

# FATIK



31ste jaargang • april-mei-juni 2014 • nr. 142  
driemaandelijks uitgave  
FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

<b>Inhoud</b>	<b>Editoriaal</b>	<b>3</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• “Detentie: einde verhaal?” en hopen op het einde van het Ducpétiaux-verhaal <i>Frederik Janssens &amp; Veerle Scheirs</i></li></ul>	
	<b>Artikel</b>	<b>6</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• De toepassing van artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie door de strafuitvoeringsrechtbank: van uitzonderingsmaatregel naar deblokkeringsstrategie? <i>Veerle Scheirs &amp; Dorien De Turck</i></li><li>• Overbevolkte gevangenis in Europa: Italië en het pilootarrest Torreggiani <i>Chris Hermans</i></li></ul>	
	<b>Uitgelezen</b>	<b>31</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• De neoliberale strafstaat beschreven <i>Stefanie Gryson</i></li></ul>	



## FATIK

Tijdschrift voor Strafbeeld en  
Gevangeniswezen  
Verschijnt vier keer per jaar  
31ste jaargang  
oktober-november-december 2013, nr. 140

ISSN 0772-5167

## Redactie

*Hoofredactie:* Tom Daems  
*Eindredactie:* Stefanie Gryson  
*Redactie:* Veerle Scheirs, Chris Hermans, Luc Robert, Karen Verpoest, Frederik Janssens, Neil Paterson, Ruben van den Aemele.

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  
e-mail: [info@mensenrechten.be](mailto:info@mensenrechten.be)  
website: [www.mensenrechten.be](http://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 ed. te  
weigeren.

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

## Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementen

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 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](mailto:fatik@mensenrechten.be).  
Surf naar [fatik.mensenrechten.be](http://fatik.mensenrechten.be)

© Niets uit deze publicatie mag worden veelevoudigd 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

### “Detentie: einde verhaal?” en hopen op het einde van het Ducpétiaux-verhaal

*Frederik Janssens & Veerle Scheirs*

## Artikel

6

### De toepassing van artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie door de strafuitvoeringsrecht- bank: van uitzonderingsmaatregel naar deblokkeringsstrategie?

*Veerle Scheirs & Dorien De Turck*

### Overbevolkte gevangenis in Europa: Italië en het pilootarrest Torreggiani

*Chris Hermans*

## Uitgelezen

31

### De neoliberale strafstaat beschreven

*Stefanie Gryson*

## “Detentie: einde verhaal?” en hopen op het einde van het Ducpétiaux-verhaal

De verkiezingen liggen ondertussen al enkele weken achter ons. De kaarten zijn geschud en de onderhandelingen zijn intussen opgestart. De redactie van Fatik wou de “Moeder der verkiezingen” niet onopgemerkt voorbij laten gaan en organiseerde in aanloop naar deze belangrijke verkiezingen een politiek debat over het toekomstig gevangenisbeleid, de overbevolking en mensenrechten<sup>1</sup>. De titel van het debat “Detentie: einde verhaal?” bevat een duidelijke verwijzing naar een column die Hugo Camps op 1 oktober 2013 schreef voor De Morgen. In deze reflectie verwijt Camps het Belgisch gevangeniswezen er niet in te slagen een vuist te maken en definitief komaf te maken met een aantal schrijnende structurele problemen die ons gevangeniswezen reeds decennialang kenmerken (onder meer de overbevolking, de erbarmelijke hygiënische omstandigheden en het psychiatrisch deficit). De inzet van de redactie was dan ook een kritisch debat. Zeven politici, waarvan er drie in de vorige legislatuur lid waren van de Kamercommissie Justitie, namen plaats aan tafel (Bert Anciaux (Sp.a), Sonja Becq (CD&V), Matthias Coppens (Groen), Sophie De Wit (NV-A), Raf Jaspers (PVDA), Thomas Ryckalts (Open VLD) en Bert Schoofs (Vlaams Belang). Het debat werd gemodereerd door Dirk Leestmans.

In een eerste ronde werd aan de politici gevraagd hoe ze het beleid van de vorige regering evalueren. Vervolgens vroeg Leestmans naar mogelijke breek- of aandachtspunten met het oog op een volgende regeringsvorming. In wat volgt geven we een kort overzicht van enkele standpunten van de afzonderlijke politici aangevuld met een korte reflectie van zijn/haar tussenkomst.

### Dossierkennis, maar ook onwetendheid

Bert Anciaux benadrukte het belang van de wetswijziging die hij heeft doorgedrukt met betrekking tot de geïnterneerden. Hij pleitte ervoor om zorg weer voorop te stellen, geïnterneerden zijn immers ziek, naast de permanente focus op controle en veiligheid. Hij argumenteerde dan ook voor het drastisch opschroeven van de begeleiding van geïnterneerden alsook voor het aanstellen van één bewaarder per geïnterneerde. Anciaux benadrukte vervolgens dat er definitief een einde dient te komen aan de overbevolking die ons gevangeniswezen reeds decennia kenmerkt, verwijzend naar Zweden dat er wel is in geslaagd om het aantal gedetineerden daadwerkelijk terug te schroeven. Meest opmerkelijk misschien was zijn betoog om aan de nieuwe regering een staatssecretaris voor het gevangeniswezen toe te voegen. Anciaux was in vorm en voelde zich duidelijk thuis, op de Vrije Universiteit Brussel waar het debat doorging, alsook binnen het onderwerp van het debat. Hij was scherp en bleek over een degelijke dossierkennis te beschikken.

Sonja Becq gaf aan dat het beleid van de huidige Minister van Justitie Turtelboom vooral een globale visie mist. De beleidskeuzes zijn te veel bric-à-brac en improvisatie, een allegaartje van allerhande onsamenhangende maatregelen met het oog op het verminderen van de gevangenscapaciteit. Becq pleit dan ook voor een globale en grondige evaluatie van het strafbeleid zodat er onder meer een duidelijke systematiek kan aangebracht worden in het bepalen van straffen. Onder morele paniek steeds maar de straffen verstrengen wijst zij resoluut af. De interventies van Sonja Becq illustreren zeer duidelijk de expertise die ze heeft opgebouwd vanuit de Kamercommissie Justitie.

Matthias Coppens benadrukte dat er een fundamenteel probleem is met de samenstelling van onze gevangenispopulatie en dat er (nog steeds) groepen zijn die er niet (altijd) thuishoren: geïnterneerden, drugsverslaafden en voorlopig gehechten. Daarnaast merkte hij op dat de groep veroordeelden met een allochtone achtergrond, vaak veroordeelden die illegaal in ons land verblijven, veelal langer in de gevangenis verblijft dan de autochtone veroordeelden. Zijn betoog is interessant, al miste hij op sommige momenten overtuigingskracht, wat mogelijk kan gekaderd worden door zijn gebrek aan ervaring. Coppens komt immers voor het eerst op voor de Federale Verkiezingen. We plaatsen echter wel enkele kanttekeningen bij zijn visie op de diversificatie van detentiecentra voor illegale veroordeelden.

Volgens Sophie De Wit kenmerkt het beleid van minister Turtelboom zich door “praten praten praten” zonder daadwerkelijk te luisteren naar de mensen op het terrein. Dit resulteert in slechte wetten. Er worden teveel loze beloftes gedaan en er heerst een duidelijk gebrek aan visie. De mislukte informatisering van justitie is hiervan een duidelijk voorbeeld.

<sup>1</sup> Het debat ging door op 22 april 2014. Voor meer informatie, zie <http://www.vub.ac.be/events/2014/detentie-einde-verhaal-politiek-debat-toekomstig-gevangenisbeleid-overbevolking>.

De Wit leek net als haar collega Becq over een goede en grondige dossierkennis te beschikken, al leek zij soms warm en koud te blazen. Zo verdedigt ze enerzijds de bouw van nieuwe gevangenissen met het oog op het vermijden van de straffeloosheid en pleit ze tegelijkertijd voor het project 'de huizen' als waardevol alternatief. Zo benadrukte ze enerzijds het belang van begeleiding van veroordeelden, maar pleit ze anderzijds voor het optrekken van de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling naar 4/5.

Raf Jaspers betreurt vooral dat Minister Turtelboom er niet is in geslaagd om daadwerkelijk tot een omslag in het beleid te komen. Hij hekelt de beperkte implementatie van de Basiswet. Hij poneerde de stelling: hoe socialer een staat, hoe lager de gevangenispopulatie, waarna hij tot het besluit kwam dat België meer en meer een strafstaat wordt ten nadele van het sociale. De "afkoopwet" is hier een duidelijk voorbeeld van. Echter bleek Jaspers niet altijd op de hoogte van recente wets- of beleidswijzigingen.

Thomas Ryckalts verdedigde plichtsgetrouw Minister Turtelboom. Binnen deze korte legislatuur is er een echte kentering gekomen in het status quo van de laatste decennia en werden er effectieve maatregelen genomen. De straffen worden nu effectief uitgevoerd, zowel in de vorm van een detentie, als een alternatieve vorm van bestraffing. Ryckalts gaf echter aan dat de tijd te kort was om het werk af te maken. De tussenkomsten van Ryckalts misten echter overtuigingskracht. Daarnaast bleek hij over een beperkte dossierkennis te beschikken en was hij absoluut slecht voorbereid.

Bert Schoofs kenmerkte het beleid van minister Turtelboom als een vorm van geïnstitutionaliseerde laksheid. Hij pleit dan ook voor het effectief uitvoeren van alle uitgesproken straffen. Schoofs verdedigt duidelijk de belangen en standpunten van de (vakbonden van de) bewaarders. Hij bekritiseert de Basiswet vanuit de idee dat het versterken van de rechten van gedetineerden ten koste gaat van de rechten van bewaarders. Hij pleit daarnaast zoals zijn collega De Wit voor het optrekken van de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling tot 4/5. Anderzijds was Schoofs bij momenten vrij mild, onder meer wanneer hij het belang van begeleiding en behandeling van veroordeelden beklemtoonde.

## Het verhaal van de klok en de klepel

Al was het debat zeker niet oninteressant, we misten zowel langs links als langs rechts duidelijk een kritische blik op het huidige en afgelopen beleid. Al te vaak werd het gebrek aan middelen aangehaald als antwoord op de falende aanpak van de overbevolking of het nog steeds hoog aantal geïnterneerden in onze gevangenissen.

Politici blijven ook generalisten. Misschien was het naïef van ons om (te) veel specialistische kennis van hen te verwachten, maar het viel toch op dat sommigen onder hen wel de klok hadden horen luiden, maar toch niet konden zeggen waar de klepel hangt. Zo werd er vanuit het publiek de vraag gesteld hoe het stond met de (beperkte) implementatie van de Basiswet. Thomas Ryckalts zag absoluut geen probleem. Er worden immers geregeld kleine stukjes van de Wet geïmplementeerd. Sonja Becq erkende daarentegen wel dat een belangrijk deel van de Basiswet tot op heden dode letter blijft, namelijk de geïndividualiseerde detentietrajecten die zouden moeten uitmonden in re-integratietrajecten voor gedetineerden. Daarnaast konden we sommige politici betrappen op flagrante onjuistheden. Zo hoorden we Sophie De Wit stellen dat de ter beschikking stelling een bevoegdheid is van de regering (en niet van de strafuitvoeringsrechtbanken aan wie deze bevoegdheid al meer dan twee jaar geleden werd toegekend).

Het gebrek aan een daadwerkelijk inzicht in de problematiek van sommige politici bleek eveneens duidelijk naar aanleiding van een vraag die één van ons stelde aan het panel, namelijk of de nieuwe gevangenissen in Beveren en in Marche-en-Famenne in se wel architecturaal geschikt zijn vanuit de filosofie van de Basiswet. Het panel keek ons verbijsterd aan, duidelijk zonder enig idee waarom deze vraag gesteld werd. We hebben het kort proberen toelichten.

