

FATIK



30ste jaargang • oktober-november-december 2012 • nr. 136
Driemaandelijks uitgave
FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

- Inhoud**
- Editoriaal** 3
 - De hervormingsplannen in de strafuitvoering: een balans
Chris Hermans
 - Artikel** 5
 - Informatica en (para)justitieel werk
De invloed van SIPAR op het (para)justitieel werk in justitiehuisen. En vice versa
Alexia Jonckheere
 - Bemiddeling in strafzaken
Een impressie op basis van geregistreerde data, met bijzondere aandacht voor de daderslachtofferbemiddeling
Dieter Bursens & Dorien De Turck
 - Een Europese ethische code voor gevangenispersoneel
Tom Daems
 - Hervormingen strafuitvoeringsbeleid komen in het gedrang? De adviesraden rekken hun spieren...
Neil Paterson
 - Geïnterneerd: cel of zorg?
De stem van geïnterneerden
Marion Van Hecke
 - Uitgekeken** 31
 - Cesare deve morire
Drama in een Romeinse gevangenis
Chris Hermans

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1

Bg FATIK PA3A9108

Afzendingadres: Liga voor Mensenrechten

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent

V.U.: Jos Vanders Velpen

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

FATIK

Tijdschrift voor Strafbeeld en
Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
30ste jaargang
oktober-november-december 2012, nr. 136

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofdredactie: Tom Daems
Eindredactie: Marion Van Hecke
Redactie: Chris Hermans, Neil Paterson, Peter
Pletinckx, Luc Robert, Veerle Scheirs, Karen
Verpoest

Vormgeving: Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent
tel: 09/223.07.38 – fax: 09/223.08.48
fatik@mensenrechten.be
www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

*FATIK, Tijdschrift voor Strafbeeld en
Gevangeniswezen* strekt tot een zo volledig
mogelijke berichtgeving over de evoluties op
het vlak van strafbeeld 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 e.d. 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.

Jaarabonnements en lidmaatschap Liga voor Mensenrechten

Lid + abonnement op Tijdschrift voor
Mensenrechten: 35 €
Lid + abonnement op FATIK, Tijdschrift voor
Strafbeeld en Gevangeniswezen: 40 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €
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 de
Liga voor Mensenrechten.

FATIK online

Je kan FATIK online raadplegen. De laatste vier
nummers zijn beschikbaar voor abonnees.
Vraag een login via fatik@mensenrechten.be.
Surf naar fatik.mensenrechten.be.

© Niets uit deze publicatie mag worden veeleevoudigd 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

De hervormingsplannen in de strafuitvoering: een balans

Chris Hermans

Artikel

5

Informatica en (para)justitieel werk

De invloed van SIPAR op het (para)justitieel werk in justitiehuisen. En vice versa

Alexia Jonckheere

Bemiddeling in strafzaken

Een impressie op basis van geregistreerde data, met bijzondere aandacht voor de dader-slachtofferbemiddeling

Dieter Burssens & Dorien De Turck

Een Europese ethische code voor gevangenispersoneel

Tom Daems

Hervormingen strafuitvoeringsbeleid komen in het gedrang?

De adviesraden rekken hun spieren...

Neil Paterson

Geïnterneerd: cel of zorg? De stem van geïnterneerden

Marion Van Hecke

Uitgekeken

32

Cesare deve morire

Drama in een Romeinse gevangenis

Chris Hermans

De hervormingsplannen in de strafuitvoering: een balans

Op 19 december 2011 werd de algemene beleidsnota¹ Justitie door Minister Turtelboom in de kamer ingediend. Een jaar later willen we nagaan wat er van de beloftes van destijds is overgebleven. We beperken ons tot de rechtspositie van de gedetineerden en wat er sedert het aantreden van Minister Turtelboom aan regelgeving is veranderd (of niet).

Basiswet

Wat de interne rechtspositie betreft stelde de nota:

“De hechtenisomstandigheden zullen in overeenstemming worden gebracht met de menselijke waardigheid. De klemtoon zal op de re-integratie van de veroordeelde worden gelegd.”²

Re-integratie is in de basiswet een van de doelen van de strafuitvoering. De wet voorziet daarvoor onder andere de instelling van een detentieplan hetgeen idealiter het (toekomstige) reclasseringsplan van de veroordeelde reeds van in de gevangenis voorbereidt. Via de strafuitvoeringsmodaliteiten, uitgaansvergunning en penitentiair verlof krijgt dit plan dan in principe concreet vorm zodat de veroordeelde met een uitgewerkt plan voor de strafuitvoeringsrechtbank kan verschijnen. Zoals wel vaker in dergelijke nota's blijft het bij algemene verklaringen. Hoe die klemtoon op re-integratie concreet vorm krijgt, wordt niet meteen duidelijk, maar logischerwijze vereist dit het in uitvoer brengen van titel IV “detentieplanning” van de wet op de interne rechtspositie. Het vraagt ook een voldoende omkadering met name van de psychosociale diensten in de gevangenis en een betere afstemming met de diverse actoren van de gemeenschappen. Zij zijn immers bevoegd voor onderwijs, welzijn, arbeidstoeleiding... De vraag rijst hoe deze klemtoon op re-integratie verzoend kan worden met enkele recente beleidsdaden van Minister Turtelboom. We noemen haar plan om het personeelsbestand van de psychosociale diensten van de gevangenis de facto in te krimpen³, terwijl de psychosociale dienst net als opdracht heeft om de gedetineerden te omkaderen en te begeleiden met het oog op het voorbereiden van hun psychosociale re-integratie en daarbij ook hun reclasseringsvoorstellen te evalueren. Dit begeleidingswerk kent uiteindelijk zijn weerslag in een psychosociaal rapport waarop de gevangenisdirecties, de dienst Detentiebeheer en de Strafwetvoeringsrechtbanken zich baseren om hun beslissingen te nemen.

“De inwerkingtreding van de wet op de interne rechtspositie van de gedetineerden zal worden voortgezet.”⁴

Belangrijke bepalingen uit de basiswet blijven nog steeds dode letter en wachten nog op uitvoeringsbesluiten. We vermeldden al het detentieplan, maar nog urgenter is ons inziens de inwerkingtreding van het deel over het toezicht en de klachtenprocedure. Dit laat al te lang op zich wachten. Het CPT beklemtoont de noodzaak hiervan reeds sedert 1994 in haar rapporten over België. Ook het gebrek aan werkingsmiddelen voor de Toezichtscommissies en de Centrale Toezichtsraad werd al herhaaldelijk onder meer in Fatik aan de kaak gesteld.⁵

Spijtig genoeg moeten we vaststellen dat Minister Turtelboom evenmin andere bepalingen in werking heeft laten treden. Zelfs voor zaken die ondertussen via de weg van een collectieve brief van de Directeur Generaal in de praktijk al werken, zoals de overlegorganen (art. 7) ontbreken de nodige uitvoeringsbesluiten.

Externe rechtspositie

Over de strafuitvoering lazten we in de nota.

*“De straffen zullen meer gediversifieerd worden. Er zullen nieuwe autonome straffen komen, zoals elektronisch toezicht, vermogenssanctie, probatie...
Eenmaal opgelegd, moet de straf effectief en coherent worden uitgevoerd.*

- Prioriteit zal worden gegeven aan de tenuitvoerlegging van korte straffen door het gebruik van speciale procedures, waaronder met name thuisdetentie.

- Alle bepalingen over de strafuitvoeringsrechtbank zullen van kracht worden. Het gaat met name om het in staat stellen van de rechtbank om de uitvoering van straffen van minder dan 3 jaar te controleren, wat tot op heden de bevoegdheid was van de minister van

¹ In feite was het het samenbrengen van alle elementen met betrekking tot justitie uit het regeerakkoord van 1 december 2011. Parl. Doc. 53, 1964/002, Algemene Beleidsnota Justitie

² Algemene Beleidsnota Justitie, o.c., p. 8.

³ Het plan geraakte in juni 2012 bekend en veroorzaakte verschillende negatieve reacties die duidelijk werden gemaakt via open brieven en protestacties samen met de justieassistenten in Luik (11 juni) en Brussel (21 juni).

⁴ Algemene Beleidsnota Justitie, o.c., p. 9.

⁵ Hermans, C., *Nihil sub sole novum: editoriaal*, Fatik nr 128 en De Decker, S. (2009), *De bewakers bewaakt: de rol van de commissies van toezicht en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen*, Fatik nr. 123, themanummer over “Toezicht en controle op vrijheidsberoving in België”, p. 13-18. In datzelfde nummer ook het interview met Martine Pieraerts, lid van de Centrale Toezichtsraad, o.c., p. 43-45.

*Justitie. Het openbaar ministerie zal hierbij betrokken worden.*⁶

Gegeven deze belofte is het volkomen onbegrijpelijk dat het parlement op voorstel van de regeringspartijen in juli precies de inwerkingtreding van deze bepalingen uitstelde tot 1 september 2013 en dit omwille van "budgettaire restricties"⁷. En te bedenken dat oorspronkelijk dit deel reeds op 1 september 2009 in uitvoering diende te komen, maar werd uitgesteld naar 1 september 2012. Bij de bespreking van dit voorstel beklemtoonde de minister dat zij wenste dat de wetgeving in kwestie zo spoedig mogelijk in werking zou treden en dat zowel het openbaar ministerie, de strafuitvoeringsrechtbanken en de penitentiaire inrichtingen over de nodige middelen en de nodige capaciteit zouden beschikken. Is het niet net aan de regering om hiervoor te zorgen? En in hoeverre is het budget-argument valabel als men blijft volhouden dat strafuitvoering een prioriteit is. Zelf wezen we in verband met de uitvoering van dit deel van de wet eerder op het grote contrast met de situatie in de praktijk waarbij de invrijheidstellingen een automatisme zijn geworden en dat gezien de voorziene procedures alleen daardoor al zouden leiden tot een overschrijding van de tijdsvoorwaarden voor invrijheidstelling. De overbevolking in de gevangenissen zou alleen maar toenemen.⁸

In het licht van de forse verklaringen van Minister Turtelboom en haar partij kon men verwachten dat zij de omzendbrief over de voorlopige invrijheidstelling en over het elektronisch toezicht zou aanpassen. Dit gebeurde tot dusver niet. Wel werden er in de praktijk enkele wijzigingen aan de regelgeving elektronisch toezicht aangebracht, zonder evenwel de omzendbrief te herschrijven. Zo stuurde de Directeur-Generaal eind augustus en later in september en oktober nieuwe richtlijnen voor de gevangenisdirecties inzake het elektronisch toezicht in afwachting van een nieuwe omzendbrief elektronisch toezicht. In de nieuwe richtlijnen staat het afschaffen van de maatschappelijke enquête centraal. Het is duidelijk dat dit is ingegeven door 'budgettaire restricties', omdat er zo minder justitieassistenten dienen te worden ingezet. Justitieassistenten schetsen in die enquête een beeld van de veroordeelde die vraagt om zijn straf onder elektronisch toezicht uit te zitten. En voor de directies is dit de voornaamste informatiebron om een beslissing inzake elektronisch toezicht en de op te leggen voorwaarden te nemen. Nadat enkele directies duidelijk maakten dat ze zonder zo'n enquête niet op een gedegen wijze elektronisch toezicht konden toekennen, verduidelijkte de Directeur-Generaal dat voor de gedetineerden die overeenkomstig de bestaande omzendbrief in strafonderbreking worden geplaatst geen beslissing inzake elektronisch toezicht wordt genomen. Alle genomen beslissingen sedert 1 september 2012 worden opgeschort in afwachting van de nieuwe omzendbrief.

Voor elektronisch toezicht worden er dus wel degelijk nieuwe regels in het vooruitzicht gesteld, maar of dit in de richting gaat van wat de wet voor straffen onder drie jaar voorziet, is allerminst duidelijk. Wil men de wet ooit in voege laten gaan, zal men mijns inziens ofwel de praktijken via een omzendbrief moeten aanpassen in de richting van de wettelijke bepalingen ofwel de wet aanpassen in de richting van automatische toekenningen van elektronisch toezicht en voorlopige invrijheidstellingen. De laatste optie lijkt het waarschijnlijkst maar institutionaliseert men dan niet de kloof tussen straffen boven en onder de drie jaar? En hypothekeert men dan tegelijk ook niet de diversificatie van het straffenarsenaal? Om van de hiërarchie tussen straffen maar te zwijgen?

Over de diversificatie van de strafuitvoering is er anders ook goed nieuws: enkele kamerleden van de Commissie justitie van meerderheid en oppositie dienden op 10 oktober 2012 een resolutie "voor een proefproject van gedifferentieerde strafuitvoering", expliciet verwijzend naar het project "De Huizen" dat door de Liga wordt uitgewerkt. De indieners zijn pleitbezorgers voor begeleiding, naast beveiliging en leggen de vinger op de versnippering in de huidige begeleiding van gedetineerden.⁹

Voorhechtenis

*"De strijd tegen de overbevolking in de gevangenis zal worden voortgezet, met name door de hervorming van de procedures die leiden tot voorlopige hechtenis, goed voor 40% van de hechtenissen, onder meer door alternatieven voor het aanhoudingsbevel te ontwikkelen (enkelband als alternatief voor detentie)."*¹⁰

De wettelijke basis hiervoor is nu gelegd. Op 13 november 2012 keurde de Kamer het "Wetsontwerp houdende diverse bepalingen betreffende justitie"¹¹ goed dat ondermeer een wijziging van de wet op de voorlopige hechtenis inhoudt. Het voegt er enkele bepalingen aan toe die de onderzoeksrechter moeten toelaten de aanhouding te laten uitvoeren onder de vorm van een "thuisdetentie onder elektronisch toezicht". Laat ons hopen dat dit niet zal leiden tot meer aanhoudingen (netwidening) maar dat het effectief het aantal personen in voorhechtenis doet dalen. De inwerkingtreding zal via K.B. gebeuren en uiterlijk op 1 januari 2014, tenzij men om "budgettaire restricties" dit door het parlement laat verschuiven.

Chris Hermans*

⁶ Algemene Beleidsnota Justitie, o.c., p. 7-8.

⁷ Parlementaire documenten 53 2357. Wet van 3 augustus 2012 – Wet tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en van 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, wat de inwerkingtreding betreft, B.S. 13 augustus 2012.

⁸ Hermans, C., *Strafuitvoeringsrechtbanken uit de startblokken*, Fatik nr. 113, p. 18.

⁹ Parl. Doc 53 2443, *Voorstel van resolutie voor een proefproject van gedifferentieerde strafuitvoering*.

¹⁰ Algemene Beleidsnota Justitie, o.c., p. 8-9.

¹¹ Parl. Doc 53 2429, *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen betreffende justitie*.

* Chris Hermans is redactielid van FATIK.

Informatica en (para)justitieel werk

De invloed van SIPAR op het (para)justitieel werk in justitiehuizen

En vice versa

Alexia Jonckheere *

Informatietoepassingen zijn vandaag goed ingeburgerd bij professionele organisaties hoewel sommige sectoren, zoals justitie, een zekere achterstand lijken te hebben opgelopen. Dit is echter niet het geval voor de justitiehuizen: iedere werknemer beschikt er sinds 1 januari 2005 over een computer die hem toegang verleent tot SIPAR (Système Informatique PARajudiciaire). Een informatietoepassing die bestaat uit ten eerste een gegevensbank met informatie over justitiabelen (identificatiegegevens, gerechtelijk verleden, chronologie van de hen betreffende tussenkomsten...), over het personeel van de justitiehuizen (uurregeling, agenda, contactgegevens...), evenals over personen en instellingen waar de justitiehuizen mee samenwerken (mandaterende overheden, contactpersonen op de plaatsen van uitvoering van werkstraffen...), ten tweede beheerprogramma's bestemd om zowel het beheer van de dossiers van de justitiabelen als de organisatie van het werk binnen de justitiehuizen te vereenvoudigen (dankzij, bijvoorbeeld, de mogelijkheid om automatisch documenten op te stellen zoals brieven en verslagen) en ten derde verbindingen (momenteel niet operationeel) bestemd om andere databanken opgesteld binnen de FOD Justitie te raadplegen. Deze informatietoepassing maakt het voorwerp uit van een doctoraatsthesis in criminologische wetenschappen waaruit de in dit artikel voorgestelde ontwikkelingen zijn voortgevloeid. Het onderzoekswerk richtte zich op de activiteiten van de justitieassistenten op het ogenblik dat zij met SIPAR werkten. Meer algemeen werd onderzocht wat informatica doet met het (para)justitieel werk.¹

Net zoals men beroepservaring opbouwt met de tijd, vraagt het leren werken op een geïnformatiseerde wijze evenzo de nodige tijd. Er kunnen vijf fases worden onderscheiden, die staan voor de verschillende relaties die tussen justitieassistenten en de informatietoepassing geleidelijk aan tot stand komen. Ze tonen een aanpassingsproces dat deel uitmaakt van de wijzigingen binnen de praktijk van de justitiehuizen en van de herdefiniëring van de professionele identiteit van de justitieassistenten binnen justitie. Het is des te belangrijker op deze evolutie te wijzen in het besef dat, hoe meer technologie (en meer bepaald de informa-

tisering) een alledaags gegeven wordt, hoe meer de richtinggevende werking ervan discreet, stil en haast onmerkbaar wordt.² Zo bespreken we achtereenvolgens een fase van ontwerp van de informatietoepassing, een experimenteerfase, een inburgeringsfase, een fase van routinering en, tot slot, een herdenkingsfase. De eerste twee fases kunnen in de tijd worden gesitueerd, terwijl de volgende fases eerder verwijzen naar werkervaringen die op verschillende wijze beleefd werden door de justitieassistenten.

