven worden genomen. Het Duitse landenrapport bijvoorbeeld vermeldt de concrete initiatieven die worden genomen – per land – om aan de problemen van buitenlandse gevangenen tegemoet te komen (p. 370 e.v.).

Ontvangst en informatieverstrekking

De initiële fase van detentie is belangrijk gezien gevangenen dan geïnformeerd worden over de huisregels. Vooral voor buitenlanders is het van belang dat deze info beschikbaar is in een taal die zij begrijpen. Dit is echter niet steeds het geval, wat tot gevolg heeft dat buitenlanders afhankelijk worden van de goodwill van het personeel. Met betrekking tot o.m. België stellen de auteurs dat men wel beweert dat die informatie in heel wat talen ter beschikking is, maar dat blijkt in de praktijk dat dit niet altijd het geval is. In Spanje bijvoorbeeld voorziet men informatie in de meest “populaire” talen. Als er geen brochures ter beschikking zijn in een taal die de gevangene verstaat, wordt de informatie verstrekt door een personeelslid of een medegevangene. In England and Wales wordt gewerkt met zogenaamde “orderlies”, d.i. gevangenen met bepaalde taalvaardigheden die getraind worden om nieuwkomers te informeren en sociale isolatie te reduceren.

Werk en recreatie

Het leeuwendeel van de tewerkstelling in de gevangenis vereist voldoende kennis van de taal, wat ervoor zorgt dat buitenlanders vaak onderaan de wachtlijsten belanden. Tewerkstellingskansen in de gevangenis zijn

sowieso doorgaans beperkt. Nochtans kan betrokkenheid bij tewerkstelling essentieel zijn voor gevangenen, gezien het – kleine – inkomen toch toelaat wat extra's te verwerven.

De beschikbaarheid van opleiding en training varieert sterk tussen landen, maar vaak is dit beperkt. Ook hier blijken buitenlanders vaak sterk gehandicapt door de taal. In Zweden heeft de Ombudsman Justitie een geval behandeld waarin een buitenlandse gevangene geweigerd was deel te nemen aan een opleiding omdat hij zou worden uitgezet. De Ombudsman oordeelde dat het uitsluiten van een subgroep van gevangenen niet in overeenstemming was met de *Swedish Prison Treatment Act*.

Anderzijds bieden sommige landen wel taalcurssussen aan voor buitenlandse gevangenen. In Oostenrijk bijvoorbeeld kunnen de buitenlandse gevangenen Duitse taallessen volgen. Veelal is de vraag echter groter dan het aanbod.

Consulaire en juridische bijstand

Volgens de *European Prison Rules* moeten buitenlandse gevangenen onverwijld geïnformeerd worden over het recht om contact op te nemen met diplomatieke of consulaire vertegenwoordigers. In de praktijk blijken niet alle buitenlandse veroordeelden bereid om hun ambassades te contacteren (bijvoorbeeld: uit schaamte of uit angst voor de gevolgen) en niet alle ambassades en consulaten blijken geïnteresseerd in gedetineerde onderdanen. De auteurs van het boek beschrijven dat de attitude van de ambassades varieert van proactief, behulpzaam en bezorgd tot onverschillig en onwillig om enige bijstand te verlenen. Buitenlandse gevangenen evalueren deze bijstand dan ook zeer verschillend.

Contact met de buitenwereld

Buitenlandse gevangenen hebben evenveel recht op bezoek als eigen onderdanen, toch in realiteit – en dit wekt weinig verbazing – krijgen ze veel minder bezoek en vaak zelfs helemaal geen. Slechts een zeer beperkt aantal gevangenen hanteert meer flexibele bezoekregelingen ten aanzien van buitenlandse gevangenen (bijvoorbeeld: Duitsland).

In Frankrijk wordt – volgens het boekje – verwacht van bezoek dat Frans wordt gesproken. In de praktijk wordt hier blijkbaar flexibel mee omgesprongen. Ook in Duitsland, waar zonder geldige reden niet wordt toegestaan dat brieven in een andere taal worden geschreven dan het Duits, maakt men op dit vlak doorgaans een uitzondering voor buitenlandse gevangenen.