De gevangenis die recent in Beveren gebouwd is, ademt immers nog steeds de filosofie van Ducpétiaux uit, een focus op de eenzame opsluiting van de gedetineerde, hopen dat deze hierdoor tot bezinning komt. Hebben we de dag van vandaag misschien geen "Dupont-gevangenissen" nodig, waar de nieuwe, hedendaagse visie op detentie kan worden gerealiseerd? "Meneer, u overdrijft", argumenteerde Ryckalts, partijgenoot van Minister Turtelboom. We twijfelden even of hij zelfs wist wie Ducpétiaux was en waar zijn ideeën voor staan?

Misschien is het dit wat ons het meest verbijsterde van allemaal. De politici die in 2005 de Basiswet hebben gestemd en goedgekeurd, denken blijkbaar niet verder na over de verdere repercussies van hun beleidskeuzes.

## Van een Ducpétiaux-verhaal naar een Dupont-verhaal?

We verduidelijken de redenering voor onze volksvertegenwoordigers (en andere geïnteresseerden). Op 18 april 2008 keurde de regering het "Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden" goed. Dit plan voorziet in de uitbreiding van de gevangenis capaciteit en de vernieuwbouw van een aantal oude afgeleefde gevangenissen. Door te investeren in nieuwe gevangenissen wilde men een einde maken aan de negentiende-eeuwse toestanden waarin heel wat gedetineerden moesten verblijven.<sup>2</sup> Maar zijn deze gevangenissen niet al verouderd nog voor de volledige capaciteit benut wordt?

Als we in vorige paragraaf stellen dat Ducpétiaux-gevangenissen niet van deze tijd zijn, willen we niets negatiefs over Edouard Ducpétiaux zeggen. In zijn tijd was hij een visionair. Na het ontstaan van België in 1830 toonde onze jonge natie zich aan de wereld door een zeer progressieve Grondwet te schrijven. Ook wat de strafuitvoering betreft wilde de jonge staat België van meet af aan moreel hoogstaande normen naar voor schuiven. Voor het parlement ontvouwde Ducpétiaux zijn grote en radicale hervormingsvoorstellen. De onhygiënische kerkers waar gevangenen tot op dat moment verzameld werden, al dan niet aan de muur geketend, werden afgeschaft. Ook aan de lijfstraffen en de doodstraf kwam een einde. In plaats daarvan kwam de eenzame opsluiting. De Ducpétiaux-gevangenissen waren heel bijzondere bouwwerken waarin de crimineel in eenzame afzondering op zichzelf werd teruggeworpen. Men veronderstelde op dat moment immers dat het de samenleving was, die de gedetineerde tot misdaad verleidde. Hierdoor opteerde men voor een eenzame opsluiting zodat kon vermeden worden dat gedetineerden met elkaar in contact kwamen. Slechts een onderwijzer en een aalmoezenier konden langskomen om de gevangene tot inkeer te brengen. In de kapel werden individuele chambrettes gebouwd zodat de gedetineerde enkel oogcontact had met de priester en niet met medegedetineerden. Bevrijd van de slechte invloeden van zijn – promiscue - omgeving zou de gedetineerde door zijn straf tot inkeer komen en als een beter mens terug de maatschappij betreden. Daarnaast vond ook het panopticon-idee van Bentham zijn weg naar de strafuitvoering zodat verschillende vleugels vanuit één centraal punt in de gaten konden worden gehouden. De stervormige cellulaire gevangenissen die in die negentiende eeuw gebouwd zijn, waren dan ook op dat moment visionair en progressief. Ze gaan al vanaf de 19<sup>de</sup> eeuw mee en zijn het beeld van de detentie tot op de dag van vandaag blijven bepalen.

Het probleem is: de Ducpétiaux-gevangenissen worden tot vandaag gebruikt en er worden nieuwe bijgebouwd, niettegenstaande onze visie op straf en strafuitvoering danig is gewijzigd. In de Basiswet worden immers het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, de rehabilitatie van de veroordeelde, de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn re-integratie en het beperken van de detentieschade aangehaald als de belangrijkste doelstellingen van de strafuitvoering. Wie onbevange stil staat bij deze principes ziet een beeld opdoemen van een *re-integratieve* gevangenis die gericht is op de buitenwereld en op wederkerig herstel, zowel ten aanzien van het slachtoffer van gepleegde misdrijven, als ten aanzien van de gedetineerde. Een gevangenis waar gedetineerden begeleid worden naar een nieuwe start in de samenleving, buiten de criminaliteit. Daarvoor wil de samenleving grote inspanningen opbrengen om de diensten en voorzieningen die beschikbaar zijn voor de burger ook binnen de muren aan te bieden. Medewerkers van Justitie en de Vlaamse overheid moeten hiervoor de handen in elkaar slaan.

En het hoeft gezegd, de nieuwste gevangenissen in Beveren en Marche-en-Famenne beantwoorden nauwelijks aan dit beeld en dit is een gemiste kans!

Maar deze kritische vragen waren niet besteed aan de politici tijdens het debat. De politici die ons zullen vertegenwoordigen missen duidelijk de sociologische of architecturale verbeeldingskracht om de wetten die ze zelf in teksten gieten ook te vertalen in structuren, in architectuur, in penitentiare en in pedagogische aanpak. Het is dan ook twijfelachtig of ook deze politici erin zullen slagen daadwerkelijk een vuist te maken. ...

**Frederik Janssens & Veerle Scheirs\***

<sup>2</sup> Onder Minister Turtelboom werd hier nog een luik 2012 – 2016 aan gebreed, met nogmaals nieuwe plannen voor gevangenissen.

\* Frederik Janssens is werkzaam bij De Rode Antraciet vzw, en introduceert culturele projecten in gevangenissen; hij is verantwoordelijk voor het gevangenisbibliotheekwerk en leesbevordering.

Veerle Scheirs is verbonden als post-doctoraal onderzoeker aan de onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), research line Penalty & Society binnen de Vakgroep Criminologie aan de Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Veerle.Scheirs@vub.ac.be).

## De toepassing van artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie door de strafuitvoeringsrechtbank: van uitzonderingsmaatregel naar deblokkeringsstrategie?

Veerle Scheirs & Dorien De Turck\*

Het Belgische strafuitvoeringsbeleid heeft als doelstelling de veroordeelde te ondersteunen bij zijn sociale re-integratie. De uitgaansvergunning en het penitentiair verlof, die veroordeelde gedetineerden toelaten één of meerdere dagen buiten de gevangenis te verblijven, kunnen aanzien worden als eerste stappen in het realiseren van deze doelstelling. De uitvoerende macht is bevoegd voor het al dan niet toekennen van deze modaliteiten. Aanvullend heeft de wetgever via artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie<sup>1</sup> voorzien dat de strafuitvoeringsrechtbank bij wijze van uitzondering uitgaansvergunningen en/of penitentiare verlopen kan toekennen. In dit artikel bespreken we de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de uitvoerende macht en de strafuitvoeringsrechtbank. We geven vervolgens enkele resultaten van twee studies waarin de concrete toepassingspraktijk van artikel 59 werd onderzocht.

### Artikel 59: het wettelijk kader

De Wet van 17 mei 2006 heeft een grondige hervorming van het Belgische strafuitvoeringsbeleid ingezet en legt de basis voor de juridisering van de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden. Eén van de krachtlijnen van deze wet is de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht.<sup>2</sup>

Overeenkomstig de Wet op de Externe Rechtspositie wordt de rechterlijke macht bevoegd voor 'alle' beslissingen die de aard of de duur van de vrijheidsbeneming wijzigen, zoals de beperkte detentie, het elektronisch toezicht en de voorlopige of voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor gedetineerden veroordeeld tot een gevangenisstraf(fen) met een straf totaal waarvan het uitvoerbaar gedeelte meer dan drie jaar bedraagt, is een multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank bevoegd. Wanneer de in uitvoering zijnde straffen de drie jaar vrijheidsberoving niet overschrijden, zal een alleenzettelende strafuitvoeringsrechter beslissen over de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten. De Federale Regering heeft echter geopteerd voor een graduele inwerkingtreding van de wet waardoor tot op heden

\* Veerle Scheirs is verbonden als post-doctoraal onderzoeker aan de onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS), research line Penalty & Society binnen de Vakgroep Criminologie aan de Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Veerle.Scheirs@vub.ac.be).

Dorien De Turck is in juli 2013 afgestudeerd als Master in de Criminologische Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel. In het kader van haar meesterproef heeft zij een onderzoek uitgevoerd naar de toepassingspraktijk van het artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie. (D. De Turck, De toekenning van penitentiare verlopen en/of uitgaansvergunningen door de strafuitvoeringsrechtbank: een tweesporenbeleid?, onuitg. Masterproef Criminologische Wetenschappen Vrije Universiteit Brussel, 2012-13, 73 p. Promotor: Prof. Dr. K. Beyens – Begeleider: Dr. V. Scheirs).

<sup>1</sup> 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, BS 15 juni 2006. (Verder: Wet op de Externe Rechtspositie of Wet van 17 mei 2006).

<sup>2</sup> M.v.T., Parl. St. Senaat 2004-2005, nr. 3-1128/1, 5-11.; MO nr. 1794 van 7 februari 2007 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten. Te raadplegen via <http://justitie.belgium.be/nl/>.

enkel de wetsbepalingen met betrekking tot de beslissingsbevoegdheid betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken (straf totaal van meer dan drie jaar) in werking zijn getreden.<sup>3</sup>

Daarnaast is de Minister van Justitie bevoegd voor de strafuitvoeringsmodaliteiten die de duur of de aard van de vrijheidsstraf niet wijzigen, namelijk de uitgaansvergunning, het penitentiair verlof en de strafonderbreking.<sup>4</sup> De uitgaansvergunning is een strafuitvoeringsmodaliteit die de veroordeelde toelaat om de gevangenis te verlaten voor een bepaalde duur die niet langer mag zijn dan zestien uren.<sup>5</sup> Een uitgaansvergunning onderbreekt de uitvoering van de straf niet. Dit wil zeggen dat de dag, waarop de veroordeelde de gevangenis verlaat met een uitgaansvergunning, geldt als detentiedag in de strafberekening. Een uitgaansvergunning kan worden toegekend om medische, sociale, morele, juridische, familiale, opleidings- of professionele belangen te behartigen die de aanwezigheid van de veroordeelde buiten de gevangenis vereisen (occasionele uitgaansvergunning). Zo kan er bijvoorbeeld een uitgaansvergunning worden toegestaan met het oog op de aanwezigheid van de veroordeelde bij de geboorte van zijn kind of het bijwonen van de begrafenis van een familielid.<sup>6</sup> De occasionele uitgaansvergunning kan op elk ogenblik tijdens de tenuitvoerlegging van de straf worden toegekend. De minister van Justitie kan eveneens uitgaansvergunningen toestaan met het oog op de voorbereiding van de sociale re-integratie van de veroordeelde. Deze uitgaansvergunning kan worden toegekend met een bepaalde periodiciteit (periodieke uitgaansvergunning). Voorbeelden zijn onder andere de aanwezigheid van de veroordeelde op een sollicitatiegesprek en/of het volgen van een opleiding.<sup>7</sup> De periodieke uitgaansvergunning kan worden toegekend twee jaar voorafgaand aan de toelaatbaarheidsdatum voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. De minister kan daarnaast ook penitentiair

verlof toekennen. Deze modaliteit laat de veroordeelde toe de gevangenis driemaal zesendertig uren per trimester te verlaten<sup>8</sup> en heeft tot doel de familiale, affectieve en sociale contacten van de veroordeelde in stand te houden en te bevorderen en/of de sociale re-integratie van de veroordeelde voor te bereiden.<sup>9</sup> Het penitentiair verlof kan worden toegekend één jaar voorafgaand aan de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling. In de praktijk wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de Directie Detentiebeheer van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen.