De ontwerpfase (1998-2000)

De nood aan een informatietoepassing ter ondersteuning van het (para)justitieel werk in justitie laat zich reeds lang voor de oprichting van de justitiehuizen voelen. In de jaren tachtig schaffen enkele sociale werkers zich al een computer aan om de uitvoering van hun opdrachten te vergemakkelijken. Dan besluiten sommigen om samen toepassingen te ontwikkelen die ze zouden delen. Zo ontstaat uit lokale initiatieven een informatiseringsproces. Wanneer in de loop van de tweede helft van de jaren 90 het idee ontstaat een parajustitiële sector op te richten naast de penitentiaire sector, denkt de administratie van justitie eraan specifiek daarvoor een ICT-tool uit te bouwen. In die tijd treedt de penitentiaire sector op als voorloper op dat vlak, aangezien er reeds sinds 1974 een geïnformatiseerd systeem bestaat om gegevens van gevangenen te bewaren (dit geïnformatiseerd systeem is op heden gekend onder de naam SIDIS-Griffie). Nog in de zomer van 1998 wordt een lastenboek opgesteld voor de parajustitiële sector en een private vennootschap, opgericht onder de vleugels van een onderneming in de grootdistributiesector, krijgt de opdracht toegewezen. Het ontwerpen van het systeem begint een jaar later. Dit gebeurt met de steun van voornamelijk twee werkgroepen: een begeleidingscomité met de bevoegdheid beslissingen te nemen over het verloop van het project, meer bepaald op het vlak van vooruitgang van de toepassing en over de verdeling van de inzetbare middelen en een technische groep, ermee belast om de link te leggen tussen de eindgebruikers van de tool en de informatici.

* Alexia Jonckheere is onderzoeksassistente bij de Operationele Directie Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

¹ Doctoraatsthesis in december 2011 verdedigd onder leiding van Dan Kaminski (A. Jonckheere, Des assistants de justice aux prises avec SIPAR. Un regard sur le management des maisons de justice, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en criminologie, UCL, septembre 2011, 617p.).

² L. Demoulin en Chr. Licoppe, "Présentation. Technologies, droit et justice: quelques éléments de mise en perspective", Droit et cultures, 2011, nr. 61.

In dezelfde periode, in 1999, worden de justitiehuisen opgericht.³ De werknemers die erin worden samengebracht, brengen het systeem waarmee ze voorheen werkten mee of creëren nieuwe ICT-tools. Deze geven over het algemeen voldoening. Vanop het terrein weerklinkt evenwel de vraag naar een performant computernetwerk, wat betekent: het aantal computers ter beschikking van het personeel uitbreiden en de mogelijkheid ze in een netwerk in te schakelen begunstigen om gemakkelijker gegevens uit te wisselen. Boven op deze verzuchting komt de wens van de centrale administratie om te beschikken over slechts één toepassing voor alle parajustitiële diensten, dit om de registratie van gegevens wat meer te uniformiseren en het verzamelen ervan te vergemakkelijken met het oog op het opstellen van activiteitenverslagen, het berekenen van de werklast, het centraliseren van informatie over de justitiabelen, enz.

Naarmate het ontwerpen van het instrument vordert, komen vele bezorgdheden naar voor, waarvan sommige extreem scherp. De voorstelling die de sociale werkers, toekomstige gebruikers van SIPAR, krijgen over het systeem in opbouw zorgt voor grote argwaan. Deze wordt namelijk gevoed door de afwezigheid van officiële communicatie over het lopende project. Daarboven blijkt dat de politieke ambities voor de toepassing niet voorafgaandelijk uitgeklaard waren en dat de inhoud ervan niet afgelijnd was door een ethisch normenkader:

"Het is van in het begin misgelopen: men had geen concrete doelstellingen, er was geen projectmanagement. Men heeft de zaken van in het begin vrij 'technisch' aangepakt. Er is nooit een echte inhoudelijke discussie geweest. Men heeft een systeem dat van toepassing was in de ziekenhuiswereld overgepland naar de justitiehuisen." (interview met de directie van een justitiehuis, augustus 2004)

De verwachtingen van de werknemers naar informatisering toe worden aldus snel overtrokken door de vrees voor een technisch onaanangepast en professioneel onaanvaardbaar werkmiddel. Bovenop deze dubbele vrees komt de ongerustheid over de toezichtsmogelijkheden ervan die nergens gepreciseerd zijn.

De experimenteerfase (2002-2004)

De eerste werkervaringen van de justitieassistenten met SIPAR zijn ronduit rampzalig: ze zetten de beroepsactiviteiten binnen de justitiehuisen op hun kop en veroorzaken spanningen die later blijven bestaan. Twee afzonderlijke fases markeren deze eerste werkervarin-

gen, een fase gekenmerkt door een eerder anarchistische ontwikkeling van de tool en een fase gekenmerkt door een wil tot eenmaking.

De chaotische algemene verspreiding van SIPAR

Wanneer in december 2000 de informaticatoepassing voor de justitiehuisen gefinaliseerd is, wordt ze in twee justitiehuisen ingevoerd om ze te testen (Gent en Bergen). Vervolgens wordt ze op chaotische wijze algemeen verspreid: de computers komen in golven aan in de justitiehuisen, zonder instructies of reële plannen die bijvoorbeeld zouden toelaten de gebruikers tijdig te informeren en op te leiden. Daarenboven is de toepassing nog lang niet onmiddellijk bruikbaar. Zo treden er vaak allerlei problemen op die het gebruik lokaal soms onmogelijk maken: materiële defecten (onaangepaste servers, verbindingen die het laten afweten ...), verkeerde programmeringen, trage werking, zware belasting bij gebruik, enz. De bezorgdheden uit het verleden veranderen snel in een ware ergernis die een verwerping van het instrument met zich meebrengt.

"Eén van de denkfouten is ook geweest dat men het programma heeft willen verkopen door te wijzen op een aantal bijkomende mogelijkheden (agenda, onkosten...). Maar juist die aspecten werken niet goed. Ze zijn zeer tijdrovend en omslachtig." (interview met de directie van een justitiehuis, augustus 2004)

De eerste werkervaringen met SIPAR zijn dan ook beproevend: SIPAR weegt op de werklast van de justitieassistenten en ze zien er geen enkel nut van in. Ze hebben de indruk dat hun administratieve taken worden verzaamd zonder dat daar tegenover staat dat het (para)justitieel werk waarmee ze evenzeer belast blijven, verlicht wordt.

De centrale administratie neemt de zaken terug ter hand

Geconfronteerd met de anarchistische ontwikkeling van de informaticatoepassing en met het risico een aantal justitieassistenten, of zelfs justitiehuisen het gebruik ervan te zien weigeren, besluit de centrale administratie begin 2004 een werkgroep op te richten die er concreet over moet waken dat de toepassing werkelijk gebruikt wordt: er wordt voorrang gegeven aan een optimaal functioneren van het systeem, er worden gelijklopende gebruiksregels opgesteld, opleidingen voorgesteld, enz. Om de justitieassistenten aan te moedigen er gebruik van te maken, worden zogeheten aantrekkelijke programma's toegevoegd aan de toepassing, zoals een programma om automatisch verplaat-

³ Ter herinnering, de politieke beslissing tot oprichting van justitiehuisen werd genomen in de loop van de zomer van 1996 maar het was wachten tot 1999 vooraleer een wettelijke basis werd gelegd voor hun werking.

singskosten te berekenen. Het einde van de speeltijd wordt definitief ingeluid met een omzendbrief van 20 oktober 2004 die uiteindelijk een kader schept voor het instrument. Alle justitieassistenten worden verplicht vanaf 1 januari 2005 uitsluitend gebruik te maken van deze ICT-tool. De werknemers die na deze datum in de justitiehuizen worden aangeworven ontdekken aldus het nieuwe gelaat van de toepassing, operationeel, sterk gestructureerd en structurerend voor het (para) justitieel werk.

De inburgeringsfase

Gewoonte ontstaat uit de dagelijkse handeling. Door SIPAR te gebruiken, bouwen de justitieassistenten relaties op met de informaticatoepassing. De verscheidenheid ervan nodigt uit tot het opstellen van ideaaltypen die een licht werpen op de verschillende vormen die de verhoudingen van onderlinge afhankelijkheid met de tijd aannemen en die hen voortaan binden. Want de justitieassistenten laten zich evenveel leiden, moduleren, verrassen... door SIPAR als het systeem zelf omgeleid, gestuurd wordt... door zijn gebruikers. Zo geven vier ideaaltypen een idee van de verschillende relaties die zijn ontstaan binnen de justitiehuizen: *loyaal* wanneer SIPAR wordt ingezet op de wijze voorgeschreven door de wettelijke voorschriften en de gebruiksreglementen, *losgekoppeld* wanneer de justitieassistenten er slechts beroep op doen in functie van de noden van hun taken, *gebroken* wanneer het gebruik van SIPAR onverenigbaar wordt geacht met de uitoefening van het (para)justitieel werk en *controlerend* wanneer de interacties worden geplaatst onder een stelsel van wederzijdse controle.

Iedere justitieassistent ontleent aan deze verschillende relaties en door dit te doen bouwt hij geleidelijk aan een eigen coherentie op in de uitoefening van zijn activiteiten. Deze coherentie verwijst naar een professionele stijl, een persoonlijke wijze om zijn beroep uit te oefenen. Naarmate de justitieassistent de vier hiervoor genoemde ideaaltypen meer of minder benadert, worden vier beroepsstijlen onderscheiden:

- een *beheersstijl* bij de justitieassistenten die nauwgezet gebruik maken van SIPAR, zodanig dat ze niet meer kunnen handelen zonder. SIPAR is volledig geïntegreerd in het beroepsmatig handelen dat hoofdzakelijk gericht is op het behalen van organisatorische normen;
- een *bureaucratische* stijl waarbij excessief gebruik gemaakt wordt van de toepassing. De justitieassistenten zetten ze in zonder noodzakelijkerwijze rekening te houden met de voorschriften. Het zijn de technische mogelijkheden van het systeem die het

- gebruik sturen; ze halen er de kleinste mogelijkheden uit, zelfs zodanig dat ze het achterliggende belang van deze toepassingen uit het oog verliezen;
- een *autonome* stijl, aangenomen door justitieassistenten die, wantrouwend, slechts beroep doen op SIPAR wanneer ze dat wensen, met andere woorden zelden. Deze justitieassistenten betwisten openlijk iedere informatisering van hun activiteiten;
- tot slot, een *beredeneerde* stijl bij de justitieassistenten die SIPAR regelmatig inzetten onder de voorwaarden die ze bepalen, dit wil zeggen wanneer ze vinden dat het past bij dat wat het parajustitieel werk vereist. Ze schikken zich naar het instrument, uit berusting of opportunisme, en waken er tegelijk over het gebruik zo in te zetten dat het bij voorrang hun activiteiten ondersteunt.

De wijze waarop de justitieassistenten dagelijks met SIPAR omgaan, en meer algemeen, de wijze waarop ze met de informaticatoepassing worstelen, geeft aldus vorm aan de activiteiten binnen de justitiehuizen.

De fase van routinering

In het kader van het doctoraatsonderzoek vonden twee observatieperiodes plaats in een justitiehuis, begin 2007 en eind 2008. Uit de analyse hiervan komt een thematiek naar voren: deze van de routine. Terwijl het gebruik van SIPAR begin 2007 problematisch is, kan eind 2008 een routine in het gebruik worden vastgesteld. Het is dan ook interessant zich af te vragen waarom werknemers nu vluchten in routine, terwijl toch de nodige wrijvingen bestaan tussen de toepassing en hun praktijk: hoe biedt routine soelaas? Hoe precies kan zij het werk verlichten?

Een voorafgaande vraag dringt zich evenwel op: hoe merk je een routinering van de activiteit? Routine is immers discreet; ze treedt zelden op de voorgrond. We kunnen er desalniettemin enkele sporen van ontwaren. Eén ervan betreft het zich mondeling uitdrukken over SIPAR. Terwijl de justitieassistenten begin 2007 veel praten over hun interacties met het systeem, door meer bepaald aan hun collega's te vragen hoe het werkt, zijn ze stil in 2008, gaan ze voortaan met de toepassing om zonder zich openlijk vragen te stellen over de werking. Daarnaast is de personifiëring van SIPAR, die begin 2007 waarneembaar is, ruimschoots verdwenen eind 2008, wat eveneens wijst op een routinering van de activiteit. Immers, door de informaticatoepassing te personifiëren konden de justitieassistenten haar gebreken verwijten, een (slechte) wil⁴... dit liet hen eveneens toe te los te plaatsen van hun beroepspraktijken, door te benadrukken hoeveel moeite het hen kostte er ge-

⁴ SIPAR, was in die periode het "joch" dat nog moest worden opgevoed en dat soms zijn eigen zin deed; het was het "beest", dat nog moest worden getemd en waar men nog vertrouwd mee moest worden (zie A. Jonckheere, "Les assistants de justice aux prises avec SIPAR, un outil de gestion informatique", Pyramides, 2009/1, n°17, 93-10).

bruik van te moeten maken. Vanaf het ogenblik dat ze vertrouwd zijn geraakt met het instrument, hebben ze er meesterschap over verworven en zien ze het niet langer als een bron van verzet. Hun gebaren zijn eveneens geëvolueerd tussen de twee periodes: terwijl er in 2007 regelmatig gebaren van nervositeit optreden, is de lichaamsexpressie van de justitieassistenten rustiger eind 2008. Tot slot is er een laatste spoor, dat het stilvallen van het informaticasysteem betreft. Begin 2007 brengen deze pannes een zekere opluchting mee aangezien, in deze omstandigheden, de justitieassistenten SIPAR wettig aan de kant kunnen schuiven en hun activiteiten verder zetten zonder SIPAR. Omdat ze toen moeilijkheden ondervonden bij de bediening van het systeem lieten ze het al te graag bij de minste gelegenheid in de steek. De situatie die men eind 2008 vaststelt is heel anders: onderbrekingen van SIPAR maken de justitieassistenten werkloos. Ze zeggen dat ze hun werk niet kunnen voortzetten, de informaticatoepassing is onmisbaar geworden voor de verwezenlijking ervan. Hoe immers een justitiabele die in de wachtzaal wacht ontvangen als men niet beschikt over zijn gegevens en men zich amper herinnert waarom hij werd opgeroepen?!

Niet bij alle werknemers kan echter een routine worden vastgesteld, want ze vereist een werkervaring met het instrument, een herhaalde ervaring, zodat men er handig in wordt en men zich een "savoir-faire" in informatica eigen maakt. Niet iedereen bereikt dat. Zo blijkt dat nieuw aangeworven justitieassistenten minder moeilijkheden ondervinden om gebruik te maken van managementtools zoals SIPAR. Deze werkmiddelen vertonen daarenboven onmiskenbare voordelen, namelijk op het vlak van structurering van het werk, en meer algemeen van een gevoel van zekerheid op het werk. Ze sturen immers het (para)justitieel optreden volgens een vooropgesteld protocol, de informaticatoepassing laat terloops toe zich een bewijs te verschaffen van de goede uitvoering van dit protocol. Op de manier nodigt de formele structuur van de managementtools uit tot een formalistisch denken...

Trouwens, zelfs waar er een gebruiksroutine met SIPAR is ontstaan, heeft ze niet voor iedereen gunstige gevolgen op vlak van tijds winst, vereenvoudiging van handelen, of creatieve aanpassing aan de omgeving. De justitieassistenten die op buitenmatige wijze overinvesteren in het systeem door informatie op te slaan die hen van geen enkel nut is, trekken aldus geen enkel voordeel uit het routinematig gebruik van de toepassing. Alleen de justitieassistenten die hun handelswijze inpassen in een beredeneerde stijl verwerven een mogelijkheid tot inspelen op hun beroepsomgeving, door creatief te zijn in het routineringsproces van hun activiteiten met SIPAR. Ze slagen erin, steunend op het instrument, organisatorische verplichtingen die wegen op hun beroepspraktijken op afstand te houden.

Een concreet voorbeeld laat toe deze creativiteit te illustreren. Sommige justitieassistenten creëren een brief in SIPAR zonder die daadwerkelijk te versturen omdat ze dat onnodig vinden (bv. een brief voor de probatiecommissie waarvan het secretariaat in het justitiehuis is). Er is hier een conflict tussen een organisatorische norm (een brief sturen) en wat de justitieassistenten denken te moeten doen. Eens men een manier vond om het dilemma op te lossen, en na bij herhaling vast te stellen dat deze oplossing voldoening schenkt, kan men deze inpassen in de zekerheid gevende routine. Op die manier moet men niet meer over deze handeling nadenken. De brief wordt opgesteld in SIPAR maar wordt noch afgedrukt, noch *a fortiori* verzonden. Deze routinematige aanmaak van deze brief ontslaat de werknemer van een ethische reflectie over zijn werk. Zo verlicht routine de werklast van de werknemer. Ze is creatief waar ze een vereenvoudigde en vernieuwende handelswijze voortbrengt.

De fase van herdenken

Sinds haar ontwerp heeft SIPAR steeds het voorwerp uitgemaakt van wijzigingen. Deze bleken noodzakelijk wanneer, bijvoorbeeld, nieuwe bevoegdheden werden toegekend aan de justitiehuisen (zoals het elektronisch toezicht in september 2007). Maar het instrument is eveneens geëvolueerd naargelang de beheerprioriteiten. Zo kan SIPAR voortaan worden ingezet voor de berekening van de werklast van de justitieassistenten op basis van een gemiddelde standaardduurtijd, rekening houdend met het soort opdrachten, de fase van uitvoering van straffen en maatregelen waar ze aan meewerken, enz. Deze benadering valt onder "resource planning". Een andere benadering steunt op "scorecards": ze laat toe het prestatievermogen van een justitiehuis aan te geven, op gebied van kwaliteit, respect van standaardduurtijden (duurtijd voor de uitvoering van verschillende opdrachten), beheer van de achterstand, enz. Deze nieuwe mogelijkheden zijn verveelvoudigd in die mate dat hun verenigbaarheid vandaag vragen oproept en men door de bomen het bos niet meer ziet.

De voortdurende ontwikkelingen noodzaken SIPAR om vervangen te worden door een nieuwe toepassing; de oprichting ervan is sedert vele jaren aangekondigd en het ontwerp is reeds aangevat met de steun van de justitieassistenten die in 2009 werden uitgenodigd deel te nemen aan werkgroepen zodat ze hun verwachtingen ten aanzien van de toepassing konden uitspreken. Sindsdien werkt de administratie aan het opstellen van een lastenboek, maar de aangekondigde communautariseren van de justitiehuisen zou een einde kunnen stellen aan de ontwikkeling van een nieuw informaticasysteem.

Besluit

De plaats die SIPAR ingenomen heeft in de justitiehuizen is verre van anekdotisch. In minder dan 10 jaar heeft de informaticatoepassing zich opgedrongen aan alle justitieassistenten, in die mate dat onderbrekingen van het systeem vandaag hun activiteiten grondig kunnen verstoren. Toch heeft de administratie geen enkele evaluatie uitgevoerd van de impact van deze technologie op het werk van de werknemers, noch heeft ze de gevolgen ervan onderzocht op de kwaliteit van de geleverde dienst. Dit is een vaststelling die trouwens kan worden veralgemeend voor het geheel van de federale openbare diensten.