Re-integratie

In de *European Prison Rules* wordt re-integratie beschouwd als een primaire focus van de penitentiaire

interventie. Naar de doelstelling van de strafuitvoering wordt slechts in een beperkt aantal landenrapporten gerefereerd (bv. Finland: *“Goal of the enforcement of imprisonment is to increase the ability of a prisoner to a life without crime by promoting the prisoner’s potential to cope and his adjustment to society as well as to prevent the committing of offences during the term of sentence”*). Tout court worden de eigenlijke fundamentele of de grondprincipes van de strafuitvoering weinig in de verf gezet. Uit een aantal landenrapporten (bijvoorbeeld: Denemarken) komt duidelijk het normaliseringsprincipe naar voor, wat de ambitie weerspiegelt om in de gevangenis leefomstandigheden te creëren die zoveel mogelijk aansluiten bij deze in de ruimere samenleving. In andere landenrapporten wordt sterker de nadruk gelegd op het individualiseringsprincipe. In het landenrapport van Estland bijvoorbeeld wordt het individuele actieplan, dat wordt opgesteld voor iedere veroordeelde, sterk beklemtoond.

De auteurs wijzen vaak wel op het belang van een programma van ‘positieve zorg’ als een voorbereiding op de terugkeer naar de samenleving. In principe komen buitenlandse veroordeelden hiervoor in aanmerking, maar de praktijk is vaak anders. Buitenlandse gevangenen krijgen minder prioriteit, omdat ze toch terugkeren naar een andere samenleving dan deze van het land van detentie. Het Litouwse rapport bijvoorbeeld stelt dat, terwijl 46% van de gevangenen in 2005 deelnam aan resocialisatieprogramma’s, het aandeel buitenlandse gevangenen dat participeerde slechts 23% bedroeg. Buitenlandse gevangenen wordt zelden penitentiair verlof verstrekt. Dit is uiteraard verschillend voor deze buitenlandse gevangenen die beschikken over een verblijfsvergunning en deze die dit niet doen. Voor degenen die zullen worden uitgezet na beëindiging van de straf, wordt het risico op ontsnapping groot geacht. Bovendien blijkt dat er (bijna) geen Europese landen

zijn die voorzien in een of andere vorm van ondersteuning voor onderdanen die in het buitenland werden gedetineerd en terugkeren naar het thuisland.

Aanbevelingen

Aan het einde van hoofdstuk 1 worden aanbevelingen gegeven met betrekking tot de thema’s die in het boek aan bod zijn gekomen. De lijst van aanbevelingen blijkt erg uit de kluiten gewassen en telt 73 aanbevelingen. De auteurs stellen onder meer dat buitenlandse gevangenen ofwel overgebracht moeten worden naar hun thuisland ofwel dat voorzien moet worden in speciale trainings- en opleidingsprogramma’s die de re-integratie in het thuisland bevorderen. Bovendien verdedigen ze de verdere toepassing van alternatieve straffen en maatregelen en vinden ze dat buitenlandse gevangenen sneller geïnformeerd moeten worden over een beslissing tot uitwijzing...

Bijzonder nuttige aanbevelingen dus, die perfect aansluiten bij wat aan bod is gekomen in het boek.

Tot slot

“Foreigners in European Prisons” is een erg beschrijvend boek, het geeft een overzicht van de huidige situatie in verschillende landen. Lector van het boek levert een aantal interessante weetjes op (wat ik in deze boekbespreking heb willen illustreren), maar ik daag iedereen uit het gehele werk te doorwroeten zonder dat een neiging tot diagonaal lezen de kop opsteekt. Eerder lijkt het me een nuttig instrument om gerichte opzoeken te doen, een startpunt om snel iets te weten te komen over de situatie in een bepaald land.

Eveline De Wree *

* Eveline De Wree is onderzoeker aan de Universiteit Gent.