De materiële bevoegdheidsverdeling tussen de minister en de rechterlijke macht kadert in het gegeven dat bovenstaande modaliteiten worden gezien als een inherent deel van het standaardregime van elke veroordeelde gedetineerde<sup>10</sup> en dus geen rechterlijke tussenkomst behoeven. Overeenkomstig de Wet op de Externe Rechtspositie worden deze modaliteiten dan ook toegekend indien er geen tegenindicaties<sup>11</sup> worden weerhouden die niet kunnen worden opgevangen door het opleggen van bijzondere voorwaarden. De huidige bevoegdheidsverdeling berust daarnaast op enkele pragmatische argumenten. Zo bestond er bijvoorbeeld de vrees dat het toekennen van deze beslissingsbevoegdheid aan de strafuitvoeringsrechtbanken zou leiden tot een permanente overbelasting van deze rechtscolleges gelet op het hoge aantal beslissingen dat jaarlijks moet worden genomen.<sup>12</sup> Deze vrees blijkt terecht; in het onderzoek van Mine en Robert wordt namelijk vastgesteld dat de Directie Detentiebeheer tussen 1 juni en 31 augustus 2012 (drie maanden) 2244 aanvragen heeft behandeld over het al dan niet toekennen van de modaliteiten uitgaansvergunning (occasioneel en periodiek) en penitentiair verlof, respectievelijk 1345 en 899.<sup>13</sup>

De wetgever was zich echter ook bewust van een mogelijk risico gekoppeld aan deze bevoegdheidsverdeling. De Commissie Holsters had immers vastgesteld dat

3 *De beslissingsbevoegdheden van de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter zijn momenteel uitgesteld tot uiterlijk 1 september 2015. Tot op heden worden veroordeelden met een straf totaal tot drie jaar daarom nog steeds vrijgesteld door de Minister van Justitie overeenkomstig de Ministeriële Omzendbrief nr. 1771 van 17 januari 2005 en de Ministeriële Omzendbrief nr. 1816.*

4 *De strafonderbreking zal verder niet worden besproken in deze bijdrage.*

5 *Art. 4 §1 van de Wet op de Externe Rechtspositie.*

6 *Ministeriële Omzendbrief nr. 1794 van 7 februari 2007 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten. Te raadplegen via <http://justitie.belgium.be/nl/>.*

7 *Ministeriële Omzendbrief nr. 1794.*

8 *Art. 6 §1 van de Wet op de Externe Rechtspositie.*

9 *Ministeriële Omzendbrief nr. 1794.*

10 *M.v.T., Parl. St. Senaat 2004-2005, nr. 3-1128/1, 13; Ministeriële Omzendbrief nr. 1794; S. Snacken, "De voorstellen van de subcommissie Externe Rechtspositie van gedetineerden" in I. Aertsen, K. Beyens, S. De Valck en F. Pieters (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de Commissie Strafwetgeving, Externe Rechtspositie van gedetineerde en Straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 37-45.*

11 *Deze tegenindicaties betreffen het gevaar op onttrekking aan de strafuitvoering, het risico op het plegen van ernstige strafbare feiten en het verontrusten van de slachtoffers van het misdrijf waarvoor de gedetineerde veroordeeld is (Art. 5 2° van de Wet op de Externe Rechtspositie).*

12 *M.v.T., Parl. St. Senaat 2004-2005, nr. 3-1128/1, 7; F. Pieters, "Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des merles", *Fatik*, 2012, 8.*

uitgaansmodaliteiten (systematisch) werden geweigerd door de uitvoerende macht<sup>14</sup> waardoor deze voorstelde om een beroepsmogelijkheid bij de strafuitvoeringsrechtbank te voorzien. De wetgever is de Commissie niet gevolgd, niettegenstaande ze vanuit dezelfde overweging een uitzonderlijke subsidiaire procedure heeft voorzien bij de strafuitvoeringsrechtbank waarbij de wetgever deze rechtscolleges de mogelijkheid geeft om ambtshalve uitgaansvergunningen en/of penitentiaire verlopen toe te kennen.<sup>15</sup> Overeenkomstig artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie heeft de strafuitvoeringsrechtbank de bevoegdheid om bij wijze van uitzondering uitgaansvergunningen en/of penitentiaire verlopen toe te kennen in het kader van een procedure tot de beoordeling van een andere strafuitvoeringsmodaliteit (beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling) wanneer dit absoluut noodzakelijk is om op korte termijn de strafuitvoeringsmodaliteit die voorligt toe te kennen. Om het uitzonderlijke karakter te benadrukken is het belangrijk dat de strafuitvoeringsrechtbanken het noodzakelijke karakter van de toepassing van het wetsartikel 59 goed motiveren.<sup>16</sup> De strafuitvoeringsrechtbank dient binnen de termijn van twee maanden na de beslissing tot toekenning van de bijzondere strafuitvoeringsmodaliteit een uitspraak omtrent de verzochte modaliteit te formuleren. Deze termijn kan slechts eenmaal verlengd worden.

De wetgever heeft met andere woorden een tweesporenbeleid geïnstalleerd waarbij de veroordeelde uitgaansvergunningen en/of penitentiaire verlopen toegekend kan krijgen enerzijds via de 'normale' procedure door de uitvoerende macht, met name de Directie Detentiebeheer en anderzijds via een subsidiaire procedure door de strafuitvoeringsrechtbank door middel van de toepassing van het artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie.

## Artikel 59: de toepassingspraktijk

In deze bijdrage gaan we in op de concrete toepassingspraktijk van artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie. We baseren ons hiervoor op de resultaten van twee studies. De eerste studie betreft een dossieranalyse en interviews met de vijf voorzitters van de Nederlandstalige

kamers van de strafuitvoeringsrechtbanken uitgevoerd door Dorien De Turck in het kader van haar masterproef tot het behalen van de graad van Master in de Criminologische Wetenschappen. In deze studie werd een dossierstudie uitgevoerd in één Nederlandstalige strafuitvoeringsrechtbank waar alle dossiers waarbinnen in het jaar 2011 artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie werd toegepast (N=36) aan een grondige analyse werden onderworpen. Deze gegevens werden aangevuld met semi-gestructureerde interviews (N=5) met alle voorzitters van de Nederlandstalige strafuitvoeringsrechtbanken. In deze interviews werd gepeild naar de visie van de magistraten betreffende de huidige materiële bevoegdheidsverdeling en de toepassingspraktijk van artikel 59 binnen de eigen rechtbank. Deze gegevens worden aangevuld met relevante resultaten uit het doctoraatsonderzoek van Veerle Scheirs. In het kader van deze studie werden tussen oktober 2009 en februari 2012 48 zittingen geobserveerd bij twee Nederlandstalige strafuitvoeringsrechtbanken. Naast deze zittingen werden eveneens de backstage-praktijken binnen deze strafuitvoeringsrechtbanken gevolgd, met name de talrijke informele interacties die plaatsvonden tijdens, voor en naast het zittingsgebeuren. Het veldwerk werd in beide strafuitvoeringsrechtbanken afgerond met formele feedbackinterviews met de afzonderlijke leden van de rechtbank. In deze gesprekken werden een aantal alledaagse observaties en uitspraken aan de leden van de strafuitvoeringsrechtbanken voorgelegd met als doel hun vanzelfsprekende of praktische redeneringen bloot te leggen en inzicht te verkrijgen in de achterliggende visies en logica's. Voor meer informatie over het onderzoek en de gehanteerde methodologie, verwijzen we graag naar het volledige proefschrift.<sup>17</sup>

In dit artikel stelden ons de vraag of artikel 59 in de praktijk nog steeds wordt toegepast als uitzonderingsmaatregel dan wel als deblokkeringsstrategie. Daarnaast bekijken wij in welke mate de toepassing van dit artikel al dan niet kadert in het streven naar een stapsgewijze invrijheidstelling.

Wegens het zeer klein aantal dossiers (N=4)<sup>18</sup> waarin penitentiair verlof werd toegekend door de strafuitvoe-

13 B. Mine en L. Robert, *Analyse van werkprocessen van de directie detentiebeheer en lokale gevangenisdirecties in het kader van de advies- en besluitvorming inzake bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten*, Brussel, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie - Operationele Directie Criminologie, 2013, 267-268; B. Mine en L. Robert, "Des avis et des décisions: un contraste éclarant pour un processus décisionnel méconnu", in B. Mine en L. Robert (eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier*, Antwerpen, Maklu, 2014, 199.

14 Commissie "strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting", *Eindverslag, 2003, deel 1: algemene inleiding*; S. Snacken, "De Commissie Holsters dan toch buitenspel?" in K. Beyens, T. Daems en E. Maes (eds.), *Exit Gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 157-178.

15 M.v.T., Parl. St. Senaat 2004-2005, nr. 3-1128/1, 67.

16 M.v.T., Parl. St. Senaat 2004-2005, nr. 3-1128/1, 67.



ringsrechtbank in ons onderzoek zal deze bijdrage zich hoofdzakelijk toeleggen op de toekenning van één of meer uitgaansvergunningen via artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie.

## Artikel 59: van uitzonderingsprincipe naar deblokkeringsstrategie?

Het Belgische strafuitvoeringsbeleid is onder meer gericht op de sociale re-integratie van de veroordeelde gedetineerde. In dit kader wordt er van de veroordeelde verwacht dat hij een sociaal reclasseringsplan opstelt van waaruit zijn perspectieven op sociale reclassering blijken.<sup>18</sup> De concretisering van het reclasseringsplan is zeer belangrijk, daar dit voor de strafuitvoeringsrechtbank veelal de kapstok vormt waaraan de beslissing tot het toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit wordt opgehangen. Concreet wordt het reclasseringsplan van de veroordeelde hoofdzakelijk opgebouwd op basis van drie basiselementen of ankerpunten: woonst, dagbesteding en begeleiding, die allen geconcretiseerd, onmiddellijk uitvoerbaar en voldoende veilig moeten zijn alvorens de strafuitvoeringsrechtbank zal oordelen dat er voldoende vooruitzichten zijn op de sociale reclassering van de veroordeelde.<sup>19</sup> Uitgaansvergunningen kunnen in dit kader een belangrijk instrument zijn om de veroordeelde te ondersteunen bij het concretiseren van dit reclasseringsplan.

Via de toepassing van artikel 59 kan de strafuitvoeringsrechtbank de veroordeelde dus ondersteunen bij de concretisering van het reclasseringsplan, zoals ook deze voorzitter aangeeft: *'De doelstelling van uitgaansvergunningen is zeker een bepaald element van de reclassering op punt stellen'* (Interview V1<sup>20</sup> SURB 1).

De dossierstudie bevestigt dit beeld; in 35 van de 36 dossiers wordt de toekenning van uitgaansvergunningen gemotiveerd vanuit de doelstelling de sociale reclassering van de veroordeelde (verder) te concretiseren. Het betreft uitgaansfaciliteiten die worden toegekend met het oog op het vinden van een dagbesteding, zoals tewerkstelling of een opleiding, het vinden van een gepaste begeleiding en/of woonst.

Indien de toegekende modaliteit wordt verlengd, wordt dit hoofdzakelijk gemotiveerd vanuit het gegeven dat de veroordeelde er nog niet in geslaagd

is zijn reclasseringsplan in detail uit te werken en dat de strafuitvoeringsrechtbank daarom bijkomende uitgaansvergunningen toekent aan de veroordeelde. In

Tabel 1: aantal beslissingen naargelang element van reclassering (elementen kunnen cumulatief zijn) (N= 36)

	Aantal
Begeleiding	27
Dagbesteding (opleiding/tewerkstelling)	25
Woonst	6
<b>Totaal</b>	<b>58</b>

drie dossiers wordt er door de strafuitvoeringsrechtbank verwezen naar de resterende, nog niet opgenomen uitgaansvergunning(en) verkregen bij de eerste toepassing.