Ons onderzoeksproject heeft de ambitie te belichten wat SIPAR doet met het (para)justitieel werk in justitie.

In deze bijdrage doen we verslag van een deel van onze resultaten. Daarbij benadrukken we dat een proces van informatisering noodzakelijkerwijze tijd vereist en dat een dergelijk instrument op verschillende manieren onthaald wordt in het beroepsmilieu waar het wordt ingepland. Deze elementen worden slechts zelden in overweging genomen op het ogenblik van het ontwerpen van beheersinstrumenten zoals een informaticatoepassing en ze worden vervolgens slechts uitzonderlijk bevestigd. Het is nochtans noodzakelijk zich regelmatig te bevragen over de legitimiteit van de functionaliteiten van de informatica-toepassing, en over de verschillende wijzen van gebruik van deze beheersinstrumenten, en dat met de nodige aandacht voor de wisselwerking tussen beide.

Bemiddeling in strafzaken

Een impressie op basis van geregistreerde data, met bijzondere aandacht voor de dader-slachtofferbemiddeling

Dieter Burssens & Dorien De Turck *

De bemiddeling in strafzaken werd in België als alternatieve, buiten-justitiële maatregel in 1994 ingevoerd. De uitvoering en opvolging van dergelijke mandaten gebeurt vandaag door justitie-assistenten. Zij registreren systematisch alle binnenkomende mandaten in SIPAR, de nationale databank van de justitiehuisen. Het gaat onder meer om kenmerken van het dossier, maar ook van de betrokken justitiabelen, en van de verschillende beslissingen die in het dossier worden genomen. In deze bijdrage trachten we het landschap van bemiddeling in strafzaken te schetsen op basis van data uit deze databank. We besteden in dit artikel vooral aandacht aan één van de verschillende modaliteiten van bemiddeling in strafzaken, met name de bemiddeling tussen dader en slachtoffer.

Achtergrond en wettelijk kader voor bemiddeling in strafzaken in België

Bemiddeling in strafzaken werd in het Belgische Strafrecht ingevoerd met de "Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken" (B.S. 27.04.1994). Die wet laat het openbaar ministerie toe om zaken buitengerechtelijk af te handelen. Het gaat om vier maatregelen die eventueel kunnen gecumuleerd worden: (1) het vergoeden of herstellen van de door het misdrijf veroorzaakte schade, eventueel door een bemiddeling tussen dader en slachtoffer, (2) een geneeskundige behandeling of therapie van maximaal 6 maanden, (3) een dienstverlening van maximaal 120 uur en/of (4) een vorming van maximaal 120 uur.

Bemiddeling in strafzaken kan enkel toegepast worden voor zover het feit niet van aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer

dan 2 jaar gevangenisstraf of met een zwaardere straf (art.216ter §1 Sv.). Men bedoelt hier de straf die de procureur in concreto zou wensen te vorderen, met aanneming van verzachtende omstandigheden. Dat betekent dat feiten waarop in abstracto 15 tot 20 jaar opsluiting is gesteld in principe nog in aanmerking komen.¹

Voor de uitvoering van de bemiddeling in strafzaken kunnen de parketten zich beroepen op justitieassistenten. Wanneer een procureur des Konings bemiddeling wil toepassen, dan zal een justitieassistent proberen om de bemiddeling op gang te trekken. Hij voert daartoe gesprekken met de betrokken partijen. Hij onderzoekt welke de gevolgen zijn van de feiten en welke de verwachtingen zijn van de partijen. Daarnaast kan ook de procureur bijkomende maatregelen voorstellen. Ten slotte gaat de justitieassistent ook bij de dader na óf en welke maatregelen haalbaar zijn.

Indien de partijen tot een overeenkomst komen², dan volgt een bemiddelingszitting waarvan een procesverbaal wordt opgemaakt. Daarin worden alle afspraken vastgelegd. Het is opnieuw de justitieassistent die het naleven van de afspraken opvolgt. Indien alle afspraken correct door de dader worden nageleefd, vervalt de strafvordering. Indien dat niet het geval is, gaat het dossier opnieuw naar de procureur die verder kan vervolgen.

Bemiddeling in strafzaken is als maatregel uiteraard ook voorwerp van debat. Het is niet de bedoeling daar binnen dit bestek breed over uit te weiden. We vermelden kort enkele belangrijke punten van discussie.

Van bij aanvang werden bijvoorbeeld veel vragen gesteld bij het grote amalgaam aan doelstellingen die men met bemiddeling in strafzaken nastreeft, gaande van het installeren van een vereenvoudigde aanpak van kleine criminaliteit, een sterkere erkenning voor slachtoffers, het tegengaan van het gevoel van strafeloosheid bij de publieke opinie tot het vermijden van

* Dieter Burssens is onderzoeker bij de Operationele Directie Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), Federale Overheidsdienst Justitie.

Dorien De Turck is masterstudent in de Criminologische Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel, en was stagiaire bij de Operationele Directie Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC), Federale Overheidsdienst Justitie.

1 A. De Nauw, "Dienstverlening, bemiddeling, transactie en strafrecht: over de samenhang der dingen", Panopticon 1996, 450; C. Van Den Wyngaert, Strafrecht en strafprocesrecht. Antwerpen, Maklu, 2009, 767.

2 Het betreft een overeenkomst tussen dader en slachtoffer doorheen de dader-slachtofferbemiddeling én/of het aanvaarden van de dader van eventuele andere bijkomende maatregelen (behandeling of therapie, vorming, of dienstverlening) die door de parketmagistraat werden voorgesteld.

stigmatisering bij daders.³

Een steeds weerkerende bedenking betreft ook de overkoepelende benaming 'bemiddeling' die niet overeenstemt met de inhoud van de verschillende maatregelen. Niet alleen komt bij drie van de vier modaliteiten het slachtoffer in feite niet aan bod, waardoor de bemiddeling in strafzaken vaak een erg dadergerichte invulling krijgt.⁴ Er zijn ook vragen bij het openbaar ministerie als 'neutrale' bemiddelaar, en bij de mate van vrijwilligheid voor daders om zich te engageren binnen het bemiddelingsproces.⁵ Vooral ook de mogelijkheid om dienstverlening op te leggen op het niveau van het openbaar ministerie is voor sommigen niet aanvaardbaar. Dienstverlening kan namelijk gepercipieerd worden als een vrijheidsbeperkende straf die leedtoevoeging beoogt.⁶ Ook de Raad van State oordeelde bij het wetsontwerp dat de termen 'bemiddeling' en 'bemiddelen' ongeschikt zijn, maar de wetgever behield de terminologie omdat het een "makkelijk in het oor klinkende term" betreft.⁷

Een ander thema dat regelmatig wordt aangehaald in het kader van bemiddeling in strafzaken betreft het risico op *netwidening*.⁸ Zaken die eerder zouden geseponeerd worden, zouden nu wél gevat worden en via bemiddeling van een maatschappelijke reactie worden voorzien. Men heeft dit enkele jaren na de invoering van de wet willen vermijden met een gemeenschappelijke omzendbrief van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal (nr. COL 8/99). Daarin wordt expliciet gesteld dat deze maatregel een alternatief voor vervolging moet zijn. Toch stelt men vast dat mislukte bemiddelingen achteraf vaak geseponeerd worden wat er op lijkt te wijzen dat de bemiddeling desalniettemin gebruikt wordt als alternatief voor sepot en niet voor vervolging.⁹ De vraag is in welke mate deze *netwidening* ongewild is. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 1994 blijkt dat men met strafbemiddeling wel degelijk kleinere feiten viseerde

die vaak geen antwoord krijgen vanuit het justitieel apparaat¹⁰, en dan wordt de bemiddeling in feite terecht als een alternatief voor sepot gebruikt.

Beknopte methodologie van het onderzoek

In deze bijdrage wordt de praktijk van bemiddeling in strafzaken belicht aan de hand van cijfers uit de databank SIPAR (Système Informatique PARajudiciaire). Dat is de databank van de justitiehuzen waarin systematisch alle door justitieassistenten opgevolgde of begeleide mandaten worden geregistreerd. De data die voor dit onderzoeksluik werden gebruikt hebben betrekking op de strafrechtelijke mandaten die in het jaar 2007 beginnen of die in het jaar 2007 nog lopend waren.¹¹

De gevolgde methodologie laat zich voornamelijk als inductief kenmerken. In een eerste fase werd bestudeerd wat de data al dan niet aanleveren, en welke hun betrouwbaarheid is. Vervolgens werd gewerkt aan grotendeels beschrijvende statistiek. Dat gebeurde voor bemiddeling in strafzaken in brede zin, om daarna specifiek te focussen op die zaken waar dader-slachtofferbemiddeling deel van uitmaakte. Bij deze zaken mét dader-slachtofferbemiddeling werd tevens onderzocht of de data zich lenen voor een meer diepgaande analyse met betrekking tot de afronding van deze dossiers. Aan de hand van logistische regressiemodellen werd nagegaan in welke mate we op basis van de verkregen data kunnen verklaren (a) wanneer men al dan niet tot een overeenkomst komt tussen de partijen, en (b) wanneer de overeenkomst al dan niet succesvol¹² wordt uitgevoerd.

3 K. Beyens, "Vier jaar bemiddeling in strafzaken: 1995-1998", *Panopticon 2000*; B. De Ruyver, "Bemiddeling in strafzaken: Verruimde mogelijkheden tot een geïndividualiseerde afhandeling in strafzaken op het niveau van het parket", *Excerpta Criminologica 1994*; C. Mincke, *De l'utopie à l'aveuglement. La médiation pénale Belge face à ses idéaux fondateurs*, Brussel, Kluwer, 2010; A. Raes, *Een communicatieve en participatieve justitie? Een onderzoek bij het openbaar ministerie als hedendaagse bestraffer, onuitg. doctoraatsthesis, Brussel, VUB vakgroep criminologie, 2006*.

4 K. Beyens, o.c.

5 G. Houchon en C. Vanneste, "A propos de la médiation pénale", *Journal des procès 1993*; V. De Souter, "Strafbemiddeling. De wet van 10 februari 1994", *Jura Falconis 1996-1997*; C. Fijnaut, D. Van Daele en S. Parmentier, *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000; P. Reynaert, "Bemiddeling in strafzaken: een daadwerkelijk alternatief justitiemodel", *De orde van de dag 2001*.

6 Met de wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele zaken en politiezaken (B.S. 7 mei 2002) werd dienstverlening geschrapt als modaliteit van bemiddeling in strafzaken vanaf 1 mei 2004. Niet veel later werd de modaliteit echter terug ingevoerd met de wet van 22 juni 2005 tot wijziging van artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering teneinde de dienstverlening opnieuw in te voeren in het kader van de bemiddeling in strafzaken (B.S. 27 juli 2005); B. De Ruyver, "Bemiddeling in strafzaken: Verruimde mogelijkheden tot een geïndividualiseerde afhandeling in strafzaken op het niveau van het parket", *Excerpta Criminologica 1994*, 8.

7 A. Raes, *Een communicatieve en participatieve justitie? Een onderzoek bij het openbaar ministerie als hedendaagse bestraffer, onuitg. doctoraatsthesis, Brussel, VUB vakgroep criminologie, 2006*, 311.

8 A. De Nauw, o.c.; B. De Ruyver, o.c.; C. Fijnaut, D. Van Daele en S. Parmentier, o.c.

9 K. Beyens, o.c.

10 V. De Souter, o.c.; A. Raes, o.c., 314-315.

11 Op het moment dat de analyses werden aangevat was 2007 het laatste jaar waarvan wij over SIPAR-data beschikten.

12 Wanneer in deze bijdrage over al dan niet 'succesvolle' afronding wordt gesproken, wordt dit bedoeld in zijn enge, procesmatige betekenis: 'succesvol' betekent louter dat de overeenkomst volgens de justitieassistent werd uitgevoerd zoals overeengekomen. Dit zegt nog niets over de vraag of bemiddeling in strafzaken ook zijn doelstellingen waar maakt.

Beschrijvende statistieken inzake bemiddeling in strafzaken in België

Algemene cijfers

Bemiddeling in strafzaken (verder BIS) telt in 2007 11957 lopende mandaten, verdeeld over 11183 plegers. Daarvan zijn 6690 mandaten nieuw binnen gekomen in 2007, verdeeld over 6319 plegers.

De wet voorziet meerdere modaliteiten van bemiddeling in strafzaken. In principe moeten de justitie-assistenten iedere beslissing registreren, zowel het aanvankelijke voorstel van de parketmagistraat als de definitieve beslissing op de parketzitting. Maar het aantal missings is groot¹³, waardoor we de cijfers in tabel 1 met de nodige reserves dienen te interpreteren. Enkele trends kunnen we wel vaststellen. De bemiddeling tussen dader en slachtoffer blijkt veruit de vaakst voorkomende modaliteit, al geeft die terrein prijs wanneer de definitieve beslissing moet genomen worden. Toch zal in zes op tien van de definitieve beslissingen deze modaliteit opgenomen worden. Van de andere modaliteiten is vorming de vaakst geregistreerde modaliteit. Deze wordt opgenomen in meer dan één derde van de definitieve overeenkomsten.

Beschrijving van de plegers bij bemiddeling in strafzaken

82,8 percent van de plegers bij BIS zijn mannen. De gemiddelde leeftijd¹⁴ is 32 jaar en 8 maanden. De helft van de plegers (50,2%) is 30 jaar of jonger. Eén op drie (33,6%) is tussen 31 en 45 jaar. En een minderheid van 16,2 percent is 46 jaar of ouder. (zie grafiek 1)

De herkomst van de plegers laat zich niet betrouwbaar uittekenen op basis van de geregistreerde nationaliteit. We stellen daar een te groot aantal missings vast (23,5%). Een meer betrouwbare registratie vinden we met betrekking tot de geboorteplaats van plegers. Daaruit blijkt dat bijna negen op tien plegers in België zijn geboren (89,3%). Daarnaast worden voornamelijk landen uit Europa (4,7%) en Afrika (3,8%) geregistreerd als geboorteland.

De burgerlijke staat van plegers wordt niet systematisch geregistreerd met een groot aantal missings tot gevolg (41,6%). Er worden bovendien categorieën gehanteerd die onduidelijk gedefinieerd zijn, en die elkaar niet zuiver uitsluiten: o.a. 'nietig huwelijk', 'schijnhuwelijk', 'ongehuwd', 'feitelijk gescheiden', enzovoort.¹⁵ De enige relevante en meer betrouwbare afbakening die bruikbaar is voor verdere analyses betreft gehuwden en samenwonenden (als categorieën die een 'vaste' relatie aanduiden), die we onderscheiden van alle andere categorieën (die indicaties geven van geen of geen standvastige relatie). Binnen de groep van de plegers waarvan de burgerlijke staat werd geregistreerd maken zij samen 30,8 percent uit.

Tabel 1 Geregistreerde modaliteiten respectievelijk in het voorstel van de parketmagistraat en in de definitieve overeenkomst - bij afgesloten mandaten in 2007

	aantal mandaten			
	voorstel parketmagistraat		definitieve overeenkomst	
	(N=3631)		(N=2651)	
	n	%	n	%
bemiddeling	2801	77.1	1616	61.0
behandeling	607	16.7	528	19.9
dienstverlening	758	20.9	421	15.9
vorming	1522	41.9	974	36.7
andere	332	9.1	475	17.9
missing	2963		436	

13 Bij 44,9% van de mandaten die werden afgesloten in 2007 vinden we geen betrouwbare informatie met betrekking tot het voorstel van de parketmagistraat. Bij 14,1% is er geen betrouwbare informatie over welke modaliteiten in het definitieve voorstel werden opgenomen. We stellen vast dat een aantal arrondissementen nooit het voorstel registreren (maar wel de definitieve overeenkomst), terwijl in enkele arrondissementen systematisch het voorstel wordt geregistreerd en in mindere mate de definitieve overeenkomst. Bij de resultaten die de modaliteit bemiddeling, ter sprake brengen moet er rekening mee gehouden worden dat de representativiteit van deze data (voornamelijk als het gerelateerd is aan de voorstellen van de parketmagistraat) minder goed gewaarborgd is dan bij de data die over het gehele bestand gaan.

14 De leeftijd werd berekend bij aanvang van het mandaat (de dag waarop het justitiehuis het mandaat ontvangt en er verantwoordelijk voor wordt).

15 De handleiding voor het gebruik van SIPAR in 2007 geeft evenmin informatie over hoe de burgerlijke staat correct moet worden ingevuld.

Ook het inkomensstatuut van de plegers met een BIS-mandaat wordt niet systematisch geregistreerd en kampt met een groot aantal missings (44,4%). Bij de plegers waar het inkomensstatuut wél is geregistreerd, heeft iets meer dan de helft werk (54,8%), moet iets meer dan één op vier het met een vervangingsinkomen stellen (28,7%) en geven de overige plegers (16,4%) aan zelf geen enkel inkomen te genieten. Binnen die laatste groep gaat het grotendeels om studenten (n=697), naast een groep plegers die aangeven niet te werken, noch te studeren, noch een uitkering te genieten (n=325).

Plegers met een BIS-mandaat hebben in veruit de meeste gevallen slechts één BIS lopen. Slechts 6,4 procent van deze plegers heeft in 2007 twee of meer BIS-mandaten lopen. Naast BIS-mandaten hebben 1029 plegers in hetzelfde jaar ook minstens één ander mandaat lopen in een justitiehuis. In de meeste gevallen combineert een pleger dit mandaat met een autonome werkstraf (4,3%) of met probatie (3,9%). In mindere mate worden plegers met BIS binnen de justitieuhuizen ook opgevolgd voor vrijheid onder voorwaarden, een penitentiaire opdracht of in het kader van sociaal verweer.