De voorzitters benadrukken dat zij in principe de geest van de Wet op de Externe Rechtspositie willen respecteren. Het is de uitvoerende macht die de beslissingsbevoegdheid heeft inzake de uitgaansfaciliteiten en de strafuitvoeringsrechtbank kan enkel 'bij wijze van uitzondering' uitgaansvergunningen toekennen wanneer er voldoende elementen zijn die dit 'absoluut noodzakelijk' maken. De voorzitters verwachten dan ook dat de veroordeelden eerst uitgaansvergunningen vragen via de Directie Detentiebeheer alvorens de vraag aan de strafuitvoeringsrechtbank te stellen, zoals ook blijkt uit volgend citaat van deze voorzitter: *'Het mag geen evidentie zijn dat een veroordeelde een uitgaansvergunning of penitentiair verlof komt vragen aan de strafuitvoerings-*

Tabel 2: het aantal verlengingen van toepassing van artikel 59 en de motivering

	Aantal	
Geen verlenging	19	
Verlenging	<b>17</b>	
Concretisering reclasseringsplan		<b>14</b>
Resterende uitgaansvergunning(en)		3
<b>Totaal</b>	<b>36</b>	<b>17</b>

17 V. Scheirs, De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk. Een etnografisch onderzoek naar haar interacties, beslissingsprocessen en -praktijken, onuitg. *Proefschrift in de Criminologische Wetenschappen Vrije Universiteit Brussel*, 2013, 308 p.

18 Art. 9 §2 van de Basiswet.; Art. 48 van de Wet op de Externe Rechtspositie.

19 V. Scheirs, De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk. Een etnografisch onderzoek naar haar interacties, beslissingsprocessen en -praktijken, onuitg. *Proefschrift in de Criminologische Wetenschappen Vrije Universiteit Brussel*, 2013, 308 p.; V. Scheirs, "De strafuitvoeringsrechtbank en het moeilijke evenwicht tussen het streven naar re-integratie en het inschatten van het risico op recidive", in K. Beyens, T. Daems en E. Maes (eds.), *Exit Gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 135-156.

rechtbank, maar dat men het inderdaad moet doen via de geëigende weg die de Directie Detentiebeheer is.' (Interview V2 SURB 1).

Over wat deze uitzonderingssituatie dan wel betekent, kan op basis van de dossierstudie geconcludeerd worden dat het over een situatie gaat waarbij de veroordeelde reeds concrete stappen in zijn/haar reclas-sering heeft ondernomen, tevergeefs meermaals één of meerdere uitgaansvergunning(en) heeft aangevraagd bij de Directie Detentiebeheer maar waarbij de strafuitvoeringsrechtbank meent dat door de toekenning van uitgaansvergunning(en) de beperkte detentie (BD), het elektronisch toezicht (ET) of de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) op korte termijn kan toegekend worden. Wat de geïnterviewde voorzitters betreft, zijn de visies verdeeld. Zo wordt bijvoorbeeld verwezen naar nieuwe elementen die nog niet gekend waren op het ogenblik van de beslissing door de Directie Detentiebeheer.

*' (...) Uitzonderlijk, ik beschouw het, zou de minister het op dat ogenblik geweten hebben, dan zou hij dat waarschijnlijk toegekend hebben, maar aangezien dat element nog niet gekend was en het is een nieuw element is waarvan wij zeggen, we moeten niet de zaak langer trekken omwille van procedures, dan kunnen wij uitzonderlijk die bevoegdheid overnemen. Het is absoluut noodzakelijk, want anders kan hetgeen dat ons gevraagd wordt, beperkte detentie, elektronisch toezicht en voorwaardelijke invrijheidstelling, niet doorgaan als dat er niet is, dus gaan wij daar op die manier de wet toepassen.'* (Interview V1 SURB 1).

Door een andere voorzitter wordt er verwezen naar de noodzaak van een stapsgewijze reclas-sering van de veroordeelde<sup>21</sup> waarbij de strafuitvoeringsrechtbank in deze situatie via de toepassing van artikel 59 de veroordeelde kan ondersteunen bij het (terug) uitbouwen van het geleidelijk parcours.

*'Dat houdt bijvoorbeeld in dat als wij schrijven in een dossier dat een geleidelijk parcours nodig zal zijn; dus eerst via uitgaansvergunning, penitentiair verlof, dan beperkte detentie of elektronisch toezicht, en pas als dat een tijd goed loopt, dan voorwaardelijke invrijheidstelling. Dus als die man uitgaansvergunningen gaat vragen in het kader van een procedure voor voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl hij nog niets heeft gehad, dan gaan wij dat afwijzen. Waarom? Omdat het niet realistisch is binnen twee*

*maanden en die kunnen één keer verlengd worden, dus dat hij binnen vier maanden voorwaardelijke invrijheidstelling kan krijgen, en zoals we zelf eerst gezegd hebben, het moet een geleidelijk parcours zijn.'* (Interview V1 SURB 3).

De voorzitters verwachten daarom veelal dat er reeds stappen zijn genomen in de uitwerking van het reclas-seringsplan.

*' (...) Er moet ook al een aanzet zijn, het gaat niet op om tegen iemand te zeggen 'hier zijn drie uitgaansvergunningen en ga nu maar solliciteren'. Nee, dus er moet al bijvoorbeeld, wij krijgen dikwijls mensen die zeggen.. 'zie ik heb een uitnodiging om op intake te komen of naar een infosessie van een opleiding, maar ik heb geen uitgang, ik kan er niet naartoe', zoiets he, de persoon moet al inspanningen gedaan hebben en er moet al iets zijn.'* (Interview V2 SURB 2).

Uit de dossieranalyse blijkt echter dat in de helft van de dossiers waar artikel 59 wordt toegepast, al dan niet verlengd, de verzochte modaliteit uiteindelijk niet wordt toegekend omdat het reclas-seringsplan ondanks de uitgaansfaciliteiten nog onvoldoende geconcretiseerd is (N=18).

Uit interviews met de voorzitters kunnen wij hiervoor geen eenduidige verklaring afleiden. Niettegenstaande zij bij de toekenning van de uitgaansvergunningen wel geloven dat dit een stap zal zijn naar het uiteindelijk toekennen van de verzochte modaliteit, blijkt dit in de praktijk niet (noodzakelijk) het geval.

*' (...) daar is geen correlatie tussen, op het moment dat we artikel 59 toepassen wil het bijna zeggen dat we echt overwegen van... dat is eigenlijk 'ja' zeggen, als het in orde komt doen we verder, anders moet je dat niet doen vind ik, anders sta je haaks op de wet, wij zeggen het moet realistisch zijn dat wij het u toekennen, wij geven duidelijk aan dat en dat moet gebeuren, ja als dat en dat gebeurt, is het ja.'* (Interview V1 SURB 3).

Een andere voorzitter is er echter van overtuigd dat een toepassing van artikel 59 sneller leidt tot het toekennen van de verzochte modaliteit daar de veroordeelde de mogelijkheid krijgt om zijn reclas-seringsplan te vervolledigen en/of op punt te stellen, wat belangrijk is met het oog op de toekenning van de verzochte modaliteit.

*' (...) dus ik zou zeggen, sneller, in ieder geval omdat*

<sup>20</sup> V staat voor Voorzitter.

<sup>21</sup> Infra 13.

Tabel 3: de beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank m.b.t. de verzochte strafuitvoeringsmodaliteit

	Aantal		
Uitgaansvergunning(en) via artikel 59	<b>36</b>		
Geen verlenging		19	
Verlenging		17	
Toekenning verzochte modaliteit			15
Afwijzing verzochte modaliteit			<b>18</b>
Zonder voorwerp			3
Totaal	<b>36</b>	36	36

*op die manier (art. 59) de kans wordt geboden om toch een volledig reclasseringsplan voor te leggen. De redenering die wij ook vaak maken is als wij nu afwijzen is het weinige dat hij had ook weg en moet hij eigenlijk helemaal opnieuw beginnen en een nieuw advies, dus het is ook een beetje proceseconomisch, terwijl wij met artikel 59 bezig zijn, blijven we ook met het dossier bezig...* (Interview V2 SURB 2).

De strafuitvoeringsrechtbanken zijn met andere woorden bereid om in uitzonderlijke omstandigheden uitgaansvergunningen toe te kennen aan de veroordeelde. Ze beklemtonen echter dat ze geen beroepsinstantie (willen) zijn voor de Directie Detentiebeheer.

*'(...) Het is uitzonderlijk en wij zijn zeker niet een soort beroepsinstantie wanneer dat de minister het niet toegekend heeft en we zullen maar eens proberen met de rechtbank, dat proberen we te benadrukken.'* (Interview V1 SURB 1).

*'(...) Er zijn mensen die voor de eerste keer voor de strafuitvoeringsrechtbank verschijnen en die al toepassing van artikel 59 wensen zonder dat ze ooit ene keer UV in Brussel gevraagd hebben, ja hallo, maar daar doen wij niet aan mee, ze gaan eerst op de gebruikelijke weg proberen van hun reclasseringsplan uit te werken en pas in uitzonderlijke omstandigheden zullen wij tussenkomen.'* (Interview

V2 SURB 1).

Onze studies illustreren echter dat in de praktijk daar het schoentje wringt. In beide studies komt meermaals tot uiting dat het verkrijgen van uitgaansvergunningen door de Directie Detentiebeheer geen sinecure is. Dit wordt eveneens bevestigd in de masterproef van Thora<sup>22</sup>, de reflecties van Pieters<sup>23</sup> en het onderzoek van Mine en Robert. Op basis van een analyse van alle beslissingen over uitgaansvergunningen en penitentiair verlof gedurende een periode van drie maanden concludeerden Mine en Robert dat de Directie Detentiebeheer op een totaal van 2244 beslissingen slechts 794 modaliteiten toekende, niettegenstaande er in 1420 dossiers een positief directieverslag voorhanden was.<sup>24</sup>

In 15 van de 36 dossiers die werden onderzocht, wordt het uitblijven van uitgaansvergunningen toegekend door de Directie Detentiebeheer expliciet aangehaald als argument in de beslissing tot de toepassing van artikel 59. In de aanvullende interviews geven de voorzitters aan dat de afwezigheid van uitgaansvergunningen toegekend door de Directie Detentiebeheer een belangrijk argument is voor de strafuitvoeringsrechtbank in de toepassing van artikel 59 in de hoop het dossier te kunnen 'deblokken'.<sup>25</sup> De voorzitters vermelden dat de Directie Detentiebeheer te voorzichtig is en te weinig doortastende beslissingen durft te nemen.

*'Wat wij veel zien, is dat men het altijd op veilig speelt en hele oude adviezen jaren aan een stuk blijft herhalen.'* (Interview V2 SURB 1).

De voorzitters hekelen het gegeven dat de Directie Detentiebeheer zijn verantwoordelijkheid niet neemt en de hete aardappel naar de strafuitvoeringsrechtbanken doorschuift.

*'Sedert men voelt dat wij dossiers deblokken, blokkeren zij er nog meer, ja, en ze antwoorden zelf in hun weigering dat ze het maar aan ons moeten vragen, wat absoluut niet kan, dus ik vind het een schande dat ze het doen, maar het is wel zo.'* (Interview V2 SURB 1).

Ook uit de doctoraatsstudie blijkt dat de leden van de strafuitvoeringsrechtbank verschillende dossiers

22 L. Thora, Penitentiair verlof: De visie van de dienst Detentiebeheer, *Onuitg. Masterproef Criminologische Wetenschappen Vrije Universiteit Brussel*, 2011-12, 1-96.

23 F. Pieters, "Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des merles", *Fatik*, 2012, 5-11; F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken, uitgaansvergunning en penitentiair verlof", in B. Mine en L. Robert (eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier*, Antwerpen, Maklu, 2014, 186.

24 B. Mine en L. Robert, *Analyse van werkprocessen van de directie detentiebeheer en lokale gevangenisdirecties in het kader van de advies- en besluitvorming inzake bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten*, Brussel, Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie - Operationele Directie Criminologie, 2013, 1-367; B. Mine en L. Robert, "Des avis et des décisions: un contraste éclarant pour un processus décisionnel méconnu", in B. Mine en L. Robert (eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier*, Antwerpen, Maklu, 2014, 197-210.

trachten te deblokkeren door zelf aan de veroordeelde uitgaansvergunningen toe te kennen via de toepassing van artikel 59. In een interne nota wordt deze politiek treffend omschreven:

*'De rechtbank kan uitzonderlijk een andere straf-uitvoeringsmodaliteit toestaan dan deze die werd gevraagd. In het kader van artikel 59 kan de straf-uitvoeringsrechtbank ook uitgaansvergunningen of penitentiair verlof toestaan om de reclassering beter te kunnen uitwerken. Vaak stelt de penitentiaire administratie zich erg principieel op en worden er geen faciliteiten toegestaan. Dit maakt de uitwerking van een reclasseringsplan bijzonder moeilijk. De rechtbank zal dan doorgaans opteren om zelf uitgangsvergunningen toe te staan om het dossier te deblokkeren'* (Intern Document strafuitvoeringsrechtbank A: eigen cursivering).

Vanuit deze vaststelling hekelen de leden van de strafuitvoeringsrechtbank dan ook meermaals de vrij principiële en restrictieve houding van de Directie Detentiebeheer. De Directie Detentiebeheer hanteert een op risico gerichte en manageriële logica, klinkt het.

*'De Directie Detentiebeheer hanteert steeds meer een op risico gerichte en manageriële logica. Het gevaar daarbij is dat ze gevaar te veel gaan incalculeren en dat de reclassering beperkt wordt of dat ze teveel voorwaarden gaan opleggen zodat de man er zich gewoon niet meer aan kan houden. Risico's uitsluiten bij mensen gaat toch niet. Mensen blijven mensen...'* (Interview A SR, SURB A).<sup>26</sup>

De leden van de strafuitvoeringsrechtbank menen dat de Directie Detentiebeheer hierdoor de uitwerking en concretisering van het reclasseringsplan verhindert en bemoeilijkt in plaats van faciliteert. De Directie Detentiebeheer wil het risico op incidenten tot nul reduceren wat volgens de leden van de SURB niet realistisch is.

*'Het enige wat hen (Directie Detentiebeheer) bekommert, is: er mogen geen incidenten gebeuren, maar als ge beslissingen neemt, vroeg of laat heb je incidenten, dat kan niet anders. Allez ja. Ge moet, als ge naar een volledig veilige situatie wil, dan moet ge de muur rond de gevangenis dicht metsen en dat is niet leefbaar...'* (Interview V, SURBa).

De vraag wordt dan ook terecht gesteld of de Directie Detentiebeheer de wil van de wetgever die deze be-

voegdheden heeft toegekend aan de Directie Detentiebeheer niet miskent, daar ze inherent deel uitmaken van het standaardregime van veroordeelde gedetineerden.<sup>27</sup>

## Uitgaansvergunningen als noodzakelijke stap in het kader van 'de weg der geleidelijkheid'?

Een ander opvallend resultaat uit de analyse is het gegeven dat in 22 van de 36 onderzochte dossiers uitgaansvergunningen worden toegekend in het kader van een verzoek tot beperkte detentie. De toepassing van artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie gebeurde in acht dossiers in het kader van een verzoek tot elektronisch toezicht en in zes dossiers in het kader van een procedure tot voorwaardelijke invrijheidstelling.

Dit blijkt echter een eerder lokale praktijk te zijn want in de interviews wordt dit echter niet door alle voorzitters bevestigd. Enkel de voorzitters van de strafuitvoeringsrechtbank waar de dossieranalyse werd uitgevoerd, geven aan dat de toepassing van artikel 59 voornamelijk kadert in een verzoek tot beperkte detentie. Volgens de andere voorzitters is de toepassing van artikel 59 niet zozeer afhankelijk van de verzochte modaliteit, dan wel van het potentieel in het dossier om de verzochte strafuitvoeringsmodaliteit toe te kennen op korte termijn.

De resultaten van de dossieranalyse doen vermoeden dat de onderzochte strafuitvoeringsrechtbank voornamelijk uitgaansvergunningen toekent vanuit de filosofie van het realiseren van een stapsgewijze reclassering. Samengevat omvat de weg der geleidelijkheid een getrappt systeem waarbij de veroordeelde stapsgewijs opbouwt naar een voorwaardelijke invrijheidstelling te beginnen met uitgaansvergunningen en penitentiair verlof, gevolgd door beperkte detentie, elektronisch toezicht en tenslotte voorwaardelijke invrijheidstelling. De weg der geleidelijkheid is impliciet ingebed in de Wet op de Externe Rechtspositie (zie figuur 1). Twee jaar voor de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling komt de veroordeelde in aanmerking voor uitgaansvergunningen en één jaar voor deze datum komt deze in aanmerking voor penitentiair verlof. Zes maanden voor de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling kan de veroordeelde elektronisch toezicht of beperkte detentie verzoeken om

25 De voorzitters spreken ook over een 'tweede piste' en/of een 'ontsnappingsroute'.

26 De afkorting A staat voor assessor, SR staat voor sociale re-integratie.

27 V. Scheirs, ibid, 176.; F. Pieters, "Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des merles", *Fatik*, 2012, 10.

Tabel 4: het aantal toepassingen van artikel 59 naargelang de verzochte strafuitvoeringsmodaliteit

	Aantal
Beperkte detentie	22
Elektronisch toezicht	8
Voorwaardelijke invrijheidsstelling	6
Totaal	36

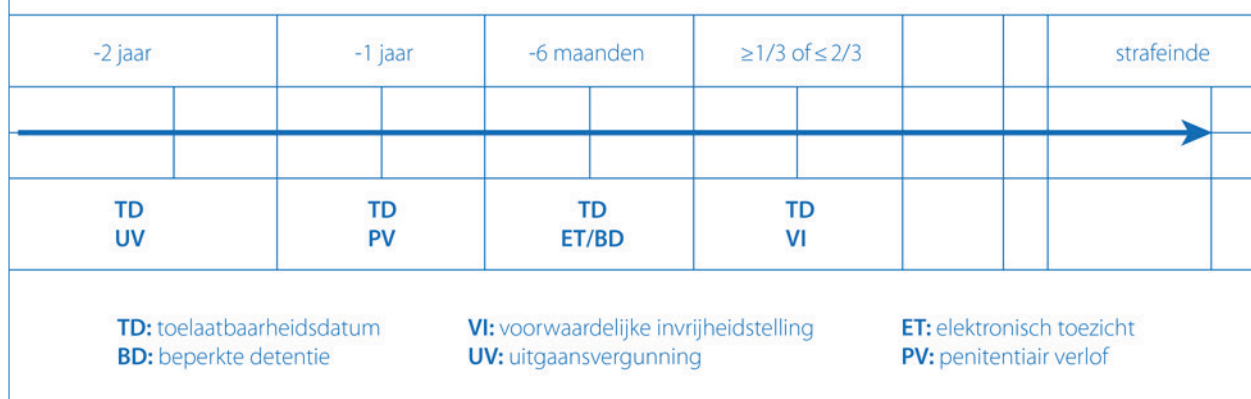
zes maanden later ook een verzoek te kunnen indienen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling. Deze data reflecteren een progressief en stapsgewijs traject tot aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling.<sup>28</sup>

Het is belangrijk om op te merken dat het al dan niet volgen van de weg der geleidelijkheid tot de discretionaire bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank behoort. De strafuitvoeringsrechtbank is met andere woorden vrij de voorwaardelijke invrijheidsstelling toe te kennen zonder dat de veroordeelde vooraf de gevangenis heeft verlaten met een andere strafuitvoeringsmodaliteit. De weg der geleidelijkheid is dus een optioneel en geen 'gebetonneerd traject' zoals het geleidelijk traject ingebouwd in de Wet betreffende de internering van 2007.<sup>29</sup>

Niettegenstaande dit gegeven, illustreren de kwantitatieve cijfergegevens over het eerste werkingsjaar van de strafuitvoeringsrechtbanken dat de weg der geleidelijkheid in veel dossiers wordt gevolgd.<sup>30</sup> Maes & Tange stellen vast dat voor meer dan vier op tien veroordeelden aan wie een voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt toegekend, eerst een andere strafuitvoeringsmodaliteit werd toegekend. Bijna een kwart van de veroordeelden ondergaat eerst een periode van elektronisch toezicht alvorens een voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt toegekend. De onderzoekers stellen daarbij vast dat de toepassing van deze bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten sterk varieert naargelang de bevoegde strafuitvoeringsrechtbank. Dat er in veel dossiers de zogenaamde 'weg der geleidelijkheid' gevolgd wordt, blijkt ook uit meer recente gegevens van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen waaruit blijkt dat in 2012 meer dan de helft van de voorwaardelijke invrijheidsstellingen wordt voorafgegaan door een regime van elektronisch toezicht.<sup>31</sup>

De analyse van het doctoraatsonderzoek laat toe deze cijfergegevens verder te contextualiseren. Wij onderscheiden een vijftal argumenten op basis waarvan de leden van de strafuitvoeringsrechtbank al dan niet opteren om de weg der geleidelijkheid te volgen. Ten eerste zorgen de concrete uitvoeringsmogelijkheden ervoor dat er wordt geopteerd de weg der geleidelijkheid niet te volgen. Zo stellen wij vast dat de leden van

Figuur 1: Schema weg der geleidelijkheid



28 L. Robert, "Geleidelijke terugkeer of plotse overgang naar de samenleving?" in T. Daems, P. Pletinckx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van De Wiel en K. Verpoest (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 172-174. Deze invulling werd echter niet beoogd door de Commissie Holsters. Snacken benadrukt in dit kader dat het 'normale' detentieverloop er als volgt uitziet: uitgaansvergunning, penitentiaal verlof en vervolgens een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Ze benadrukt dat de andere bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten slechts zijn voorzien voor gedetineerden voor wie het 'normale' detentieverloop onvoldoende garanties biedt voor een invrijheidsstelling. Het basisprincipe is daarbij de proportionaliteit waarbij meer interveniërende modaliteiten slechts legitiem zijn indien deze noodzakelijk zijn om de doelstelling te bereiken; zie S. Snacken, "De voorstellen van de subcommissie Externe Rechtspositie van gedetineerden" in I. Aertsen, K. Beyens, S. De Valck en F. Pieters (eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafwetgeving*, Brussel, Politeia, 2004, 45.

de strafuitvoeringsrechtbank veelal een voorwaardelijke invrijheidstelling (of een elektronisch toezicht) verkiezen boven een beperkte detentie, gelet op de wijze waarop deze strafuitvoeringsmodaliteit momenteel wordt uitgevoerd. Zoals ook Pieters meermaals heeft aangeklaagd,<sup>32</sup> laten de huidige omstandigheden van de veroordeelde die onder dit regime in de gevangenis verblijven, te wensen over. Zo merken de leden van de strafuitvoeringsrechtbank op dat vele veroordeelden ofwel in een afzonderingsregime verblijven in de gevangenis, dan wel op slaapzalen. Daarbij kunnen de veroordeelden de gevangenis niet verlaten voor 6u15, noch na 21u45 terugkeren, wat niet altijd compatibel is met de arbeidsomstandigheden waar vele veroordeelden zich aan dienen aan te passen. Ten tweede stellen wij vast dat de leden van de strafuitvoeringsrechtbank voornamelijk zullen opteren voor een geleidelijk invrijheidstellingstraject wanneer een bepaald aspect binnen het reclasseringsplan niet is geconcretiseerd. Zo zal bijvoorbeeld worden geopteerd om een beperkte detentie toe te kennen wanneer de veroordeelde geen geschikte woonst vindt of zal een elektronisch toezicht worden toegestaan wegens de onmogelijkheid om de domicilie te plaatsen op het opvangadres van de veroordeelde. Ten derde stellen wij vast dat in bepaalde dossiers gekozen wordt voor een stapsgewijze reclassering, juist omdat de weg der geleidelijkheid impliciet is ingebouwd in de Wet op de Externe Rechtspositie. Bepaalde veroordeelden verzoeken bijvoorbeeld expliciet om een elektronisch toezicht of een beperkte detentie op het moment dat ze zich nog niet in de tijdsvoorwaarde voor een voorwaardelijke invrijheidstelling bevinden. Ten vierde opteren de leden van de strafuitvoeringsrechtbank in bepaalde dossiers voor een getrapte invrijheidstelling aangezien ze de nood aan controle, voldoende omkadering en structuur ervaren, zodat er verschillende evaluatiemomenten kunnen worden ingebouwd. Dit is bijvoorbeeld het geval in dossiers waarbij voorgaande toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten werden herroepen. Tenslotte hebben wij vastgesteld dat de weg der geleidelijkheid reeds vanuit de gevangenis in een

dossier wordt ingebouwd. Zo wordt vastgesteld hoe de medewerkers van de psychosociale dienst de weg der geleidelijkheid proactief inbouwen in hun verslaggeving, nog voor de strafuitvoeringsrechtbank een eerste beslissing in dit kader heeft genomen.