Per mandaat worden ook de delicten geregistreerd die aanleiding gaven tot de gerechtelijke interventie. Men kan meerdere delicten per mandaat registreren. Bij ongeveer de helft van de nieuwe mandaten in 2007

(49,2%) worden delicten tegen personen vermeld. Bij iets meer dan een kwart van de mandaten (27,8%) gaat het (onder andere) om een eigendomsdelict. In mindere mate komen delicten in familiale context aan bod, naast verkeersinbreuken, delicten tegen de openbare orde, zedendelicten en drugsdelicten. (zie grafiek 2)

De afronding en het vervolg op de mandaten

Wijze van afronding van de mandaten

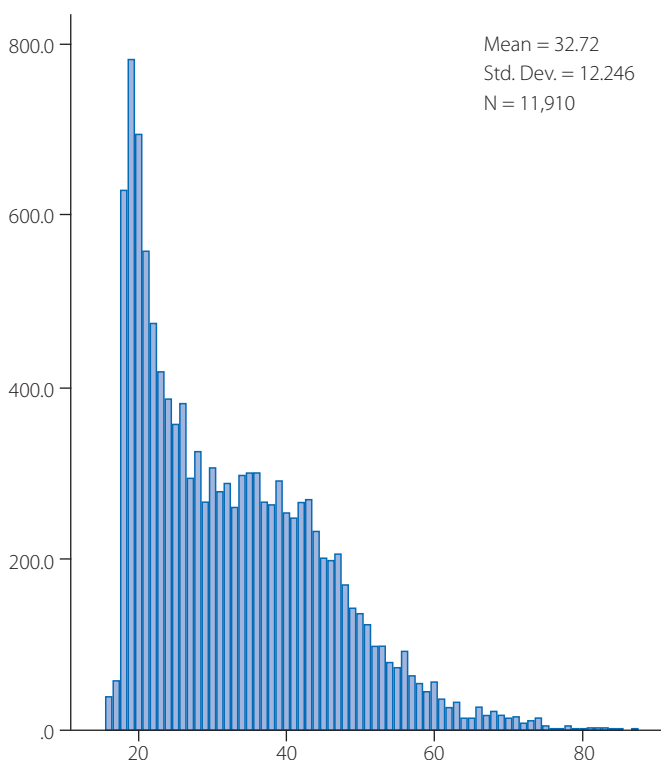
In 2007 werden 6594 mandaten beëindigd. Daarvan zijn er net de helft (49,8%) onderbroken, omdat men niet tot een overeenkomst is gekomen. De oorzaken daarvan kunnen zeer uiteenlopend zijn: betrokken partijen die niet contacteerbaar zijn, plegers die nieuwe feiten pleegden, derden (advocaten, verzekeringsinstanties) die interveniëren, het niet vinden van een redelijk akkoord waarin alle partijen zich kunnen vinden, enzovoort.

Wanneer de partijen wél tot een overeenkomst komen, wordt die in de meeste gevallen (84,7%) succesvol uitgevoerd. (zie tabel 2)

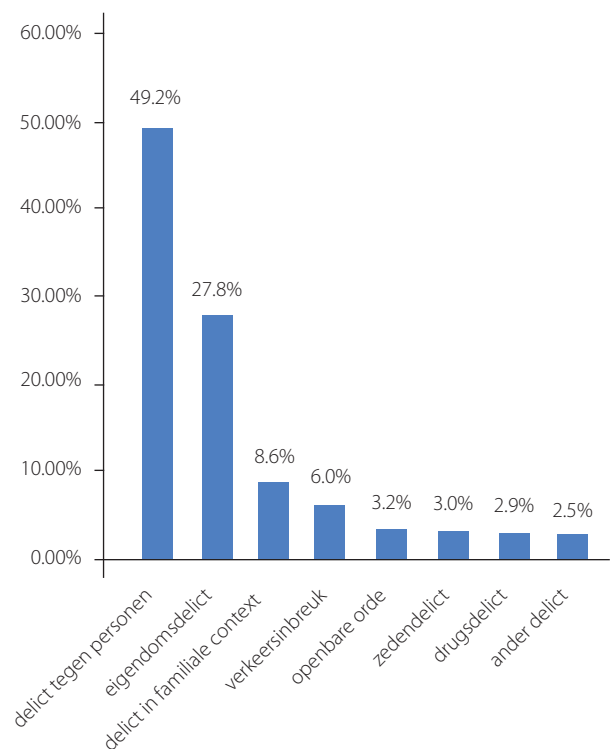
Vervolg op de afgesloten mandaten

Nadat een mandaat werd afgerond door de justitieassistent, zal de parketmagistraat beslissen wat verder met de zaak gebeurt. In afwachting van die beslissing registreert de justitieassistent het mandaat als 'ter info

Grafiek 1 Leeftijd van de plegers bij aanvang van het BIS-mandaat - bij nieuwe mandaten in 2007



Grafiek 2 Geregistreerde delicten - bij nieuwe mandaten in 2007



bij magistraat'. Zodra de beslissing bekend is, wordt die ook geregistreerd.

Enkel bij een geslaagde bemiddeling vraagt de SIPAR-handleiding om automatisch 'verval van strafvordering' te registreren, aangezien dat het wettelijke voorziene gevolg is van een succesvol afgewerkte bemiddeling. Toch stellen we vast dat in een aantal gevallen ook andere beslissingen worden geregistreerd na een succesvolle bemiddeling, zoals 'seponering', 'minnelijke schikking', 'overmaking aan ander parket' en zelfs 'vervolgving of dagvaarding'. (zie tabel 3) Mogelijk werden in die gevallen naast de bemiddeling in strafzaken ook andere voorwaarden opgelegd, die niet succesvol zijn opgevolgd.

In het geval de bemiddeling niet gelukt is, is de kans het grootst op een vervolgving of dagvaarding. Die kans is trouwens groter bij zaken waar men wél tot een overeenkomst kwam, maar waarbij deze niet succesvol wordt afgerond. In tweede instantie worden deze mandaten vooral geseponerd. Dit is dus in tegenspraak met de richtlijnen uit de gemeenschappelijke omdend-brief nr. COL 8/99, en zou aldus een indicatie kunnen zijn van *netwidening*.

De modaliteit dader-slachtofferbemiddeling nader bekeken

In dit deel van de bijdrage gaan we nader in op dader-slachtofferbemiddeling (verder 'DSB') als één van de modaliteiten binnen het wettelijk kader van bemiddeling in strafzaken in België. We beschrijven opnieuw het profiel van de plegers en van de mandaten waarbij voor dader-slachtofferbemiddeling werd geopteerd in het voorstel van de parketmagistraat en/of in de definitieve overeenkomst tussen de betrokken partijen. De beschrijving gebeurt voor alle mandaten die in het jaar 2007 werden afgesloten. We bekijken ook in welke mate deze mandaten tot een overeenkomst hebben geleid, en of de overeenkomst ook succesvol werd uitgevoerd. En ten slotte onderzoeken we in welke mate we met de aangeleverde data kunnen verklaren wanneer men het meeste kans heeft om tot een overeenkomst te komen, en wanneer overeenkomsten het meeste kans hebben om succesvol uitgevoerd te worden.

Tabel 2 Wijze van afronding mandaten in 2007

	bereiken overeenkomst		uitvoeren overeenkomst	
	n	%	n	%
geen overeenkomst	3062	49.8		
wel overeenkomst	3087	50.2		
succesvol uitgevoerd			2613	84.65
niet succesvol uitgevoerd			474	15.35
totaal	6149	100.0	3087	100.0
missing	445		0	

Tabel 3 Vervolg op afgeronde mandaten in 2007

	geen overeenkomst	overeenkomst niet uitgevoerd	overeenkomst goed uitgevoerd
	%	%	%
ter info bij magistraat	31.7	28.9	0.2
verval van strafvordering	0.9	1.9	99.1
seponering	28.1	21.5	0.3
minnelijke schikking	0.3	0.2	0.1
overmaking aan ander parket	1.9	1.0	0.2
overmaking aan jeugdrechtbank	0.1	0.0	0.0
vervolgving of dagvaarding	36.1	46.2	0.1
andere	0.9	0.2	0.0
totaal	100.0	100.0	100.0
N	2667	418	2396
missing	395	56	217

Beschrijving van de plegers betrokken bij vader-slachtofferbemiddeling

De beschrijving van plegers met DSB in het voorstel en/of in de overeenkomst loopt erg gelijk met de beschrijving die wij hoger gaven met betrekking tot alle plegers bij bemiddeling in strafzaken. (cfr. supra: 3.2. Beschrijving van de plegers bij bemiddeling in strafzaken)

82,8 percent van de plegers met DSB in het oorspronkelijke voorstel zijn mannen. En dat percentage is quasi gelijk wanneer men kijkt naar de definitieve overeenkomsten waarin DSB werd opgenomen (81,9%). De gemiddelde leeftijd van plegers met DSB in het voorstel of in de overeenkomst is 34 jaar.

Zoals eerder al vermeld laat de herkomst van de plegers zich niet betrouwbaar uittekenen op basis van de geregistreerde nationaliteit omwille van een te groot aantal missings. Als we kijken naar de geboorteplaats dan stellen we vast dat bijna negen op tien plegers met DSB in het voorstel in België zijn geboren (86,9%) en dat ligt nog iets hoger als we naar de overeenkom-

sten kijken (91,9%). (zie tabel 4)

Ook de burgerlijke staat wordt niet systematisch geregistreerd met een groot aantal missings tot gevolg. De data waarover we beschikken, ingedeeld volgens de hoger beschreven categorisering (cfr. supra: 3.2. Beschrijving van de plegers bij bemiddeling in strafzaken), toont dat de plegers met DSB in het voorstel of in de overeenkomst in respectievelijk 30,8 en 33,0 percent van de gevallen gehuwd of samenwonend zijn.

Het inkomenstatuut bij plegers met DSB in het voorstel is sterk vergelijkbaar met de plegers bij bemiddeling in strafzaken in het algemeen (cfr. supra: 3.2. Beschrijving van de plegers bij bemiddeling in strafzaken). Bij de plegers die DSB ook in de uiteindelijke overeenkomst hebben, ligt het aantal werkenden (met 60,1%) iets hoger.

De modaliteit DSB zien we het vaakst bij mandaten waar het (onder meer) om een delict tegen personen gaat, en verder ook bij eigendomsdelicten en delicten in familiale context. (zie tabel 5)

De afronding en het vervolg op mandaten met vader-slachtofferbemiddeling

In 2007 werden 2801 mandaten beëindigd waarbij DSB in het voorstel van de parketmagistraat stond vermeld. Daarvan werden ruim zes op tien (61,5%) onderbroken, omdat men niet tot een overeenkomst is gekomen. Als men wél tot een overeenkomst komt, betekent dat niet dat DSB ook daadwerkelijk deel zal uitmaken van de overeenkomst. In ongeveer één op drie gevallen wordt een overeenkomst bereikt waarbij DSB geen deel uitmaakt van de definitieve overeenkomst. (zie tabel 6) Omgekeerd, als we kijken naar alle mandaten waarbij DSB deel uitmaakt van de overeenkomst, dan zien we

Tabel 4 Afkomst plegers bij mandaten met DSB respectievelijk in het voorstel en in de overeenkomst - bij afgeronde mandaten in 2007

geboorteland	voorstel		overeenkomst	
	n	%	n	%
België	2418	86.9	1478	91.9
Europa	151	5.4	63	3.9
Buiten Europa	212	7.6	68	4.2
<i>missing</i>	<i>20</i>		<i>7</i>	
totaal	2801		1616	

Tabel 5 Geregistreerde delicten bij mandaten met DSB respectievelijk in het voorstel en in de overeenkomst - bij afgeronde mandaten in 2007

delicten	voorstel		overeenkomst	
	n	%	n	%
delict tegen personen	1540	55.0	903	53.3
eigendomsdelict	809	28.9	547	32.3
delict in familiale context	356	12.7	121	7.1
delict tegen openbare orde	85	3.0	47	2.8
zedendelict	61	2.2	78	4.6
verkeersinbreuk	33	1.2	16	0.9
drugsdelict	12	0.4	15	0.9
ander delict	35	1.3	42	2.5

Tabel 6 Het bereiken van een overeenkomst bij mandaten met DSB in het voorstel

	bereiken overeenkomst		DSB in de overeenkomst	
	n	%	n	%
geen overeenkomst	1684	61.5		
wel overeenkomst	1053	38.5		
mét DSB in de overeenkomst			616	67.2
zónder DSB in de overeenkomst			301	32.8
totaal	2737	100.0	917	100.0
<i>missing</i>	<i>64</i>		<i>136</i>	

dat 15,4 percent van deze mandaten oorspronkelijk geen DSB in het voorstel van de parketmagistraat had staan.

Van alle mandaten met DSB in de overeenkomst, wordt bijna negen op tien (87,0%) succesvol uitgevoerd. (zie tabel 7)

Samenhang van de afronding van mandaten met dader-slachtofferbemiddeling met achtergrondkenmerken

In dit deel proberen we te achterhalen of bepaalde kenmerken van een dossier de kans op succesvolle afronding beïnvloeden. In eerste instantie exploreren we mogelijke verbanden aan de hand van bivariate analyses. Daarna gaan we na of we met de beschikbare data uit SIPAR over de nodige informatie beschikken om al dan niet het welslagen van bemiddeling in strafzaken met DSB (in enige mate) kunnen verklaren. Dit gebeurt aan de hand van logistische regressie analyses.

We doen deze analyses eerst met de betrekking tot de kans om al dan niet tot een overeenkomst te komen. Vervolgens doen we dezelfde analyses met betrekking tot de kans dat de overeenkomst succesvol wordt afgerond.

Analyses inzake het al dan niet komen tot een overeenkomst

Een aantal variabelen tonen geen significant verband in de bivariate analyses (zie tabel 8), en worden ook bij de logistische regressie analyse niet weerhouden in het eindmodel (zie tabel 9). Zo zien we geen significant verschil tussen mannen en vrouwen in de mate waarin zij tot een overeenkomst komen, noch vinden we een verband met de burgerlijke staat van personen.

Tabel 7 Het succesvol afronden van de overeenkomst bij mandaten met DSB in de overeenkomst

	uitvoeren overeenkomst	
	n	%
succesvol uitgevoerd	1406	87.0
niet succesvol uitgevoerd	210	13.0
totaal	1616	100.0
missing	0	

In het eindmodel van de logistische regressie worden uiteindelijk zes variabelen als significant weerhouden.¹⁶ (zie tabel 9) Zo blijken plegers tot 25 jaar gerelateerd aan een significant hogere kans op een overeenkomst in vergelijking met de oudere leeftijdsgroepen. Wie geen inkomen heeft, maakt de helft minder kans om een overeenkomst te bereiken in vergelijking met de groep werkenden. En ook wie meer dan één mandaat heeft lopen, en wie een mandaat heeft dat gelinkt wordt aan een delict tegen personen of een delict in familiale context toont een opmerkelijke lagere kans om tot een overeenkomst te komen. Ten slotte blijken ook de mandaten die in een justitiehuis binnen de regio Wallonië worden behandeld een hogere kans op een overeenkomst weer te geven. Dit laatste toont zich niet in de bivariate analyse. Daarin lijkt het er op dat vooral in Vlaanderen vaker een overeenkomst wordt bereikt in vergelijking met de regio Brussel. Maar dat komt omdat de mandaten in Vlaanderen meer dan evenredig betrekking hebben op plegers met werk. Als men daarop corrigeert, dan blijken de mandaten in Vlaanderen even vaak tot een overeenkomst te leiden als in Brussel, en minder vaak dan in Wallonië.

Enkele variabelen vertonen in de bivariate analyses op het eerste zicht een verband, maar worden toch niet weerhouden in het eindmodel van de logistische regressie. Zo lijkt de afkomst van de plegers een invloed

Tabel 9 Eindmodel voor het bereiken van een overeenkomst bij bemiddeling in strafzaken met DSB: exponentiële bèta-coëfficiënten uit de logistische regressie

	Overeenkomst (N=1499)
Wallonië	1.352 *
Brussel (Ref. Vlaanderen)	1.021 (n.s.)
26 tot 40 jaar	.536 ***
41 jaar en ouder (Ref. tot 25 jaar)	.607 **
Vervangingsinkomen	.861 (n.s.)
Geen inkomen (Ref. Inkomen uit werk)	.504 ***
Feit: delict tegen personen	.671 **
Feit: delict in familiale context	.407 ***
Meerdere mandaten	.509 ***
Nagelkerke R²	.057
Missing	1302

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$; (n.s.) = niet significant

¹⁶ De exponentiële bèta-coëfficiënten die in de tabellen 9 en 11 worden weergegeven vertegenwoordigen odds-ratio's. Deze geven de verhouding weer van de kans dat een gebeurtenis zich voordoet tegenover de kans dat deze gebeurtenis zich niet voordoet. Of eenvoudig gezegd: als de coëfficiënt groter dan 1 is, dan betekent dit dat de betreffende karakteristiek een hogere kans op het voorkomen van de gebeurtenis heeft. Is de coëfficiënt lager dan 1, dan is de kans op de gebeurtenis ook lager.

te hebben op de kans om tot een overeenkomst te komen, maar de regressieanalyse leert ons dat dat niet het geval is. Het schijnbare verband dat wordt gevonden in de bivariate analyse manifesteert zich doordat bij de plegers van buitenlandse afkomst het aantal mensen met werk is ondervetegenwoordigd, en dat is een groep die relatief vaker tot een overeenkomst komt.

Een gelijkaardig fenomeen vinden we ook wat betreft de verlenging van het mandaat. Bij mandaten waarbij beslist werd om ze minstens één keer te verlengen, zien we in de kruistabel een opmerkelijk lager percentage overeenkomsten. Maar dit verband wordt niet als significant weerhouden als men rekening houdt met de sterke oververtegenwoordiging van dergelijke mandaten in de regio Vlaanderen.

Tabel 8 Wijze van afronding mandaten met DSB in 2007 - Bereiken van een overeenkomst naar pleger- en mandaatkenmerken

	wél overeenkomst	géén overeenkomst	χ^2	p	log reg
	% (n)	% (n)			
Geslacht (N = 2732)					
Man	38.9 (880)	61.1 (1384)	.734	.392	
Vrouw	36.8 (172)	63.2 (296)			
Leeftijd (N = 2731)			22.932	.000	*
tot 25 jaar	44.3 (395)	55.7 (496)			
26 tot 40 jaar	33.8 (362)	66.2 (710)			
41 jaar en ouder	38.4 (295)	61.6 (473)			
Geboorteplaats (N = 2718)			18.344	.000	
Geboren in België	39.7 (938)	60.3 (1425)			
Geboren in Europa	37.2 (55)	62.8 (93)			
Geboren buiten Europa	24.6 (51)	75.4 (156)			
Burgerlijke staat (N = 1535)			.232	.630	
Gehuwd of samenwonend	44.0 (208)	56.0 (265)			
Andere	42.7 (453)	57.3 (609)			
Inkomen (N = 1501)			2.178	.337	*
Geen inkomen	45.0 (103)	55.0 (126)			
Vervangingsinkomen	48.6 (224)	51.4 (237)			
Werk	50.4 (409)	49.6 (402)			
Verlenging mandaat (N = 2737)			4.209	.040	
Nooit verlengd	38.8 (1025)	61.2 (1614)			
Minstens één keer verlengd	28.6 (28)	71.4 (70)			
Aantal mandaten (N = 2737)			5.116	.024	*
Eén mandaat	39.2 (957)	60.8 (1484)			
Meerdere mandaten	32.4 (96)	67.6 (200)			
Eigendomsdelict (N = 2735)			17.999	.000	
Géén	35.9 (698)	64.1 (1244)			
Minstens één	44.6 (354)	55.4 (439)			
Delict tegen personen (N = 2735)			9.660	.002	*
Géén	41.7 (514)	58.3 (720)			
Minstens één	35.8 (538)	64.2 (963)			
Zedendelict (N = 2735)			5.049	.025	
Géén	38.2 (1021)	61.8 (1655)			
Minstens één	52.5 (31)	47.5 (28)			
Delict in familiale context (N = 2735)			9.090	.003	*
Géén	39.5 (943)	60.5 (1442)			
Minstens één	31.1 (109)	68.9 (241)			
Regio (N = 2737)			17.919	.000	*
Vlaanderen	41.0 (212)	59.0 (305)			
Wallonië	40.5 (645)	59.5 (948)			
Brussel	31.3 (196)	68.7 (431)			

* De variabele speelt een significante rol in het eindmodel van de logistische regressie.

Tabel 10 Wijze van afronding mandaten met DSB in 2007 - Succesvol afronden van de overeenkomst naar pleger- en mandaatkenmerken

	succesvolle afronding	géén succesvolle afronding	χ^2	p	log reg
	% (n)	% (n)			
Geslacht (N = 1615)					
Man	87.2 (1153)	12.8 (170)	.054	.815	
Vrouw	86.6 (253)	13.4 (39)			
Leeftijd (N = 1611)			6.570	.037	*
tot 25 jaar	84.1 (480)	15.9 (91)			
26 tot 40 jaar	88.5 (471)	11.5 (61)			
41 jaar en ouder	88.6 (450)	11.4 (58)			
Geboorteplaats (N = 1609)			8.395	.015	*
Geboren in België	87.7 (1296)	12.3 (182)			
Geboren in Europa	82.5 (52)	17.5 (11)			
Geboren buiten Europa	76.5 (52)	23.5 (16)			
Burgerlijke staat (N = 1095)			2.333	.127	
Gehuwd of samenwonend	89.8 (324)	10.2 (37)			
Andere	86.5 (635)	13.5 (99)			
Inkomen (N = 1204)			19.318	.000	*
Geen inkomen	88.6 (140)	11.4 (18)			
Vervangingsinkomen	79.2 (255)	20.8 (67)			
Werk	89.1 (645)	10.9 (79)			
Verlenging mandaat (N = 1616)			3.023	.082	
Nooit verlengd	86.7 (1334)	13.3 (205)			
Minstens één keer verlengd	93.5 (72)	6.5 (5)			
Aantal mandaten (N = 1616)			35.469	.000	*
Eén mandaat	88.4 (1329)	11.6 (175)			
Meerdere mandaten	68.8 (77)	31.3 (35)			
Eigendomsdelict (N = 1613)			1.217	.270	
Géén	87.7 (967)	12.3 (136)			
Minstens één	85.7 (437)	14.3 (73)			
Delict tegen personen (N = 1613)			.192	.661	
Géén	86.6 (649)	13.4 (100)			
Minstens één	87.4 (755)	12.6 (109)			
Zedendelict (N = 1613)			4.320	.038	
Géén	86.7 (1331)	13.3 (205)			
Minstens één	94.8 (73)	5.2 (4)			
Delict in familiale context (N = 1613)			1.799	.180	
Géén	87.4 (1306)	12.6 (189)			
Minstens één	83.1 (98)	16.9 (20)			
Regio (N = 1616)			54.955	.000	*
Vlaanderen	91.8 (920)	8.2 (82)			
Wallonië	78.5 (395)	21.5 (108)			
Brussel	82.0 (91)	18.0 (20)			

* De variabele speelt een significante rol in het eindmodel van de logistische regressie

Eigendomsdelicten en zedendelicten lijken op het eerste zicht dan weer vaker tot een overeenkomst te leiden. Maar ook deze variabelen worden niet weerhouden in het eindmodel van de logistische regressie. Eigendomsdelicten zijn oververtegenwoordigd binnen de jongste leeftijdsgroep tot 25 jaar. Het is dít kenmerk dat in belangrijke mate het schijnbare verband tussen het eigendomsdelict en een verhoogde kans op een overeenkomst verklaart. En zowel eigendomsdelicten als zedendelicten worden zelden in combinatie met delicten tegen personen en delicten in familiale context geregistreerd. Het zijn deze laatste delictcategorieën die volgens het eindmodel van de logistische regressie de kans op een overeenkomst sterk doen dalen.

Het eindmodel met betrekking tot het al dan niet bereiken van een overeenkomst is echter geen sterk model. We stellen vast dat het een bijzonder lage verklarende kracht heeft. De zes variabelen die worden weerhouden verklaren samen slechts 5,7 percent van het al dan niet bereiken van een overeenkomst. Dat is bijzonder weinig en betekent dat de kans om tot een overeenkomst te komen voornamelijk afhangt van andere elementen dan diegene die in deze analyses konden worden betrokken.

Analyses inzake de al dan niet succesvolle afronding van een overeenkomst

Of een overeenkomst met DSB succesvol wordt afgerond, hangt niet af van het geslacht van de betrokkene, noch van diens burgerlijke staat, noch van het delict waar het dossier aan werd gelinkt. Bij de bivariate analyses lijken dossiers met betrekking tot zedendelicten weliswaar significant vaker tot succesvolle afronding te leiden, maar ook dit delict wordt niet als significant weerhouden na de logistische regressie analyse.

Het eindmodel van de logistische regressie weerhoudt uiteindelijk vijf variabelen. Zo blijken de oudere leeftijdsgroepen opmerkelijk vaker tot succesvolle afronding te komen in vergelijking met de plegers tot 25 jaar. En de kans op succesvolle afronding ligt lager bij mensen die een vervangingsinkomen genieten, die buiten Europa zijn geboren, en die meer dan één mandaat hebben lopen. Mandaten die worden opgevolgd in een justitiehuis in de regio Vlaanderen worden dan weer significant vaker succesvol afgerond in vergelijking met mandaten die worden begeleid in de regio's Brussel en Wallonië.

Met de vijf variabelen die worden weerhouden wordt 14,1 percent van de kans op succesvolle afronding verklaard. De verklarende kracht van dit model is een stuk beter dan het model dat het al dan niet bereiken van een overeenkomst wil verklaren, maar blijft matig. Ook hier spelen nog heel wat elementen mee buiten de variabelen waarover wij beschikken via de databank

SIPAR van de justitiehuisen.

Toch laat het gevonden model toe om enkele kwetsbare groepen aan te duiden die het blijkbaar wat moeilijker hebben om de afgesloten overeenkomst met succes af te ronden. Naast de jongere leeftijdsgroepen, gaat het om mensen geboren buiten Europa, mensen die afhankelijk zijn van een vervangingsinkomen, en justitiabelen die tijdens hetzelfde jaar meer dan één mandaat hebben lopen binnen een justitiehuis. Extra aandacht en begeleiding van deze justitiabelen bij de opvolging van de overeenkomst, of een scherpere evaluatie van de haalbaarheid van de afgesloten overeenkomsten voor de betrokkenen lijken in dat opzicht zinvolle overwegingen.

Conclusies

De algemene implementatie van SIPAR in de justitiehuisen en de daaraan gekoppelde verplichte registratie biedt de kans om erg grote databanken te exploiteren. In deze paper doen we dat voor het thema bemiddeling in strafzaken.

De meest waardevolle output vinden we ongetwijfeld op het beschrijvend niveau, al werd her en der op betrouwbaarheidsproblemen gestoten, en dat bij enkele niet onbelangrijke domeinen. Dat is onder meer het geval bij de data omtrent de modaliteiten die werden opgenomen in het voorstel of in de definitieve overeenkomst. Ook de gegevens met betrekking tot de nationaliteit, de burgerlijke staat en het inkomensstaatus vragen een meer secure registratie.

Tabel 11 Eindmodel voor de succesvolle afronding van overeenkomsten bij bemiddeling in strafzaken met DSB: exponentiële bètacoefficienten uit de logistische regressie

	Succesvolle afronding (N=1198)
Wallonië Brussel (Ref. Vlaanderen)	.338 *** .273 ***
26 tot 40 jaar 41 jaar en ouder (Ref. tot 25 jaar)	1.869 ** 1.870 **
Vervangingsinkomen Geen inkomen (Ref. Inkomen uit werk)	.507 *** 1.315(n.s.)
Geboren in Europa (buiten België) Geboren buiten Europa (Ref. Geboren in België)	.712(n.s.) .424 *
Meerdere mandaten	.388 ***
Nagelkerke R²	.141
Missing	418

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$; (n.s.) = niet significant

Desalniettemin krijgen we op basis van de SIPAR-data een interessante algemene impressie van de praktijk van bemiddeling in strafzaken, met onder meer een zicht op het profiel van de cliënten en op het verloop en de afronding van bemiddeling in strafzaken.

Bij de mandaten mét dader-slachtofferbemiddeling werd tevens onderzocht in welke mate het al dan niet komen tot een overeenkomst kan verklaard worden met de aangeleverde data, en in welke mate we met deze data het al dan niet succesvol uitvoeren van de overeenkomst kunnen verklaren. De bekomen logistische regressiemodellen vragen echter een uiterst omzichtige interpretatie. Vooral het model met betrekking tot het al dan niet bereiken van een overeenkomst heeft een uiterst zwakke verklarende kracht. Dat wijst er op dat er nog vele andere verklarende elementen meespelen buiten de variabelen waarover wij beschikken in de SIPAR-databank.

Bij die mandaten waarbij dader-slachtofferbemiddeling wordt opgenomen in de overeenkomst tussen de verschillende partijen, noteren wij als belangrijkste bevinding de lagere kans op een succesvolle afronding bij de jongere leeftijdsgroepen, bij mensen die afhankelijk zijn van een vervangingsinkomen, bij mensen geboren buiten Europa en bij diegenen die meer dan één mandaat lopen hebben binnen een justitiehuis. Het gaat stuk voor stuk om eerder kwetsbare groepen die blijkbaar meer moeite hebben om het afgesloten contract te verwezenlijken. Een tijdige evaluatie van de haalbaarheid van een overeenkomst bij deze justitiebelen, en de nodige extra aandacht en begeleiding bij de opvolging van de overeenkomst lijkt absoluut het overwegen waard.

Een Europese ethische code voor gevangenispersoneel

Tom Daems *

Op 12 april 2012 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling aan over een Europese ethische code voor het gevangenispersoneel.¹ Hiermee zet de Raad van Europa een nieuwe stap in de ontwikkeling van zijn instrumentarium gericht op de normering van detentie. Geheel nieuw is de inhoud van de aanbeveling evenwel niet. In een eerdere aanbeveling van 1997 had het Comité van Ministers reeds opgeroepen om ethische richtlijnen uit te werken voor wie werkzaam is op het terrein van de strafuitvoering. De nieuwe aanbeveling over de Europese ethische code sluit daarenboven uitdrukkelijk aan bij de in 2006 herziene Europese Gevangenisregels.

In deze bijdrage bespreken we de inhoud van de nieuwe Europese ethische code. We staan in eerste instantie stil bij de totstandkoming van de aanbeveling. Vervolgens situeren we de ethische code binnen het bestaande instrumentarium van de Raad van Europa en gaan we dieper in op de inhoud van de nieuwe aanbeveling.

Achtergrond

Naar aanleiding van de vijftiende bijeenkomst van de 'Conference of Directors of Prison Administration' (CDAP), die in september 2009 in Edinburgh plaatsgreep, werd een oproep gelanceerd om in de schoot van de Raad van Europa een ethische code te ontwikkelen voor gevangenispersoneel. Andrew Coyle, oud-directeur van het International Centre for Prison Studies en voormalig professor gevangenisstudies aan King's College te Londen, trad op als wetenschappelijk expert voor het zgn 'Council for Penological Co-operation' (PC-CP) dat de opdracht kreeg om een dergelijke ethische code voor te bereiden. In zijn nota brengt Coyle in herinnering hoe detentie binnen de Raad van Europa steeds een belangrijke plaats heeft ingenomen.² Vuistregel daarbij is dat gevangenen niet kunnen worden

uitgesloten van de bescherming van mensenrechten. Diverse aanbevelingen van het Comité van Ministers – in het bijzonder de Europese Gevangenisregels³ – zijn om die reden specifiek gericht op gedetineerden.

Coyle beklemtoont dat de menselijke dimensie het belangrijkste aspect vormt van een gevangenis. Gedetineerden en personeel vormen daarbij de twee belangrijkste groepen. In het dagdagelijkse leven zijn eerstelijnscontacten primordiaal. Werken in een gevangenis is veelzijdig, maar ook veeleisend. In april 2010 formuleerde Coyle het als volgt:

*"Are they primarily jailers, whose main task is to make sure that prisoners do not escape? Is their role to deliver punishment on behalf of society to convicted criminals? Are they there to protect society from terrorists and others who pose a real threat to our common safety? The answer, as anyone who has worked inside a prison knows, is that at various points the good staff member has to be all of these things."*⁴

Gedetineerden vormen geen homogene groep. Over gans Europa is de samenstelling van de populatie daarenboven aan grote veranderingen onderhevig. Gevangenisstudies kunnen echter doorgaans niet de deuren sluiten voor gedetineerden: vaak rust op hen de plicht om onderdak te bieden. Op vlak van personeel is er echter wel ruimte voor selectie en kwaliteitscontrole. Gevangenispersoneel moet over vaardigheden en persoonlijke integriteit beschikken om op een professionele manier met uiteenlopende groepen om te gaan. Coyle wijst op het belang van een zorgvuldige selectie, opleiding en voortgezette vorming. Dit is vooral primordiaal omdat werknemers in een detentiecontext, gelet op het gesloten karakter van die werkomgeving, het risico lopen om op zichzelf terug te plooiën en zo voeling dreigen te verliezen met veranderingen in de ruimere samenleving. Coyle stelt daarbij dat dit alles verder reikt dan technische of managementkwesaties. Leidinggevend in het gevangenisstelsel, zo stipt hij aan, "... have to instill staff with a sense of vision and a belief that the work which they do is of great public value"⁵

* Tom Daems is docent criminologie en rechtssociologie, Vakgroep strafrecht en criminologie, IRCP, Universiteit Gent - Tom.Daems@UGent.be.

1 Recommendation CM/Rec(2012)5 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Ethics for Prison Staff, Adopted by the Committee of Ministers on 12 April 2012.

2 European Committee on Crime Problems (CDPC) – Council for Penological Co-operation (PC-CP), European Code of Ethics for Prison Staff. Document prepared by Mr Andrew Coyle, Strasbourg, 30 april 2010. Pc-cp/docs 2010/pc-cp (2010)11 – e.

3 Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006. De Europese Gevangenisregels werden eerder uitvoerig besproken in FATIK, zie hiervoor: G. De Jonge, "De Europese gevangenisregels herzien: Nu nog een verdrag om ze rechtskracht te geven", Fatik, 2006, afl. 110, 15-22.

4 A. Coyle, "A Code of Ethics for Prison Personnel", keynote speech seminar "Sentence enforcement systems in the new Europe: placing importance on ethical values, transparency and effectiveness", Barcelona, april 2010, p. 3, <http://www.prisonstudies.org/news/all/73-sentence-enforcement-systems-in-the-new-europe-placing-importance-on-ethical-values,-transparency-and-effectiveness.html>.

Een gevangenisadministratie dient daarom over een duidelijke missieverklaring te beschikken, die gebaseerd is op internationale instrumenten en standaarden en die ook op een begrijpelijke manier gecommuniceerd wordt naar éénieder die betrokken partij is bij de werking van de gevangenissen.

De ethische code binnen het instrumentarium van de Raad van Europa

Het plan voor een dergelijke ethische code voor gevangenispersoneel komt niet uit het niets. De code situeert zich als het ware op het snijvlak van twee domeinen waarbinnen de Raad van Europa sinds geruime tijd normstellend optreedt. Aan de ene kant ligt de opmaak van de ethische code in het verlengde van de strijd tegen corruptie. Dit verklaart mede waarom de Raad van Europa bijzondere aandacht besteedt aan het handelen van al wie werkzaam is in de publieke sector. In mei 2000 nam het Comité van Ministers om die reden een aanbeveling aan over gedragscodes voor werknemers in de publieke sector.⁶ Een jaar later volgde een aanbeveling voor een Europese ethische code voor politieambtenaren.⁷

Aan de andere kant sluit de code aan bij de ruime waaier aan activiteiten gericht op de normering van detentie, die de afgelopen decennia binnen de Raad van Europa werden ontwikkeld (rechtspraak van het Europees Hof, de werkzaamheden van het Europese antifoltercomité, diverse aanbevelingen van het Comité van Ministers, enzovoort). Vooral onderdeel vijf van de in 2006 herziene Europese Gevangenisregels, dat handelt over management en personeel, vormt hierbij een direct aanknopingspunt. In regel 72 van de Gevangenisregels staat hierover het volgende te lezen:

"72.1 Prisons shall be managed within an ethical context which recognises the obligation to treat all prisoners with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.

72.2 Staff shall manifest a clear sense of purpose of the prison system. Management shall provide leadership on how the purpose shall best be achieved.

72.3 The duties of staff go beyond those required of mere guards and shall take account of the need to facilitate the reintegration of prisoners into society after their sentence has been completed through a programme of positive care and assistance.