## Afsluitende reflecties

Bovenstaande analyse van de concrete toepassingspraktijk van artikel 59 door de strafuitvoeringsrechtbank illustreert hoe uitgaansvergunningen passen binnen het stapsgewijs reclasseringstraject dat de leden van de strafuitvoeringsrechtbank beogen. Uitgaansvergunningen worden vanuit de filosofie van de zogenaamde 'weg der geleidelijkheid' gepercipieerd als een eerste en (vaak) noodzakelijke stap binnen een geleidelijk invrijheidstellingstraject. Daarnaast laten uitgaansvergunningen toe dat de veroordeelde zijn reclasseringsplan kan concretiseren.

Wij stellen echter vast dat het verkrijgen van uitgaansfaciliteiten door de Directie Detentiebeheer in de praktijk geen sinecure is waardoor de strafuitvoeringsrechtbanken genoodzaakt zijn om verschillende dossiers te 'deblokken' door zelf uitgaansvergunningen toe te kennen via de toepassing van artikel 59 van de Wet op de Externe Rechtspositie. Het restrictieve toepassingsbeleid van de Directie Detentiebeheer gaat in tegen de filosofie van de wetgever die uitgaansvergunningen beschouwt als een inherent deel van het standaardregime van de veroordeelde. Meer nog, artikel 59 lijkt ge/misbruikt te worden als een 'ontsnappingsroute' waardoor het nemen van 'moeilijke' beslissingen naar de strafuitvoeringsrechtbanken wordt doorgeschoven. Echter, door deze praktijk wordt veel tijd verloren, wat een tijdige uitwerking van het reclasseringsplan verhindert. Hierdoor wordt het hele (geleidelijke) reclasseringstraject op de helling gezet.

Ons onderzoek illustreert bovendien dat deze 'deblokeringstrategie' geen garantie is voor de toekenning van de verzochte modaliteit. Het blijft voor de veroordeelde

29 Deze wet bepaalt dat de invrijheidstelling op proef slechts kan worden toegekend aan de geïnterneerde indien deze reeds één van de volgende modaliteiten heeft genoten (uitgaansvergunning, penitentiaal verlof, beperkte detentie of elektronisch toezicht); Wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, BS 13 juli 2007.

30 E. Maes en C. Tange, "Chronique de criminologie. La libération conditionnelle sous le régime des tribunaux de l'application des peines. Bilan et enjeux émergents d'une première année de fonctionnement (2007)", *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 2011, 929-964.; E. Maes en C. Tange, "De strafuitvoeringsrechtbanken en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Enkele empirische gegevens over de toepassing van VI tegen het licht van een steeds toenemende gevangenispopulatie en de roep om een strenge(re) strafuitvoering", *Fatik*, 2012, 12-22.

31 *FOD Justitie*, Jaarverslag 2012 van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI), Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2013, 109.

32 F. Pieters, "Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des merles", *Fatik* 2012, 6; F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken, uitgaansvergunning en penitentiaal verlof", in B. Mine en L. Robert (eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiaal verlof: de deur op een kier*, Antwerpen, Maklu, 2014, 186.

# Artikel

immers ook met de nodige uitgaansvergunningen moeilijk om op een korte termijn van twee maanden (of vier maanden indien verlengd) het reclasseringsplan te concretiseren. Het is daarom enorm belangrijk dat de veroordeelde in een vroeg stadium van zijn detentie kan starten met de voorbereiding op zijn sociale reclassering.

Een mogelijke piste zou kunnen zijn om de strafuitvoeringsmodaliteiten uitgaansvergunningen (quasi)-

automatisch te laten toekennen door de strafuitvoeringsrechtbanken, mits het ter beschikking stellen van voldoende middelen (mensen), en niet langer door de Directie Detentiebeheer. Deze vroege tussenkomst van de strafuitvoeringsrechtbank zou ervoor kunnen zorgen dat de veroordeelde vroeger kan starten met de uitwerking van en/of het detecteren van leemtes en problemen in het voorgestelde reclasseringsplan.

# Overbevolkte gevangenen in Europa: Italië en het pilootarrest Torreggiani

Chris Hermans\*

**Tot 27 mei 2014 heeft Italië de tijd om de menswaardige detentieomstandigheden, veroorzaakt door haar overvolle gevangencellen, aan te pakken. Dat besliste het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vorig jaar in de zaak Torreggiani. Het probleem van de overbevolking van gevangenen is niet enkel een Italiaans probleem. Vele EU-lidstaten hebben er mee te kampen. Het geval Italië is slechts exemplarisch en zal her en der een belletje (of zelfs een heel klokkenspel) doen rinkelen. In deze bijdrage wensen we de (Europese) context van het arrest van Straatsburg te schetsen. Eerst zullen we ingaan op de cijfergegevens en de normen, vervolgens bekijken we het arrest zelf en de Europese rapporten over de detentieomstandigheden in het land. We staan stil bij de interventies van het staatshoofd en bekijken tenslotte nog de plannen van de Italiaanse regering.**

## Overbevolking in de gevangenen

### Cijfers

Op 30 april 2014 maakte de Raad van Europa (47 landen) haar rapport SPACE I<sup>1</sup> met de cijfers over detentie voor het jaar 2012 bekend. Hieruit blijkt dat van de EU-lidstaten (28 landen) er 15 een overbevolking kennen. De top vijf<sup>2</sup> van de Raad van Europa van landen met de meest overbevolkte gevangenen ziet er als volgt uit: (1) Servië (159,3%); (2) Italië (145,4%); (3) Cyprus (140,1%); (4) Hongarije (138,8%) en (5) België (131,7%). Italië is daarmee het meest overbevolkte land van de Europese Unie. In het rapport van vorig jaar<sup>3</sup> was dat nog Griekenland (151,7%), Italië (147%) prijkte op de tweede plaats. In de recentste statistieken zijn er geen Griekse cijfers opgenomen. In onze buurlanden bedraagt de verhouding tussen de be-

schikbare capaciteit en het aantal gedetineerden respectievelijk voor Frankrijk 117%, voor Duitsland 88,6%, voor Luxemburg 92,7% en voor Nederland 85,8%.

Het aandeel vreemdelingen<sup>4</sup> in de totale gevangenisbevolking bedraagt in Italië: 35,8%. Dit aandeel is slechts groter in vier andere EU-landen. Daarbij spant Luxemburg de kroon (68,9%), gevolgd door Cyprus (52,9%), Oostenrijk (46,7%) en België (42,3%). In onze buurlanden is het percentage vreemdelingen 17,9% voor Frankrijk; 19,5% voor Nederland en 27,9% voor Duitsland.

Noemen we nog het aandeel van de voorgehechten en de niet-definitief-veroordeelden in de totale gevangenispopulatie<sup>5</sup>, dan krijgen we volgende top 5 voor de EU-landen: Nederland (48,5%), Cyprus (39,6%), Italië (39,3%), Luxemburg (39,3%) en Denemarken (36,2%). België volgt op een zevende plaats met 27,5%. Voor Frankrijk en Duitsland geeft SPACE I respectievelijk 22,1% en 16,2%.

Wanneer we Italië van naderbij bekijken, dan blijkt dat de gevangenispopulatie volgens de cijfers van eind 2011<sup>6</sup> gepubliceerd door het Istat (het Italiaanse Nationaal Instituut voor de Statistiek) de laatste 10 jaar een stijging van 25,8% kent. Het aantal aanwezige gedetineerden overschreed ruim de reglementaire capaciteit (45 700 plaatsen) met 21 197. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat enkel maatregelen de evolutie tijdelijk deden dalen. In 2003 was er het zogenaamde "indultino", letterlijk, een kleine collectieve gratie die zorgde voor een tijdelijke (2 jaar) voorwaardelijke opschorting van de uitvoering van de gevangenisstraf<sup>7</sup>. In 2006 volgde er dan een echte collectieve genade (indulto)<sup>8</sup> waarvan er volgens Istat 28.586 gedetineerden konden genieten.

Op een gemiddelde overbevolking van 145,4% kenden meerdere instellingen een overbevolking van boven de 200%. Volgens cijfers (van 30 juni 2012) gepubliceerd<sup>9</sup> door de organisatie Antigone waren de instellingen van Mistretta (268,75%), Brescia "Canton Monbello" (254,85%) en Busto Arsizio (251,50%) het ergst getroffen.

\* Chris Hermans is redactie id van FATIK

1 M.F. Aebi, M.F. & N. Delgrande (2014), *Annual Penal Statistics, Space I: Survey 2012*, pc-cp(2014)5, Straatsburg: Raad van Europa en Lausanne: Institut de criminologie et de droit pénal.

2 O.c., tabel 1, p. 39 – cijfers op 1 september 2012 – De rangschikking is weergegeven in figuur 1.B op p. 56.

3 M.F. Aebi, M.F. & N. Delgrande (2013), *Annual Penal Statistics, Space I: Survey 2011*, pc-cp(2014)5, Straatsburg: Raad van Europa en Lausanne: Institut de criminologie et de droit pénal, p. 58.

4 M.F. Aebi, M.F. & N. Delgrande (2014), o.c., tabel 4, p. 80.

5 O.c., tabel 5.1, p. 88-89.

6 ISTAT (2012), *I detenuti nelle carceri Italiane: anno 2011*, p. 4.

7 Wet nr. 207 van 1 augustus 2003, "Sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni", *Gazzetta Ufficiale* n. 182 van 7 augustus 2003.

8 Wet nr. 241 van 31 juli 2006, "Concessione di indulto", *Gazzetta Ufficiale* n. 176 van 31 juli 2006.



# Artikel

Uit een persbericht<sup>10</sup> van de Fondazione Leone Moressa, op basis van gegevens van het Ministerie van Justitie, leren we dat op 31 december 2013 8 penitentiaire instellingen een overbevolking van meer dan 200% kennen. In één instelling (Modena) is die zelfs meer dan 250%.