72.4 Staff shall operate to high professional and personal standards"

Uit de toelichting bij de Europese Gevangenisregels blijkt dat de klemtoon op de ethische context van het gevangenisbeheer, zoals geformuleerd in regel 72, vooral moet begrepen worden in het licht van wat opsluiting doet met menselijke relaties: *'Without a strong ethical context the situation where one group of people is given considerable power over another can easily become an abuse of power.'*⁸ Er wordt hierbij aangestipt dat de realisering van een dergelijke ethische context niet louter een zaak is van het gedrag van individuele personeelsleden naar gevangenen toe. Leidinggevers in de gevangenissen en administratie moeten een duidelijke visie hebben en standvastigheid tonen om de hoogste standaarden op vlak van detentiebeheer te verzekeren.

Regel 72 ligt daarenboven in het verlengde van een oudere aanbeveling van het Comité van Ministers.⁹ In deze aanbeveling, die dateert uit 1997 en die handelt over de implementatie van sancties en maatregelen, wordt onder meer gewezen op *"the importance of making explicit the ethical basis of the work carried out by staff concerned with the implementation of community and custodial sanctions and measures"*. De lidstaten werden toen opgeroepen om nationale ethische richtlijnen uit te werken voor personeelsleden die betrokken zijn bij de implementatie van straffen en maatregelen.

De aanbeveling over de Europese ethische code

De ethische code bestaat uit vijf hoofdstukken. De aanbeveling stelt uitdrukkelijk dat de code in tandem moet worden gelezen met de Europese Gevangenisregels. De code werd als bijlage toegevoegd aan de aanbeveling en kan ook teruggevonden worden aan het einde van deze bijdrage (zie bijlage 'Appendix to Recommendation CM/Rec(2012)5'). We beperken ons hier tot het vermelden van een aantal interessante elementen.

Artikel 1 omschrijft de objectieven van het gevangenispersoneel in een democratische rechtsstaat als volgt: gevangenispersoneel moet (1) zijn plichten vervullen in overeenstemming met nationale wetgeving en internationale standaarden; (2) de fundamentele rechten en vrijheden van individuen beschermen en respecteren

5 European Committee on Crime Problems (CDPC) – Council for Penological Co-operation (PC-CP), European Code of Ethics for Prison Staff. Document prepared by Mr Andrew Coyle, Strasbourg, 30 april 2010. *Pc-cp/docs 2010/pc-cp (2010)11 – e, p. 3.*

6 Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2000.

7 Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001.

8 Commentary to Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, p. 32, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/E%20commentary%20to%20the%20EPR.pdf>.

9 Recommendation No. R (97) 12 of the Committee of Ministers to Member States on staff concerned with the implementation of sanctions and measures, adopted by the Committee of Ministers on 10 September 1997.

zoals deze in het bijzonder geformuleerd zijn in het Europese mensenrechtenverdrag; (3) de veiligheid waarborgen van alle gedetineerden en ervoor zorgen dat ze vastgehouden worden in condities die in overeenstemming zijn met relevante internationale standaarden, en in het bijzonder met de Europese Gevangenisregels; (4) het recht van de buitenwereld om beschermd te worden tegen misdrijven respecteren en beschermen en (5) werken aan de sociale re-integratie van gevangenen door hen de mogelijkheid te bieden om hun tijd achter tralies positief in te vullen.

Artikel 2 stelt dat de rollen en plichten van gevangenispersoneel ten opzichte van gedetineerden verschillen van deze van politie, leger, vervolgende en berechtende instanties. Artikel 3 schrijft voor dat het gevangenispersoneel op gepaste wijze dient samen te werken met relevante instellingen van de strafrechtsbedeling, met inbegrip van probatiediensten, voor zover deze bestaan.

De code besteedt het meeste aandacht aan gedragsrichtlijnen voor het gevangenispersoneel. Dit gebeurt in hoofdstuk vier. De richtlijnen worden toegelicht in zeven aparte onderverdelingen:

- (1) *Aansprakelijkheid*: het gevangenispersoneel, op alle niveaus, is persoonlijk verantwoordelijk voor, en draagt de gevolgen van, hun eigen handelingen, nalatigheden of bevelen aan ondergeschikten. Het komt hen toe om steeds op voorhand de wettelijkheid van hun beoogde handelingen te verifiëren (artikel 4).
- (2) *Integriteit*: hier wordt gewezen op het bewaren en bevorderen van hoge standaarden van persoonlijke eerlijkheid en integriteit (artikel 5); het onderhouden van positieve professionele relaties met gevangenen en hun familieleden (artikel 6); privé-, financiële of andere belangen mogen niet in conflict treden met de positie die men bekleedt (artikel 7); weerstand bieden tegen alle vormen van corruptie en informeren van bovengeschikten en andere gepaste organen over gevallen van corruptie (artikel 8); het uitvoeren van alle wettelijke opdrachten die door bovengeschikten worden opgedragen, maar ook de plicht om zich te weerhouden van het uitvoeren van instructies die ernstig en manifest een inbreuk betekenen op de wet. Dergelijke instructies moeten gemeld kunnen worden zonder te vrezen voor sancties.
- (3) *Respect voor en bescherming van menselijke waardigheid*: onder deze noemer worden negen artikelen

- opgenomen die betrekking hebben op het te allen tijde respecteren en beschermen van het recht op leven (artikel 10), menselijke waardigheid en mensenrechten (artikel 11); het zich onthouden van allerlei vormen van foltering en mishandeling (artikel 12); het respecteren en beschermen van de fysieke, seksuele en psychologische integriteit van gevangenen, met inbegrip van bescherming tegen geweld door medegedetineerden of eender welke andere persoon (artikel 13); beleefde en respectvolle omgang met gedetineerden, collega's en alle andere personen die de gevangenis betreden (artikel 14); inbreuken op het recht op privacy zijn enkel toegestaan wanneer dit strikt noodzakelijk is en enkel om een legitiem doel te bereiken (artikel 15); een verbod op het gebruik van geweld tegen gevangenen, met uitzondering van zelfverdediging of bij ontsnappingspoging of actieve of passieve fysieke weerstand t.a.v. een wettig bevel, en altijd als een laatste redmiddel (artikel 16); fouilles zijn enkel toegestaan wanneer dit strikt noodzakelijk is en mogen bij de uitvoering ervan de gevangenen niet vernederen (artikel 17); dwangmiddelen mogen enkel gehanteerd worden zoals voorzien in regel 68 van de Europese Gevangenisregels¹⁰; ze mogen in ieder geval nooit worden gebruikt bij zwangere vrouwen die aan het bevallen zijn en evenmin tijdens en onmiddellijk na de geboorte (artikel 18).
- (4) *Zorg en bijstand*: het gevangenispersoneel moet gevoelig zijn voor de bijzondere noden van individuen (zoals jongeren, vrouwen, minderheden, vreemdelingen, ouderen, gevangenen met een functiebeperking en gevangenen die zich om andere redenen in een kwetsbare positie bevinden) en er alles aan doen om aan die noden tegemoet te komen (artikel 19); de gezondheid van gevangenen moet beschermd worden en er dient onmiddellijk te worden opgetreden om medische bijstand te verzekeren telkens dit vereist is (artikel 20); er moet gezorgd worden voor de veiligheid, hygiëne en gepaste voeding van de gevangenen en inspanningen moeten geleverd worden opdat de gevangeniscondities in overeenstemming zijn met de relevante internationale standaarden, in het bijzonder de Europese Gevangenisregels (artikel 21); tot slot dient het gevangenispersoneel de sociale re-integratie van gevangenen te faciliteren door een programma van constructieve activiteiten, individuele interactie en bijstand (artikel 22).
 - (5) *Eerlijkheid, onpartijdigheid en non-discriminatie*: onder deze noemer worden vijf artikelen ondergebracht die betrekking hebben op het respect voor

10 68.1 *The use of chains and irons shall be prohibited.*

68.2 *Handcuffs, restraint jackets and other body restraints shall not be used except:*

a. *if necessary, as a precaution against escape during a transfer, provided that they shall be removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority unless that authority decides otherwise; or*

b. *by order of the director, if other methods of control fail, in order to protect a prisoner from self-injury, injury to others or to prevent serious damage to property, provided that in such instances the director shall immediately inform the medical practitioner and report to the higher prison authority.*

68.3 *Instruments of restraint shall not be applied for any longer time than is strictly necessary.*

68.4 *The manner of use of instruments of restraint shall be specified in national law.*

pluraliteit en diversiteit en het verbod op discriminatie (op basis van geslacht, leeftijd, ras, huidskleur, taal, religie, enzovoort). Het gevangenispersoneel moet hierbij bijzondere aandacht besteden aan de bepalingen van regel 29 van de Europese Gevangenisregels¹¹ (artikel 23); er wordt gewezen op de noodzaak om racisme en xenofobie te bestrijden, *gender*-gevoeligheid te bevorderen en 'sexual harassment' in relatie tot andere personeelsleden en gevangenen te voorkomen (artikel 24); taken moeten worden uitgevoerd op een correcte wijze, objectief en consistent (artikel 25); respect voor vermoeden van onschuld (artikel 26) en toepassen van objectieve en correcte tuchtprocedures, zoals voorzien in de Europese Gevangenisregels (regels 56 t.e.m. 63).¹² Hierbij dient het principe gerespecteerd te worden dat gevangenen die beticht worden van een tuchtinbreuk, beschouwd worden als onschuldig, tot hun schuld is bewezen (artikel 27).

- (6) *Samenwerking*: het gevangenispersoneel dient te verzekeren dat gevangenen hun recht op regelmatige en gepaste toegang tot hun advocaat en familie kunnen uitoefenen doorheen de detentie (artikel 28); ze dienen de samenwerking met overheidsorganisaties, NGO's en gemeenschapsorganisaties die werken aan het welzijn van gevangenen, te faciliteren (artikel 29) en een geest van samenwerking, steun en wederzijds vertrouwen en begrip te

bevorderen onder collega's (artikel 30).

- (7) *Vertrouwelijkheid en gegevensbescherming*: vertrouwelijke informatie waar het gevangenispersoneel over beschikt, moet vertrouwelijk worden gehouden, tenzij de plichtsvulling of de noden van de rechtspleging strikt anders vereisen (artikel 31); bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de plicht om de principes rond medisch geheim te respecteren (artikel 32); de verzameling, opslag en gebruik van persoonlijke gegevens door gevangenispersoneel moet uitgevoerd worden in overeenstemming met principes m.b.t. gegevensbescherming en in het bijzonder beperkt blijven tot wat nodig is voor de uitoefening van wettige, legitieme en specifieke doeleinden (artikel 33).

4. Tot besluit

De Europese ethische code voor het gevangenispersoneel bevat niet zoveel nieuws.¹³ Heel wat zaken kwamen reeds eerder in andere aanbevelingen aan bod. De veelvuldige verwijzingen naar de Europese Gevangenisregels van 2006 en de uitdrukkelijke aanbeveling dat de ethische code samen moet worden gelezen met die Gevangenisregels, bevestigt dit. Daarenboven zijn de Europese Gevangenisregels soms ook impliciet aanwezig, zoals bijvoorbeeld in artikel 6 van de code waar gewezen wordt op het belang van

11 29.1 *Prisoners' freedom of thought, conscience and religion shall be respected.*

29.2 *The prison regime shall be organised so far as is practicable to allow prisoners to practise their religion and follow their beliefs, to attend services or meetings led by approved representatives of such religion or beliefs, to receive visits in private from such representatives of their religion or beliefs and to have in their possession books or literature relating to their religion or beliefs.*

29.3 *Prisoners may not be compelled to practise a religion or belief, to attend religious services or meetings, to take part in religious practices or to accept a visit from a representative of any religion or belief.*

12 56.1 *Disciplinary procedures shall be mechanisms of last resort.*

56.2 *Whenever possible, prison authorities shall use mechanisms of restoration and mediation to resolve disputes with and among prisoners.*

57.1 *Only conduct likely to constitute a threat to good order, safety or security may be defined as a disciplinary offence.*

57.2 *National law shall determine:*

- a. *the acts or omissions by prisoners that constitute disciplinary offences;*
- b. *the procedures to be followed at disciplinary hearings;*
- c. *the types and duration of punishment that may be imposed;*
- d. *the authority competent to impose such punishment; and*
- e. *access to and the authority of the appellate process.*

58. *Any allegation of infringement of the disciplinary rules by a prisoner shall be reported promptly to the competent authority, which shall investigate it without undue delay.*

59. *Prisoners charged with disciplinary offences shall:*

- a. *be informed promptly, in a language which they understand and in detail, of the nature of the accusations against them;*
- b. *have adequate time and facilities for the preparation of their defence;*
- c. *be allowed to defend themselves in person or through legal assistance when the interests of justice so require;*
- d. *be allowed to request the attendance of witnesses and to examine them or to have them examined on their behalf; and*
- e. *have the free assistance of an interpreter if they cannot understand or speak the language used at the hearing.*

60.1 *Any punishment imposed after conviction of a disciplinary offence shall be in accordance with national law.*

60.2 *The severity of any punishment shall be proportionate to the offence.*

60.3 *Collective punishments and corporal punishment, punishment by placing in a dark cell, and all other forms of inhuman or degrading punishment shall be prohibited.*

60.4 *Punishment shall not include a total prohibition on family contact.*

60.5 *Solitary confinement shall be imposed as a punishment only in exceptional cases and for a specified period of time, which shall be as short as possible.*

60.6 *Instruments of restraint shall never be applied as a punishment.*

61. *A prisoner who is found guilty of a disciplinary offence shall be able to appeal to a competent and independent higher authority.*

62. *No prisoner shall be employed or given authority in the prison in any disciplinary capacity.*

63. *A prisoner shall never be punished twice for the same act or conduct.*

13 Zwitserland formuleerde in die zin volgende bemerking: 'Nous constatons que le présent projet ne contient pas fondamentalement de nouvelles recommandations', zie European Committee on Crime Problems (CDPC) – Council for Penological Co-operation (PC-CP), Member States' Comments on the Draft European Code of Ethics for Prison Staff. Strasbourg, 2 november 2011. PC-CP (2011) 17, p. 2.

positieve professionele relaties met gevangenen - dit gedragsvoorschrift sluit aan bij het concept van dynamische veiligheid zoals omschreven in regel 51.2 van de Gevangenisregels.

Wat is dan het belang van deze ethische code? De code beklemtoont het geheel eigen karakter van het werken in een detentiecontext en de uiteenlopende uitdagingen én verantwoordelijkheden die daarmee gepaard. De aanslepende sociale onrust in de gevangenissector, die mede de aanleiding vormde voor het uitzonderlijke *ad hoc*-bezoek van het Europese antifoltercomité in april 2012 aan België, maakt een dergelijke code brandend actueel. De gevolgen van de stakingen voor gedetineerden en familieleden, dienstverlenende organisaties e.d.m. die de toegang ontzegd worden tot de gevangenis, zijn niet van de poes en werden reeds eerder in FATIK onder de loep genomen.¹⁴ De artikelen uit de ethische code die betrekking hebben op respect voor recht op leven, fysieke integriteit en gezondheidsbescherming (artikelen 10, 13 en 20) zijn hier direct relevant. Hetzelfde geldt voor de artikelen die wijzen op samenwerking met andere organisaties en het verlenen van medewerking aan de sociale re-integratie van gedetineerden (artikelen 3, 22 en 29).

Maar ook los van de stakingsproblematiek, die groten-deels specifiek lijkt te zijn voor de Belgische situatie, blijft de Europese code van belang omdat hij aansluit bij – en aandacht vraagt voor – de geheel eigen context waarin gevangenispersoneel zijn taken dient uit te oefenen en die - gelet op het feit dat relaties tussen gedetineerden en personeel in een kunstmatig on-

evenwicht worden gebracht, waarbij de tweede groep in een bovengeschatte en de eerste groep in een ondergeschatte positie wordt gemanoeuvreed – inherent vatbaar is voor integriteitschendingen en corruptie.

Daarmee treedt overigens ook een ander aspect van de code voor het voetlicht. De code omschrijft immers uitdrukkelijk de opdrachten van het gevangenispersoneel en beklemtoont hierdoor de complexiteit van het werken in een gevangenis (artikel 1) en de unieke rol die het gevangenispersoneel in een dergelijke omgeving vervult (artikel 2). Een ethische code voor het gevangenispersoneel vormt in die zin een erkenning van het waardevolle karakter van het beroep en de unieke bijdrage die personeelsleden leveren aan een harmonieus samenleven in een moderne rechtsstaat. Een ethische code heeft m.a.w. ook belang in het licht van de publieke beeldvorming over de professie zelf:

*"In many countries there is little public knowledge about prisons, prison staff or their work. Whilst society generally recognises the intrinsic worth of public officials such as health workers and teachers, prison staff do not attract similar public esteem. Those responsible for prison administration should consider arranging a programme of public education and stimulate media interest to educate society about the important role which prison staff have in safeguarding civil society."*¹⁵

Kortom, een ethische code kan zowel een ingrediënt vormen in een meer omvattend integriteitsbeleid voor de gevangenissector, als een hefboom zijn om de veelzijdigheid en veeleisendheid van de job in het licht te stellen, en zo bij te dragen aan een meer positieve beeldvorming over het werken in een detentiecontext.

Bijlage: Appendix to Recommendation CM/Rec(2012)5¹⁶

I. Definition of the scope of the code

This code applies to prison staff at all hierarchical levels.

In this code, the term "prison" is used to describe institutions reserved for holding persons who have been remanded in custody by a judicial authority or who have been deprived of their liberty following conviction.

Nothing in this code should be interpreted as precluding the application of any relevant international human rights instruments and standards, especially the European Prison Rules as well as other professional codes of ethics applicable to specialised groups of staff.

II. Objectives of prison staff

1. The main objectives of prison staff in a democratic society governed by the rule of law shall be to:

- carry out all their duties in accordance with national law and international standards;
- protect and respect the fundamental rights and freedoms of individuals as enshrined, in particular, in the European Convention on Human Rights;
- ensure that all prisoners are safe and held in conditions that comply with relevant international standards, and in particular the European Prison Rules;¹⁷
- respect and protect the right of the public to be safeguarded from criminal activity;
- work towards the social reintegration of prisoners on release, by providing them with the opportunity to use their time in prison positively.

III. Prison staff and the criminal justice system

2. Prison staff shall have roles and duties different from those of the police, the military, the prosecution and the judiciary in respect of prisoners.

¹⁴ Zie hierover aflevering 130 van FATIK welke in 2011 verscheen en integraal gewijd is aan 'Stakingen in de Belgische gevangenis'. Deze aflevering is ook online beschikbaar op: <http://www.mensenrechten.be/index.php/site/archief/fatik>.

¹⁵ A. Coyle, "A Code of Ethics for Prison Personnel", keynote speech seminar "Sentence enforcement systems in the new Europe: placing importance on ethical values, transparency and effectiveness", Barcelona, april 2010, p. 3

¹⁶ De aanbeveling is integraal beschikbaar op: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1932803&Site=CM>.

¹⁷ Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules (adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies).

3. Prison staff shall co-operate appropriately with relevant institutions of the criminal justice system, including with probation services, where they exist.

IV. Guidelines for prison staff conduct

A. Accountability

4. Prison staff at all levels shall be personally responsible for, and assume the consequences of, their own actions, omissions or orders to subordinates; they shall always verify beforehand the lawfulness of their intended actions.

B. Integrity

5. Prison staff shall maintain and promote high standards of personal honesty and integrity.

6. Prison staff shall endeavour to maintain positive professional relationships with prisoners and members of their families.

7. Prison staff shall not allow their private, financial or other interests to conflict with their position. It is the responsibility of all prison staff to avoid such conflicts of interest and to request guidance in case of doubt.

8. Prison staff shall oppose all forms of corruption within the prison service. They shall inform superiors and other appropriate bodies of any corruption within the prison service.

9. Prison staff shall carry out all legal instructions properly issued by their superiors, but they shall have a duty to refrain from carrying out any instructions which are seriously and manifestly infringing the law and to report such instructions, without having to fear sanctions.

C. Respect for and protection of human dignity

10. Prison staff shall at all times respect and protect everyone's right to life.

11. In the performance of their daily tasks, prison staff shall respect and protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons.

12. Prison staff shall not inflict, instigate or tolerate any act of torture or other inhuman or degrading treatment or punishment, under any circumstances, including when ordered by a superior.

13. Prison staff shall respect and protect the physical, sexual and psychological integrity of all prisoners, including against assault by fellow prisoners or any other person.

14. Prison staff shall at all times treat prisoners, colleagues and all other persons entering prison with politeness and respect.

15. Prison staff shall only interfere with individual's right to privacy when strictly necessary and only to achieve a legitimate objective.

16. Prison staff shall not use force against prisoners except in self-defence or in cases of attempted escape or active or passive physical resistance to a lawful order, and always as a last resort.

17. Prison staff shall carry out personal searches only when strictly necessary and shall not humiliate prisoners in the process.

18. Prison staff shall use instruments of restraint only as provided for by Rule 68 of the European Prison Rules. In particular they shall never use them on women during labour, during birth and immediately after birth.

D. Care and assistance

19. Prison staff shall be sensitive to the special needs of individuals, such as juveniles, women, minorities, foreign nationals, elderly and disabled prisoners, and any prisoner who might be vulnerable for other reasons, and make every effort to provide for their needs.

20. Prison staff shall ensure the full protection of the health of persons in their custody and, in particular, shall take immediate action to secure medical attention whenever required.

21. Prison staff shall provide for the safety, hygiene and appropriate nourishment of persons in the course of their custody. They shall make every effort to ensure that conditions in prison comply with the requirements of relevant international standards, in particular the European Prison Rules.

22. Prison staff shall work towards facilitating the social reintegration of prisoners through a programme of constructive activities, individual interaction and assistance.

E. Fairness, impartiality and non-discrimination

23. Prison staff shall respect plurality and diversity and not discriminate against any prisoner on the basis of sex, age, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status, or the type of offence alleged or committed by that prisoner. Prison staff shall pay particular attention to the provisions of Rule 29 of the European Prison Rules.

24. Prison staff shall take full account of the need to challenge and combat racism and xenophobia, as well as to promote gender sensitivity and prevent sexual harassment of any form both in relation to other staff and to prisoners.

25. Prison staff shall carry out their tasks in a fair manner, with objectivity and consistency.

26. Prison staff shall respect the presumption of innocence of prisoners who have not been convicted or sentenced by a court.

27. Prison staff shall apply objective and fair disciplinary procedures as provided for by the European Prison Rules.¹⁸ Moreover, they shall respect the principle that prisoners charged with a disciplinary offence shall be considered innocent until proven guilty.

F. Co-operation

28. Prison staff shall ensure that prisoners can exercise their right to have regular and adequate access to their lawyers and families throughout their imprisonment.

29. Prison staff shall facilitate co-operation with governmental or non-governmental organisations and community groups working for the welfare of prisoners.

30. Prison staff shall promote a spirit of co-operation, support, mutual trust and understanding among colleagues.

G. Confidentiality and data protection

31. Information of a confidential nature in the possession of prison staff shall be kept confidential, unless the performance of duty or the needs of justice strictly require otherwise.

32. Particular attention shall be paid to the obligation to respect principles of medical confidentiality.

33. The collection, storage, and use of personal data by prison staff shall be carried out in accordance with data protection principles and, in particular, shall be limited to the extent necessary for the performance of lawful, legitimate and specific purposes.

V. General

34. Prison staff shall respect the present code. They shall also, to the best of their capability, prevent and rigorously oppose any violations of it.

35. Prison staff who have reason to believe that a violation of the present code has occurred or is about to occur shall report the matter to their superior authorities and, where necessary, to other appropriate authorities.

¹⁸ Rules 56-63.

Hervormingen strafuitvoeringsbeleid komen in het gedrang? De adviesraden rekken hun spieren...

Neil Paterson *

In de nasleep van de commotie over de voorwaardelijke invrijheidstelling van Michelle Martin werd in september uiteindelijk een consensus bereikt binnen het Kernkabinet over grondige hervormingen van de wet externe rechtspositie van veroordeelden (WERV). Dan volgde een periode van radiostilte want zelfs de leden van de Commissie Justitie hebben geen definitieve wettekst gezien. De stilte werd verbroken in de laatste week van november toen de twee belangrijkste adviesraden, de Raad van State en de Hoge Raad voor Justitie, hun adviezen bezorgden aan de regering m.b.t. het voorontwerp van wet van minister van Justitie Turtelboom daaromtrent. Opmerkelijk is dat beide instanties zeer kritisch tegenover het voorontwerp lijken te staan. Lijken, want helaas blijft de inhoud van alle adviezen van de Raad van State t.a.v. voorontwerpen vertrouwelijk. Niettemin meldden verschillende persbronnen dat de Raad van State het voorontwerp van minister Turtelboom "ongrondwettelijk en discriminerend" noemde.¹

oordeelden tot een vrijheidsstraf en is van toepassing zodra de wet in het Belgische Staatsblad gepubliceerd wordt.

De Hoge Raad heeft geen principiële probleem met het feit dat de gedetineerde zelf het initiatief moet nemen tot de aanvraag van de VI. Echter vreest de Raad dat voor sommige gedetineerden, vooral die slecht geïnformeerd, sociaal zwakker of geïsoleerd zijn, een schriftelijke toelichting niet zou volstaan. De Raad dringt er daarom op aan dat deze kennisgeving niet enkel schriftelijk moet gebeuren, maar ook het voorwerp moet uitmaken van een individueel onderhoud tussen de directie en de betrokken gedetineerde. De Raad herinnert ook de regering eraan dat de behartiging van de belangen van alle gedetineerden door de penitentiaire administratie vereist is conform de aanbevelingen van de Raad van Europa ter zake.³

Toegangsbeperkingen tot de strafuitvoeringsrechtbank t.a.v. bepaalde categorieën gedetineerden

Het voorontwerp en het advies van de Hoge Raad voor Justitie

In tegenstelling tot de Raad van State zijn de adviezen van de Hoge Raad voor Justitie wel openbaar gemaakt. In deze korte bijdrage koppelen wij sommige belangrijke punten van het voorontwerp van wet aan het ingediende advies van de Hoge Raad.²

Afschaffing van de automatische opstart van een reclasseringsdossier

Het voorontwerp voorziet de afschaffing van de automatische opstart van de procedure voor het bekomen van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). In plaats daarvan zouden gevangenisdirecteuren slechts verplicht zijn om gedetineerden tijdig schriftelijk op de hoogte te stellen van de mogelijkheid een VI aan te vragen. Niet onbelangrijk: deze maatregel geldt voor alle ver-

Voor bepaalde categorieën van gedetineerden voorziet het voorontwerp een aantal wijzigingen aan de toegangscriteria tot de strafuitvoeringsrechtbank (SURB) en de beslissingsprocedures t.a.v. de toekenning van VI. Het gaat hier over degenen die tot 30 jaar of levenslang veroordeeld worden en ook terbeschikkingstelling van de SURB worden opgelegd. In deze zaken kan de SURB slechts een verzoek tot VI onderzoeken als de gevangenisdirecteur én het Openbaar Ministerie op voorhand een gunstig advies verlenen. Zelfs als de SURB het verzoek van deze gedetineerden toch kan onderzoeken, kan een VI maar toegekend worden met unanimité van stemmen (zowel van de voorzitter als assessoren). Deze maatregelen zijn ook meteen van toepassing.

Volgens de Hoge Raad zijn deze twee wijzigingen helemaal onaantvaardbaar. Het voorstel geeft de gevangenisdirecteur en het Openbaar Ministerie - beiden hiërarchisch onderworpen aan de minister van Justitie

* Neil Paterson is stafmedewerker Justitieel Welzijnswerk en detentie bij het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

¹ De Standaard, 30 november 2012, De ochtend, Radio 1, 30 november 2012.

² Advies over het voorontwerp van wet tot wijziging van het strafwetboek tot invoering van een nieuwe grond van herhaling en tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende modaliteiten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, Hoge Raad voor Justitie, 25 oktober 2012.

³ Aanbeveling 2003/22 van het Comité van Ministers aan de Lidstaten aangaande de voorwaardelijke invrijheidstelling: 17. De bevoegde overheden zouden de vereiste procedure moeten starten zodat de beslissing over de voorwaardelijke invrijheidsstelling kan worden gewezen zodra de gedetineerde de vereiste minimumperiode heeft uitgezeten.

– effectief de mogelijkheid om te bepalen wie voor een rechtbank mag verschijnen. Volgens de Raad druist dit in tegen het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter en komt neer op een ernstige miskening van de scheiding der machten, het tegensprekelijk karakter van de rechtspleging en de grondwettelijke en internationale regels.⁴ Bovendien doet de voorwaarde betreffende eenparigheid afbreuk aan de volwaardige hoedanigheid van magistraat van de assessoren (de ene specialist in penitentiaire zaken, de andere in sociale re-integratie). De Raad benadrukt ook dat elders in het Belgische strafrecht, unanimitéit van stemmen trouwens enkel wordt vereist voor strafverzwaring in graad van beroep. Daarom is het niet logisch om eenparigheid te vereisen voor het toekennen van een gunstmaatregel voor gestraften.

Gegeven de cumulatieve aard van deze kritieken heeft de Raad zich uitgesproken voor het eenvoudig schrappen van deze maatregelen van het voorontwerp. Als deze bepalingen toch worden behouden meent de Raad dat de maatregelen niet onmiddellijk van toepassing mogen zijn. Zij moeten slechts van toepassing worden op veroordelingen uitgesproken na de inwerkingtreding van de nieuwe wet.

Tijdsvoorwaarden voor VI

Volgens het voorontwerp zullen mensen die in de toekomst veroordeeld worden tot een straf van 30 jaar of levenslang langer moeten vastzitten voordat zij in aanmerking komen voor VI. Voortaan moeten gedetineerden in deze categorieën minstens de helft van hun straf uitzitten. Voor recidivisten wordt de drempel opgetrokken tot drie vierde van de straf. De huidige tijdsvoorwaarden voor gedetineerden veroordeeld tot een straf van meer dan drie jaar is een derde van de straf (voor recidivisten twee derde en niet meer dan 14 jaar). Gedetineerden veroordeeld tot levenslang moeten voorlopig ten minste 10 jaar van hun straf uitzitten of in geval van herhaling 16 jaar.

In zijn advies neemt de Raad akte van de wens van de regering om strikter om te gaan met daders van zeer ernstige inbreuken, maar herinnert er niettemin aan dat wetenschappelijk niet bewezen is dat een verlenging van de hechtenis het risico op recidive vermindert. De Raad verwijst naar verschillende buitenlandse studies die eerder lijken aan te tonen dat de kans op recidive groter is naarmate het deel van de straf dat in hechtenis werd uitgevoerd, langer is.

Definities wettelijke herhaling

Het voorontwerp voorziet een nieuwe 'grond van

herhaling' voor zware misdrijven tegen personen: iemand die vandaag eerst voor wanbedrijf (zoals een diefstal) wordt veroordeeld en nadien een misdaad (zoals moord), is volgens de huidige wetgeving niet 'in staat van herhaling' en kan daardoor vrijkomen na het uitzitten van één derde van de uitgesproken straffen. In de toekomst zal iemand zich in bepaalde gevallen van 'misdad na wanbedrijf' in staat van herhaling bevinden en zal minimaal zestien jaar moeten uitzitten alvorens een VI kan worden toegekend.

De Hoge Raad is van oordeel dat de voorwaarden van de nieuwe grond van herhaling onvoldoende precies zijn geformuleerd en dat daardoor het legaliteitsbeginsel in het gedrang komt. Zo wordt in het voorontwerp gesproken over een wanbedrijf dat 'ernstig lijden' heeft veroorzaakt, een wel zeer vage omschrijving. Ook stelt de Hoge Raad zich de vraag of de nieuwe grond van herhaling geen ongeoorloofde ongelijke behandeling in het leven roept tussen plegers van feiten die ernstig lijden hebben veroorzaakt en plegers van feiten die dergelijk lijden niet hebben veroorzaakt.

Algemene beschouwingen

Los van de specifieke inhoud van het voorontwerp zelf is de Raad niet terughoudend om een mening te geven over het al dan niet coherente karakter van het justitiebeleid in het algemeen en de afwezigheid van een wetenschappelijke onderbouwing van de geplande hervormingen in het bijzonder. Specifiek betreurt de Raad dat de regering, voor het voorstellen van wijzigingen aan de WERV, geen wetenschappelijke evaluatie heeft gevraagd van de werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en van de concrete toepassing van de hierboven vermelde wet externe rechtspositie van veroordeelden. Een dergelijke evaluatie, zo meent de Raad, zou een veel ruimere en objectievere basis hebben uitgemaakt voor aanpassingen en hervormingen op het vlak van de strafuitvoering.

Besluit

De kritische opmerkingen van de Hoge Raad voor Justitie maken het duidelijk dat de controversiële hervormingen van de strafuitvoering nog verder door stormachtige zeeën moeten varen. In FATIK zijn vele van deze problemen al aangekaart.⁵ Hoewel een advies van de Raad van State en de Hoge Raad voor Justitie niet bindend zijn voor de regering, zou het verbazingwekkend (en teleurstellend) zijn als het voorontwerp in onaangepaste vorm nu aan het parlement zou voorgelegd worden. De adviesraden hebben inderdaad hun spieren gerekt. Het valt nu af te wachten hoe de minister hierop zal reageren.

⁴ Onder meer artikel 6, 1 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

⁵ Zie FATIK 135 vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken, FATIK 131 naar een evidence based gevangenisbeleid in België.

Geïnterneerd: cel of zorg? De stem van geïnterneerden

Marion Van Hecke *

De voorbije twee jaar heeft de Liga voor Mensenrechten intensief gewerkt rond het campagnethema internering. De reden hiervoor is dat we strijden voor hun recht op behandeling. Bij een derde van de geïnterneerden, namelijk zij die in de gevangenis verblijven, wordt dat recht geschonden.

Op dit moment zitten ruim duizend geïnterneerden in de gevangenis, waar ze niet de gepaste behandeling en begeleiding krijgen die ze zo hard nodig hebben. Nochtans schrijft de wet van 12 januari 2005 betreffende de interne rechtspositie van gedetineerden voor dat de gezondheidszorg gelijkwaardig moet zijn aan die in de vrije samenleving en dat deze aangepast moet zijn aan zijn specifieke noden (art. 88).

Op 21 april 2007 werd een interneringswet goedgekeurd die de wet van 1964 betreffende de bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers moet vervangen. De interneringswet moet zorgen voor een professionalisering van de interneringsprocedure in ons land. Zo wordt het deskundigenverslag verplicht, zouden enkel geaccrediteerde experts nog psychiatrisch onderzoek mogen doen en nemen de strafuitvoeringsrechtbanken de taken over van de Commissies ter Bescherming van de Maatschappij. Tot op heden is deze wet nog steeds niet in werking getreden. Momenteel ligt de deadline op 1 januari 2013, maar na herhaaldelijk uitstel zal de interneringswet waarschijnlijk ook dan niet in werking treden. Oorzaak is onder meer dat een reeks uitvoeringsbesluiten nog steeds niet klaar zijn, bevestigt het kabinet van minister van Justitie Turtelboom.

De verantwoordelijke politici willen aantonen dat internering wel degelijk op de agenda staat en verwijzen maar al te graag naar de oprichting van de befaamde Forensisch Psychiatrische Centra die op dit moment gebouwd worden en vanaf 2014 plaats moeten bieden aan iets meer dan 450 geïnterneerden. Dat is nog niet de helft van de huidige populatie van geïnterneerden in de gevangenis. Er is bovendien nog steeds geen akkoord over wie deze centra zal beheren en uitbaten: Justitie of Volksgezondheid? Volgens de Liga voor Mensenrechten moeten geïnterneerden onder de gedeelde bevoegdheid van beide overheidsdiensten vallen.

In het kader van haar campagnethema rond internering, bracht de Liga voor Mensenrechten een boek uit, getiteld "Geïnterneerd: cel of zorg?". Via dit boek krijgen geïnterneerden een stem. Het is geen boek met juridische termen of grote beloftes, maar wel één met een creatieve inslag. Op die manier zijn geïnterneerden niet langer een cijfer in een vergeten tabel, maar krijgen ze opnieuw een gezicht en een verhaal. De toekomst ziet er niet rooskleurig uit en de rechten van geïnterneerden lijken geen hoge prioriteit voor de beleidsmakers. De Liga voor Mensenrechten wil deze situatie drastisch veranderd zien. Daarom werd een manifest opgesteld met 12 standpunten.