De meest recente cijfers werden ter beschikking gesteld op de website van het Italiaanse Ministerie van Justitie ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

Bijna 60% van de gedetineerde vreemdelingen komt uit

van de penitentiaire administratie (DAP) prijkten. Op een colloquium van de Universiteit "Roma 3" gaf de toenmalige Justitieminister Cancellieri toe dat Antigone gelijk had, zo meldden diverse media.<sup>12</sup>

In een rapport van 24 januari 2014 naar aanleiding van de inauguratie van het gerechtelijk jaar maakte de DAP dan weer zelf bekend dat de reglementaire capaciteit op die dag 47.599 plaatsen bedroeg, maar dat dit gegeven een redelijk relevante afname ondergaat, gekwantificeerd op

## Aanwezige gedetineerden in Italië

	31/12/2011	31/12/2012	30/06/2013	31/10/2013	31/12/2013	28/02/2014	30/04/2014
aantal instellingen	206	206	205	205	205	205	205
beschikbare capaciteit	45.700	47.040	47.022	47.668	47.709	47.857	49.091
aantal aanwezige gedetineerden	66.897	65.701	66.028	64.323	62.536	60.828	59.683
overbevolkingsgraad	146,38%	139,67%	140,42%	134,94%	131,08%	127,10%	121,58%
waarvan vreemdelingen	24.174	23.492	23.233	22.586	21.854	20.891	20.521
aantal vreemdelingen in %	36,14%	35,76%	35,19%	35,11%	34,95%	34,34%	34,38%
niet-definitief veroordeelden	27.251	25.696	24.499	24.347	22.831	22.240	21.324
in %	40,74%	39,11%	37,03%	37,85%	36,51%	36,56%	35,73%

slechts vier landen: Marokko (18,1%), Roemenië (16,7%), Albanië (13,3%) en Tunesië (11,6%)<sup>11</sup>. Wanneer men Roemenië buiten beschouwing laat, komt 6% van alle opgesloten vreemdelingen uit een EU-land (1.199). 74% van de opgesloten EU-burgers in Italië komt uit Roemenië (3.428).

Om de graad van overbevolking in de gevangenissen te berekenen zijn de cijfers over de beschikbare capaciteit cruciaal. Hierover woedt een discussie. De website van justitie waarop in alle transparantie elke maand de gegevens beschikbaar worden gesteld, houdt een slag om de arm stellende dat "hierbij geen rekening wordt gehouden met eventuele overgangstoestanden die tijdelijke afwijkingen inhouden op de aangegeven waarde". Al in oktober had de organisatie Antigone gesteld dat de officiële cijfers niet klopten en dat er slechts 37.000 beschikbare plaatsen waren in plaats van de 47.615 zoals ze toen in de tabellen

ongeveer 4.500 plaatsen, als gevolg van onderhoudswerken of verbouwingen<sup>13</sup>. In een bericht van persbureau Ansa van 3 april 2014 vroeg de secretaris van de Italiaanse Radicale Partij, Rita Bernardini de waarheid over de capaciteit. Enkele dagen eerder had het hoofd van de penitentiaire administratie, dhr. Tamburino nog besloten dat "we tegen mei zouden moeten komen boven 50.000 effectief beschikbare plaatsen"<sup>14</sup>. Als antwoord op de vraag van Bernardini antwoordde de DAP tenslotte met een nota waarin de effectieve beschikbare capaciteit op 43.547 kwam.<sup>15</sup>

Zoals onder meer bekend is uit het Brusselse onderzoek van professor Snacken, is de gevangenisoverbevolking te begrijpen vanuit een complexe interactie van interne en externe factoren. Toegespitst op Italië wijst Stefano Anastasia<sup>16</sup> ondermeer naar dit onderzoek en noemt expliciet

9 Antigone (2012), Senza Dignità: IX Rapporto Nazionale sulle condizioni di detenzione, Roma: Edizioni Gruppo Abele – [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)  
In 2013 volgde het 10de rapport over de detentieomstandigheden in Italië met als titel "L'Europa ci guarda" (Europa houdt ons in het oog), maar de online beschikbare samenvatting bevat geen detailcijfers per instelling [http://www.osservatorioantigone.it/upload/images/6818sintesixrapporto\\_LEUROPACI-GUARDA\\_versione5.pdf](http://www.osservatorioantigone.it/upload/images/6818sintesixrapporto_LEUROPACI-GUARDA_versione5.pdf)

10 Persbericht van [http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2014/02/comunicato-stampa\\_svuotacarceri.pdf](http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2014/02/comunicato-stampa_svuotacarceri.pdf)

11 Verdeling op 30 april 2014 – cijfers beschikbaar via [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

12 Op basis van een persbericht van ANSA, 15 oktober 2013

13 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (2014), Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 – via de website: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_4.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_4.wp)

14 <http://www.poliziapenitenziaria.it/public/post/sovraffollamento-carceri-tamburino-entro-il-15-aprile-nessun-detenuto-con-meno-di-tre-metri-quadri-3497.asp>

15 Ansa, 3 april 2014, Giustizia: Bernardini (Ri) chiede verità sui posti nelle carceri. Dap: 43.547 posti "effettivi", weergegeven in het dagelijks persoverzicht van [www.ristretti.org](http://www.ristretti.org)

drie wetten die een inflatoir effect hebben gehad op de overbevolking in de Italiaanse gevangenissen<sup>17</sup>: de Bossi-Fini-wet over immigratie, die het onwettig verblijf van vreemdelingen strafbaar stelde<sup>18</sup>; de wet Fini-Giovanardi m.b.t. drugsbezit en de ex-Cirielli-wet over recidive die drempels opwierp voor alternatieve straffen voor recidivisten.

De overbevolking kan bovendien niet losgezien worden van het disfunctioneren van de Italiaanse justitie in het algemeen. Het is een oud zeer dat al door diverse auteurs en rapporten van nationale en internationale instanties werd aangekaart.<sup>19</sup> Meer specifiek vormen de bijzonder lange duur van procedures en processen en het gebruik van de voorlopige hechtenis belangrijke factoren in de verklaring van de overbevolking van de Italiaanse gevangenissen.

## Normen

Vooraleer we de arresten van het EHRM bespreken, wenssen we eerst de belangrijkste Italiaanse en internationale normen in verband met het thema aan te stippen.

De Italiaanse grondwet stelt (art. 27, derde lid): *“De straffen mogen niet bestaan uit behandelingen in strijd met het besef van menselijkheid (senso di umanità) en moeten streven naar de heropvoeding van de veroordeelde.”* Ze erkent (art. 117) de grondrechten zoals ze door de Internationale verdragen worden gegarandeerd en daarmee ook artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM):

*Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.*

De rechtspositie van de gedetineerden (zowel de interne als de externe) is geregeld in het *“Ordinamento Penitenziario (O.P.)”*<sup>20</sup> uit 1975 en wordt meer gedetailleerd in het presidentieel (uitvoerings-)besluit (RE)<sup>21</sup> dat erop betrekking heeft.

*Art. 1 (O.P.) De penitentiaire behandeling dient conform de menselijkheid te zijn en dient het respect voor de waardigheid van de persoon te waarborgen. (...) Met betrekking tot de veroordeelden en de geïnterneerden dient een heropvoedingsbehandeling te worden gerealiseerd die strekt tot sociale re-integratie ook*

*door middel van contacten met het externe milieu. De behandeling wordt gepersonaliseerd m.b.t. de bijzondere omstandigheden van het individu.*

Er dient met andere woorden een individueel detentieplan en –traject te worden uitgewerkt.

Deze regelgeving kent zelf geen expliciete normen voor de minimale oppervlakte van een gevangeniscel. Zoals uit de cijfers blijkt, is er wel een reglementaire capaciteit die gebaseerd is<sup>22</sup> op de normen voor bewoning, met name op het Ministerieel Besluit van de Minister van Gezondheid van 5 juli 1975<sup>23</sup>. Daarin lezen we: (art. 2, 2<sup>de</sup> lid) *“De slaapkamers moeten een minimumoppervlakte van 9 m<sup>2</sup> hebben voor één persoon, en 14 m<sup>2</sup> voor twee personen.”* Naar analogie wordt een cel beschouwd als een eenpersoonscel indien haar oppervlakte 9 m<sup>2</sup> bedraagt, voor meerpersoonscellen wordt voor iedere bijkomende gedetineerde 5 m<sup>2</sup> extra voorzien.

De penitentiaire wetgeving voorziet wel regels waaraan de gebouwen dienen te voldoen.

*Art. 5 (O.P.) De penitentiaire instellingen moeten zo worden gebouwd dat ze een niet-hoog-aantal (un numero non elevato) gedetineerden of geïnterneerden kunnen opvangen.*

Verder lezen we dat de instellingen moeten worden voorzien van lokalen vereist voor het individuele leven maar ook van lokalen waar gemeenschappelijke activiteiten kunnen plaatsvinden. Beide soorten lokalen dienen aan de volgende vereisten te beantwoorden (art. 6 O.P.): voldoende ruimte, verlichting (zowel natuurlijk als artificieel licht), verluchting en verwarming. De lokalen moeten eveneens hygiënisch en keurig zijn. Ze dienen in goede staat te worden gehouden zowel qua onderhoud als qua netheid. De ruimten bestemd voor de nachtrust kunnen bestaan in kamers (cellen) voor een of meerdere personen. Er dient bijzondere zorg te worden besteed aan de keuze van zij die in een kamer met meerdere plaatsen worden ondergebracht. Aan de beklaagden moet de overnachting in *“monocellen”* worden gegarandeerd, tenminste als de situatie van de instelling het toelaat.

Het uitvoeringsbesluit preciseert dat de sanitaire voorzieningen (toiletten) zich dienen te bevinden in een ruimte toegevoegd aan de kamer. Deze ruimte dient te beschikken over stromend water, zowel warm als koud, en dient te zijn uitgerust met een lavabo, een douche én in de vrouwenafdelingen een bidet (art. 7).

16 S. Anastasia, *Metamorfosi penitenziarie: carcere, pena e mutamento sociale*, Roma: Ediesse, 2012, p. 35 e.v.

17 Hij wordt daarin bijgetreden door andere auteurs zoals Franco Corleone (ombudsman voor gedetineerden in Toscane) in een interview in *“Il Manifesto”* van 10 oktober 2013 en Stefano Rodotà (emeritus professor aan de rechtenfaculteit van La Sapienza in Rome) in *“Il sole 24 ore”* van 9 oktober 2013

18 Iets wat ook al werd bekritiseerd in een arrest van het Europees Hof van Justitie in antwoord op een prejudiciële vraag (Zaak C61/11 PPU – arrest van 28 april 2011).

19 Wij noemen slechts het rapport van mensrechtencommissaris Alvaro Gil-Robles (Raad van Europa) naar aanleiding van zijn bezoek aan Italië in 2005, *CommDH(2005)9*, (p. 7 e.v.) [<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=948035&Site=COE>] alsook M. Leijendekker, (2008), *Het land van de krul: Italië achter de schermen*, Amsterdam: Prometheus, 2008, p. 198 e.v. én bovenal de dialoog tussen schrijver Antonio Tabucchi en het hoofd van het parket van Milaan, Francesco Saverio Borrelli dat plaatsvond op 18 december 2001, *Sulla giustizia e dintorni*, *MicroMega* 1/2002 (27 maart 2002).

20 *Wet nummer 354 van 26 juli 1975*, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

21 *Decreet van de President van de Republiek van 30 juni 2000, nr. 230*, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

22 *Verklaring van Justitieminister Annamaria Cancellieri bij de inauguratie van het gerechtelijk jaar (2014)*, Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_15\\_4\\_4.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_15_4_4.wp), §1.

23 *Ministerieel Besluit van 5 juli 1975*, Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione, *Gazzetta Ufficiale*, 18-7-1975, N. 190.

De penitentiaire instituten moeten beschikken over de nodige uitrustingen ter ontplooiing van tewerkstellingsactiviteiten, onderwijs, beroepsopleiding, recreatieve, culturele en andere gemeenschappelijke activiteiten. Ze moeten bovendien beschikken over een bibliotheek (art. 12, O.P.)