Het manifest benadrukt het recht op behandeling voor geïnterneerden en het gebrek daaraan binnen de gevangensmuren. De overbevolking maakt van deze groep delinquenten een mikpunt van spot en mishandelingen. Zeker voor de mentaal gehandicapten onder hen, die zich het minst van al kunnen verweren. Deze mensen horen thuis binnen de gehandicaptenzorg. De instroom moet worden ingedijkt door van de interneringsmaatregel een uitzondering te maken en geen regel voor een bepaalde categorie van misdrijven. Daarnaast moeten de voorwaarden bij vrijheid op proef voor alle gedetineerden en in het bijzonder voor geïnterneerden geïndividualiseerd worden, zodat ze bij een schending van de voorwaarden niet meteen terug in de gevangenis worden opgesloten.

De Liga eist dat alle bepalingen betreffende de inobservatiestelling van geïnterneerden binnen de gevangenis geschrapt worden uit de wet van 2007. Zo zullen geïnterneerden niet langer in de gevangenis wachten op de aanduiding door de CBM van de inrichting waar hij of zij zal verblijven.

De nieuwe wet van 21 april 2007 schaft de Commissies tot Bescherming van de Maatschappij af en zo ook de functie van de psychiater die op de zittingen aanwezig is. De opvolging van de internering valt nu onder bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank. Gelet op de specifieke situatie van geïnterneerden en het grote verschil met gedetineerden is de Liga ervan overtuigd dat een psychiater verplicht aanwezig dient te zijn.

* Marion Van Hecke is beleidsmedewerker bij de Liga voor Mensenrechten en eindredactrice van FATIK.

Het is van groot belang dat de capaciteit van de zorgteams binnen de gevangenis wordt vergroot. De beoogde gelijkwaardigheid tussen de gezondheidszorg binnen en buiten de gevangenis wordt absoluut niet bereikt. Ook een verruiming van de capaciteit binnen de IBM's (Inrichting ter Bescherming van de Maatschappij) en een uitbreiding van het personeel dringen zich op. Ook het bestaande personeel dient zich bij te scholen. De vraag naar verzorgers is zeer groot, terwijl het aanbod bijzonder klein is. De Liga juicht initiatieven zoals de vorming Forensische Gedragswetenschappen aan de Universiteit Gent en de het keuzetraject "justitie en geestelijke gezondheid" voor de studenten maatschappelijk werk aan de Arteveldehogeschool dan ook toe.

Naar analogie met de uitspraak van 2 oktober 2012 door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) waarbij de Belgische staat een schadevergoeding van 24.000 euro moet betalen aan een geïnterneerde omdat hij jarenlang in de gevangenis verbleef – terwijl talloze rapporten duidelijk stelden dat hij daar niet thuishoorde –, ijvert de Liga voor een automatische schadevergoeding voor elke geïnterneerde die langer dan zes maanden in de gevangenis zit.

Ook alle sectoren van de geestelijke gezondheidszorg moeten aangemoedigd worden om geïnterneerden op te vangen in hun programma. Daarvoor zijn een sensibiliseringscampagne en meer middelen nodig. Aan de hand van quota moeten instanties financieel beloofd worden voor de opvang van geïnterneerden.

Een van de belangrijkste kwesties die spelen binnen het beleid, is de bevoegdheid waaronder geïnterneerden vallen. Volgens de Liga moeten deze mensen onder de gedeelde bevoegdheid van Justitie en Volksgezondheid vallen. Daarbij staat Justitie in voor de bewaking en veiligheid en Volksgezondheid zorgt voor de geestelijke gezondheidszorg van haar patiënten. Het bestaande samenwerkingsakkoord tussen beide diensten betreffende de begeleiding en behandeling van seksuele delinquenten moet worden verbreed naar geïnterneerden in het algemeen.

De oprichting van de Forensisch Psychiatrische Centra in Antwerpen en Gent, is voor de Liga een opluchting. Desalniettemin is de discussie rond de uitbesteding nog lopende en is er nood aan de uitwerking van een forensisch psychiatrisch zorgcircuit met oog voor residentiële forensische behandelafdelingen voor kort of langdurig verblijf (FPC's), forensisch psychiatrische verzorgingstehuizen, forensisch beschermt wonen, dag of nacht verblijf met zowel therapeutisch als rehabiliterend karakter, psychiatrische zorg in thuisituatie en ambulante begeleiding.

De doelstelling van de nieuwe wet van 21 april 2007 is tweërlei: enerzijds de bescherming van de maat-

schappij en anderzijds een gepaste begeleiding van de geïnterneerde met het oog op zijn re-integratie in de maatschappij. De wet lijkt voorrang te geven aan de eerste doelstelling. Om het therapeutische traject van de geïnterneerde niet in conflict te laten komen met de rigiditeit van de regelgeving, zal een letterlijke opname van de bijkomende uitvoeringsmodaliteit soelaas bieden.

Naast het manifest en de publicatie van ons boek "Geïnterneerd: cel of zorg?" is de Liga ook de straat op getrokken. Deze zomer hebben we aan alle grote Vlaamse stations met een Foursquare-actie mensen aangezet om in te checken in een gevangenis, in naam van een geïnterneerde. Onder de noemer "check in to check out" hebben we honderden virtuele handtekeningen verzameld. We hebben een gesprek aangevraagd bij de ministers van Justitie, Annemie Turtelboom en Volksgezondheid, Jo Vandeurzen om deze handtekeningen en ons manifest te overhandigen.

De media-aandacht rond de problematiek was dit najaar bijzonder groot. Sinds de veroordeling van de Belgische staat door het EHRM is internering weer een hot item geworden in de pers. Al jarenlang wordt België door verschillende internationale instanties op de vingers getikt voor het gebrek aan aangepaste opvang en behandeling van geesteszieke delinquenten. We hebben daarvan de vruchten kunnen plukken toen we ons boek voorstelden op de Boekenbeurs. Tien dagen lang konden we ons verhaal brengen en de mensen bewustmaken van deze schrijnende wantoestanden.

Eind november organiseerden we ons slotevenement, zijnde een debat in het Guislainmuseum te Gent. Ruim honderd geïnteresseerden, academici, beleidswerkers, zorgverleners, (ex-)geïnterneerden en familieleden kwamen luisteren naar het betoog dat gehouden werd door senator Bert Anciaux, Gentse gevangenisdirecteur Luc Stas, Dominique Willaert, artistiek leider van Victoria Deluxe en Werner Vanhout en Dirk Janssens, experts ter zake van de FOD Justitie. Moderator van dienst was journaliste Els Vanheuverzwyn. Het was een bijzonder boeiende avond waarbij publiek en panel op een constructieve manier met elkaar in debat gingen over de pijnpunten, noodzakelijke veranderingen en toekomstvisies omtrent internering. Het nawoord van CBM-voorzitter Henri Heimans toonde aan dat de problematiek op tien jaar tijd nauwelijks veranderd is. Laten we hopen dat met dit debat en onze hele campagne de beleidsmakers de ernst en dringendheid van de zaak inzien.



Geïnterneerd: cel of zorg?

Liga voor Mensenrechten, Gent, 2012, 100 p.
te bestellen via www.mensenrechten.be
of 09/223.07.38
€ 15

Cesare deve morire¹ Drama in een Romeinse gevangenis

Chris Hermans *

Rome, 44 voor Christus, de Iden van maart: Gaius Julius Caesar, generaal en dictator voor het leven wordt met messteken in de senaat om het leven gebracht. De samenzweerders zijn enkele senatoren onder wie Marcus Iunius Brutus en Cassius.

Deze gebeurtenissen inspireren al eeuwen kunstenaars van allerlei slag. William Shakespeare schreef er zijn tragedie over in 1599 en deze wordt al net zo lang opgevoerd. Met de film "Cesare deve morire" (Caesar moet sterven) keren we terug naar Rome. De Italiaanse tachtigers Paolo (*1931) en Vittorio (*1929) Taviani gebruikten de tekst van de bard als basis voor hun film die gedraaid werd in de afdeling hoge veiligheid van de Rebibbia-gevangenis in de Eeuwige Stad, waar een groepje gedetineerden het stuk zal opvoeren.

De film begint in kleur en toont Brutus op scene in oud-Romeinse outfit die zich op zijn eigen zwaard stort terwijl hij Caesar toeroept dat die nu vrede kan vinden. Bij het lichaam van de dode Brutus voert Antonius het woord en zegt aan Rome en de wereld "questo è un uomo" (dit is een man). De voorstelling is ten einde, het applaus barst los en de gedetineerden-acteurs jubelen bij hun succes. Daarna wordt het stil, het publiek verlaat de zaal en de gevangenis en de bewakingsagenten manen de acteurs aan de scene te verlaten, ze verlaten in groep de zaal en worden één voor één in hun cellen opgesloten.

Dan volgt een flash-back in zwart-wit, zes maanden eerder. Een zaaltje vol gedetineerden, de directeur spreekt hen toe. Voor het jaarlijks toneel werd gekozen voor "Julius Caesar" van Shakespeare. De regisseur, Fabio Cavalli licht het verhaal toe. De geïnteresseerden kunnen zich vanaf de volgende dag inschrijven op de gebruikelijke manier. Dan volgen de audities die meteen al veel duidelijk maken en die werkelijk amusant zijn. De kandidaat-acteurs moeten zichzelf voorstellen (naam, geboortedatum en -plaats, naam van de ouders en adres) terwijl ze zogezegd aan een grenscontrole staan met in de verte hun geliefde. Ze moeten dit op twee manieren doen. Eerst triestig en vrijwillig, dan gedwongen en boos. De wisseling van beide stemmingen is indrukwekkend. Daarna worden de rollen uitgekozen en vermelden plaatjes tot welke straf en voor welke feiten elke acteur werd veroordeeld. Ik stel mij

de vraag of dit nodig was, maar de gebroeders Taviani leggen uit dat dit de bedoeling was en dat de betrokken acteurs hier ook mee akkoord waren. Men draait in hoge veiligheidsgevangenis en de betrokkenen zijn zwaar gestraft, waaronder enkele "fine pena: mai", hetgeen betekent dat ze levenslang hebben gekregen, maar zonder de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij de gewone vorm van levenslang (ergastolo) is er wel een mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling na 26 jaar detentie. De juridische term voor "fine pena: mai" is in feite "ergastolo ostativo" waarbij degenen die onder dit artikel 4bis van de Italiaanse "basiswet"² vallen van "gunsten", zoals verlof, thuisdetentie en voorwaardelijke invrijheidstelling worden uitgesloten.

De Taviani kortten het stuk van de dichter uit Stratford danig in. De film duurt met de aftiteling erbij 76 minuten. Om te beginnen werden de vrouwenrollen geschrapt, die van Portia en Calphurnia, respectievelijk de vrouw van Brutus en van Caesar en dit om de simpele reden dat er in een mannengevangenis geen vrouwen zitten. Een andere aanpassing is het taalgebruik. De tekst werd door de acteurs immers hertaald vanuit de Italiaanse theatertekst naar hun eigen dialect: het Romeins, het Napolitaans, het Siciliaans en de tongval van Puglia. Deze ingreep heeft als effect dat de gedetineerden-acteurs, geleidelijk hun personage worden. De tekst van de bard wordt hun eigen tekst terwijl ze repeteren op de plekken die deel uitmaken van hun dagelijks leven, hun cel, de gangen, de bibliotheek, de wandeling.

Zij vormen zo het natuurlijke decor dat getuigt van troosteloosheid, eentonigheid en desolaatheid, versterkt doordat het in zwart-wit wordt getoond. Ook de woorden van Shakespeare lossen op in het dagdagelijkse gevangenisleven. De acteurs spelen hun rollen uitstekend, zozeer dat ze op het einde wel versmolten lijken met hun personage en het moeilijk uit te maken is wanneer ze uit hun rol vallen. Dit wordt versterkt doordat het stuk van de Engelsman qua thematiek verbluffend dicht aanleunt bij dat van de gedetineerden-acteurs zelf: vriendschap en verraad, opofferingen, wreedheid en geweld, eergevoel en weerwraak. Het conflict tussen veiligheid en vrijheid, de tiran die Caesar dreigt te worden en daarbij de republiek in gevaar

* Chris Hermans is redactielid van FATIK.

¹ Cesare deve morire (Italië, 2012), Regie: Paolo Taviani, Vittorio Taviani, verdeeld door Sacher Distribuzione, in Italië ook uit op DVD bij CG Home Video, s.r.l.

² "Ordinamento penitenziario", voluit "Legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà" <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975-07-26;354!vig=>

brengt. Brutus' innerlijk conflict tussen verraad aan een vriend die hem als zijn zoon beschouwt en de republiek, het belang van de staat. Brutus sluit zich aan bij de samenzweerders, niet omdat hij niet van Caesar houdt, maar omdat hij van Rome houdt. Het gaat om de strijd tussen iets willen doen en iets moeten doen en de keuzes die mensen daarbij maken. Het acteren zelf is eveneens een onderwerp, of liever nog het "veinzen" dat in de gevangenis op verschillende niveaus de boventoon voert: een masker opzetten, zich stoer houden, het imago hooghouden en voor de misantropen wellicht ook het veinzen van spijt en berouw – wie zal het zeggen.

Wetend dat enkele acteurs werden veroordeeld wegens lidmaatschap van de maffia (Camorra, 'Ndrangheta) maakt sommige uitspraken wel zeer dubbelzinnig. Neem de lijkrede die Antonius houdt bij het lichaam van Caesar op het forum (de wandeling). Hij spreekt het volk (de gedetineerden in de cellen die op de wandeling uitgeven) toe en zegt daarbij over Brutus en zijn vrienden dat het "uomini d'onore" (mannen van eer, "all honourable men" in de woorden van Shakespeare) zijn. De normale Italiaanse tekstvariant luidt meestal "uomini rispettabili" en "uomini d'onore" heeft net die maffiaconotatie. Maar wordt de film daardoor een maf-fiafilm?

De film is moeilijk in een vakje te stoppen: is het een documentaire? Nee, het is geen "leven zoals het is", noch een "achter de schermen" of een "achter de muren". Het is evenmin een verfilmde theatervoorstelling. Een kostuumdrama? Docu-fiction? Het heeft er iets van maar deze film blinkt uit in originaliteit. Het doet denken aan de film Dogville van Lars von Trier in zijn soberheid, naaktheid. Maar deze film werd niet in een studio opgenomen... Er werd evenmin gebruik gemaakt van speciale effecten: enkel de tekst en de schitterende kadring en cameravoering op de verschillende plaatsen in de gevangenis volstaan. Er wordt vermoord, maar er komt geen bloed aan te pas, de acteurs, hun spel en hun blikken zijn de wapens.

De Taviani's, nestors van de Italiaanse cinema met grote C en bekend van films als "Padre Padrone", "Kaos", "La notte di San Lorenzo", "Fiorile" en "Tu ridi", maakten met deze "Cesare" een film die beklijft, die in je gedachten en leden blijft hangen en je niet snel loslaat. Ze werden daarbij geholpen door Fabio Cavalli van het "Centro Studi Enrico Maria Salerno"³, theaterregisseur die al meer dan tien jaar werkt en "theaterlabo's" geeft in de Rebibbia gevangenis en die zodoende de basis heeft gelegd voor de schitterende samenwerking met de gedetineerden-acteurs. In Rebibbia, een gevangenis die 1750 gedetineerden "huisvest" hebben drie afdelingen al jaren hun theatergezelschap, waaraan samen

meer dan honderd gedetineerden participeren.

Het is de verdienste van de verdeler, Sacher Distribuzione dat de film er uiteindelijk kwam. Collega-regisseur Nanni Moretti (Caro Diario, La Stanza del figlio en recent Habemus Papam) en verantwoordelijke bij Sacher was de enige die de moed had om de film uit te brengen. Andere verdelers hadden eerder neen gezegd. De film won in Berlijn de Gouden Beer en is de Italiaanse inzending voor de Oscars. Hij is net uit in de Verenigde Staten.

Deze film is een vurig pleidooi voor "humanitas" en dit in dubbele zin. Het wijst naar een traditie waarin de klassieken, de kunst, literatuur en theater centraal staan. Maar het refereert ook naar de menselijkheid, naar het erkennen en eerbiedigen van iedere mens ongeacht ras, geslacht of afkomst. Hier is het verder kijken dan het label dat aan het begin van de film wordt gegeven met de strafbare feiten waarvoor de acteur is veroordeeld en de strafmaat die hem is toebedeeld. Men bekijkt de gedetineerde als mens, hetgeen getoond wordt in een scene waarbij men 's nachts het gevangeniscomplex langs de buitenzijde laat zien en dan inzoomt op de "acteurs" in hun bed starend naar het plafond of het bed van hun bovenbuur en waar ze hun gedachten verwoorden.

Zoals gezegd toont de film een gevangenisrealiteit, maar is het geen documentaire. Daarom moeten toch ook enkele kanttekeningen gemaakt worden of terzijdes worden ingelast over de realiteit die de film niet toont. Het Italiaans persagentschap Ansa meldde op 19 november nog dat Italië de slechtste leerling is van de EU wat betreft de omstandigheden in de penitentiaire instellingen. Dit heeft voornamelijk vandoen met de aanhoudende overbevolking van gemiddeld 142,5%, terwijl het Europees gemiddelde 99,6% bedraagt. Ook binnen Italië zijn er uitschieters tot 269% (gevangenis van Mistretta). Er overleden 93 personen in de gevangenis waarvan er 53 zelfmoord pleegden, waarvan één 21-jarige Italiaan die verdacht werd van zedenfeiten ten aanzien van minderjarigen en die meermaals had geklaagd over geweld vanwege medegedetineerden⁴. Het beeld dat de film geeft van "de gevangenis" moet dan ook bijgesteld worden, een opmerking die ook opgaat voor de serie "Allo in de gevangenis" bij ons. De meeste gedetineerden of beter nauwelijks enkele gedetineerden hebben een cel alleen of kunnen deelnemen aan dergelijke projecten. Zij die dit wel kunnen vormen helaas nog een bevoorrechte minderheid, maar ook voor hen gaat 's avonds onherroepelijk de deur dicht. In een slotscène terug op zijn cel, de deur net gesloten kijkt Cassio (Cassius)/Cosimo Rega in de camera, zegt "Sinds ik de kunst ken is deze cel een gevangenis geworden" en zet zichzelf een koffie.

³ http://www.enricomariasalerno.it/CentroStudi/teatro_e_carcere

⁴ http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2012/11/19/Carceri-sovraffollate-142-5-maglia-nera-Ue_7820479.h