Op internationaal vlak verdienen vooral de Europese gevangenisregels<sup>24</sup> een vermelding. Haar bewoordingen zijn vrij gelijklopend (o.m. in artikel 18).

Wanneer het gaat om overbevolking en onmenselijke en vernederende behandeling, kunnen we niet om de normen van het Europese anti-foltercomité, (CPT) heen. Deze normen werden door haar gebundeld op basis van eerdere rapporten, zoals dat van 1992 waar het specifiek over overbevolking gaat:

*46. La question du surpeuplement relève directement du mandat du CPT. Tous les services et activités à l'intérieur d'une prison seront touchés si elle doit prendre en charge plus de prisonniers que le nombre pour lequel elle a été prévue. La qualité générale de la vie dans l'établissement s'en ressentira, et peut-être dans une mesure significative. De plus, le degré de surpeuplement d'une prison, ou dans une partie de celle-ci, peut être tel qu'il constitue, à lui seul, un traitement inhumain ou dégradant.*

*47. Un programme satisfaisant d'activités (travail, enseignement et sport) revêt une importance capitale pour le bien-être des prisonniers. Cela est valable pour tous les établissements, qu'ils soient d'exécution des peines ou de détention provisoire. Le CPT a relevé que les activités dans beaucoup de prisons de détention provisoire sont extrêmement limitées. L'organisation de programmes d'activités dans de tels établissements, qui connaissent une rotation assez rapide des détenus, n'est pas matière aisée. Il ne peut, à l'évidence, être question de programmes de traitement individualisés du type de ceux que l'on pourrait attendre d'un établissement d'exécution des peines. Toutefois, les prisonniers ne peuvent être simplement laissés à leur sort, à languir pendant des semaines, parfois des mois, confinés dans leur cellule, quand bien même les conditions matérielles seraient bonnes. Le CPT considère que l'objectif devrait être d'assurer que les détenus dans les établissements de détention provisoire soient en mesure de passer une partie raisonnable de la journée (8 heures ou plus) hors de leur cellule, occupés à des activités motivantes de nature variée. Dans les établissements pour prisonniers condamnés,*

*évidemment, les régimes devraient être d'un niveau encore plus élevé.*<sup>25</sup>

De Raad van Europa doet al jaren aanbevelingen op het gebied van strafbeleid, detentie en haar alternatieven. We verwezen in dat kader reeds naar de European Prison Rules, maar zeker in verband met overbevolking mag haar aanbeveling uit 1999 niet onvermeld blijven. Hierin wordt uitdrukkelijk gekozen voor de opsluiting als «ultimum remedium».

*Deprivation of liberty should be regarded as a sanction or measure of last resort and should therefore be provided for only, where the seriousness of the offence would make any other sanction or measure clearly inadequate.*

*The extension of the prison estate should rather be an exceptional measure, as it is generally unlikely to offer a lasting solution to the problem of overcrowding. Countries whose prison capacity may be sufficient in overall terms but poorly adapted to local needs should try to achieve a more rational distribution of prison capacity.*<sup>26</sup>

## Europa kijkt toe en ageert

### Arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

In de statistieken van het EHRM maakt Italië niet bepaald een goede beurt. Bekeken over de periode van 1959-2013<sup>27</sup> velde het Hof voor Italië maar liefst 1.721 arresten waarbij er tenminste één schending van het verdrag werd vastgesteld. Italië wordt daarin slechts door Turkije voorafgegaan (2.639 gevallen) en gevolgd door de Russische Federatie (1.381 zaken). In het geval van Italië gaat het merendeel van de schendingen over de duur van de procedure (art. 6 EVRM).<sup>28</sup>

Voor het jaar 2013<sup>29</sup> alleen ziet de situatie er al beter uit met 34 arresten waarbij er minstens één schending werd vastgesteld. In 16 gevallen betrof het opnieuw de duur van de procedure. Italië komt voor 2013 op de zesde plaats. Op één staat de Russische Federatie (119 arresten) en op twee Turkije (118 zaken). Bekijken we alleen de lidstaten van de EU dan staat Italië derde, voorafgegaan door Roemenië (83 zaken) en Hongarije (40 zaken).

24 Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Straatsburg: Raad van Europa.

25 Normes du CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013, p. 19-20.

26 Rec (99)22 concerning prison overcrowding en prison population inflation

Andere relevante aanbevelingen zijn:

Rec(2000)22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures

Rec(2003)22 concerning conditional release

Rec(2006)13 on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse

Rec(2010)1 on the Council of Europe Probation Rules

Rec(2012)12 concerning foreign prisoners

Rec(2014)4 on electronic monitoring

De teksten van al deze aanbevelingen zijn te vinden op: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Recommendations\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/Recommendations_en.asp).

27 [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2013\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_FRA.pdf).

28 [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2010\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2010_FRA.pdf).

29 [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_2013\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2013_FRA.pdf).

In twee arresten werd Italië veroordeeld wegens schending van art. 3 EVRM, de zaak Sulejmanovic en de zaak Torreggiani en anderen. We bespreken beiden zaken.

## Zaak Sulejmanovic<sup>30</sup>

De Bosnische onderdaan Izet Sulejmanovic was na een veroordeling tot een gevangenisstraf van 2 jaar, 6 maanden en 5 dagen opgepakt op 30 november 2002 en opgesloten in de Rebibbia-gevangenis in Rome. Tot 15 april 2003 diende hij een cel van 16,2 m<sup>2</sup> te delen met vijf andere personen. Iedere gedetineerde beschikte dus gemiddeld over een ruimte van 2,7 m<sup>2</sup>. Meermaals vroeg de man tevergeefs om werk. De dagindeling liet toe om zijn cel te verlaten gedurende 4,5 uren per etmaal.

In haar motivering verwijst het Hof naar enkele algemene principes, zoals bepaald in de Italiaanse penitentiaire wetgeving. Ze refereert daarbij naar de wenselijke minimum oppervlakte van een cel zoals vooropgesteld door het CPT, eraan toevoegend dat het haar (het Hof) niet toekomt om op een precieze en definitieve wijze de maat te bepalen van de persoonlijke ruimte voor iedere gedetineerde in het licht van het EVRM. Deze kwestie hangt volgens haar samen met andere factoren zoals de duur van de vrijheidsberoving, de mogelijkheden tot "wandeling" in de open lucht of de mentale en fysieke toestand van de gedetineerde.

De tekst van het CPT luidde als volgt:

*La question de savoir ce qu'est la taille raisonnable d'une cellule de police (ou tout autre type d'hébergement pour détenu/prisonnier) est une matière difficile. De nombreux facteurs sont à prendre en compte dans une telle évaluation. Toutefois, les délégations du CPT ont ressenti, en ce domaine, le besoin d'une ligne directrice approximative. Le critère suivant (entendu au sens d'un niveau souhaitable plutôt que d'une norme minimale) est actuellement utilisé dans l'appréciation des cellules de police individuelles, pour un séjour dépassant quelques heures: environ 7 m<sup>2</sup> avec 2 mètres ou plus entre les murs et 2,50 m entre sol et plafond.<sup>31</sup>*

Eén van de rechters<sup>32</sup> die het minderheidsstandpunt innam, deed opmerken dat het CPT het over een politiecel heeft en niet over een gevangeniscel.

In voorgaande rechtspraak werd echter al besloten tot schending van artikel 3 louter op basis van het flagrante gebrek aan individuele ruimte indien die minder dan 3 m<sup>2</sup> per persoon bedroeg. In eerdere zaken waarin de overbevolking niet zo belangrijk was dat ze op zich een schending inhield, werd ook rekening gehouden met andere detentieomstandigheden in het onderzoek naar

de schending van artikel 3. Ook al beschikte iedere gedetineerde toch over een ruimte van 3 tot 4 m<sup>2</sup>, dan besloot het Hof al tot schending wanneer deze omstandigheid gepaard ging met het gebrek aan ventilatie en licht. In de zaak Sulejmanovic echter schrijft het Hof:

*Aux yeux de la Cour, le manque flagrant d'espace personnel dont le requérant a souffert est, en soi, constitutif d'un traitement inhumain ou dégradant.<sup>33</sup>*

Ze besluit op 16 juli 2009 bij meerderheid dat artikel 3 EVRM door Italië werd geschonden.

## Zaak Torreggiani en anderen<sup>34</sup>

Op 8 januari 2013 werd Italië opnieuw op dezelfde gronden en ditmaal unaniem veroordeeld. De oorsprong van deze zaak is de klacht van zeven personen die opgesloten waren geweest in respectievelijk de gevangnissen van Busto Arsizio (in Lombardije) en Piacenza (in Emilia-Romagna). In beide gevallen bekloegen de (ex-)gedetineerden er zich over dat ze elk met twee anderen een cel van 9m<sup>2</sup> hadden moeten delen, bovendien was er gebrek of schaarste aan warm water zodat het gebruik van de douches gelimiteerd werd. Voor Piacenza werd ook onvoldoende daglicht als gevolg van de afscherming van de vensters aangeklaagd. Eén van hen had bovendien de bevoegde Italiaanse "magistrato di sorveglianza"<sup>35</sup> gevat wegens de detentie-omstandigheden daar en de schending van het gelijkheidsbeginsel. Deze oordeelde dat er inderdaad sprake was van onmenselijke behandeling en dat de klager was gediscrimineerd in vergelijking met de gedetineerden die een cel maar met één andere persoon dienden te delen.

De Italiaanse regering wierp op dat de klagers de interne rechtsmogelijkheden niet hadden uitgeput. Zelfs voor degene die wel naar de rechter was gestapt en een uitspraak in zijn voordeel had gekregen, werd dit argument opgeworpen. Nu voorziet het EVRM inderdaad dat alle interne rechtsmogelijkheden eerst moeten worden benut vóór men zich tot het Hof in Straatsburg kan wenden<sup>36</sup>. Toch achtte het Hof de klachten van de zeven ontvankelijk. Zij voerde de exceptie van de onontvankelijkheid aan omdat dit volgens haar inhoudt dat het intern rechtsmiddel klaarblijkelijk effectief, voldoende en toegankelijk dient te zijn. De interne rechtsmiddelen dienen niet enkel in theorie maar ook in de praktijk te bestaan. Dit wil zeggen dat het in potentie de voortdurende van de schending kan verhinderen en aan de klagers ook een verbetering van hun detentieomstandigheden kan bieden. In haar onderzoek stelde het Hof echter vast dat dit in Italië niet het geval was. De beslissing van de "magistrato di sorveglianza" in het voordeel van één van de klagers bleef lange tijd onuitgevoerd. Daarenboven werd reeds eerder vastgesteld

30 EHRM, nr. 22635/03, Sulejmanovic vs Italië, arrest van 16 juli 2009.

31 Normes du CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013, § 43.

32 Met name (de Italiaanse rechter van Russische origine) Vladimiro Zagrebelsky. Hij werd daarin bijgetreden door zijn Litouwse collega Danutė Jočienė.

33 EHRM, o.c., § 43, p. 11.

34 EHRM, 43517/09 (...), Torreggiani en anderen vs Italië, arrest van 8 januari 2013.

35 Rechter van toezicht, strafuitvoeringsrechter die zich bezig houdt met veiligheidsmaatregelen, met de externe rechtspositie (halve vrijheid, strafvermindering, voorlopige invrijheidstelling...) alsook met het toezicht op het functioneren van de gevangnissen (FLERES, S.(2013), Mantenersi "al fresco": consigli utili per chi finisce in carcere, Catania: Inkwel edizione, p. 116; wet nummer 354 van 26 juli 1975, o.c., art 69).

36 EVRM, art. 35.

dat het disfunctioneren van “preventieve” remedies in situaties van overbevolkte gevangenissen ruim afhankelijk is van de structurele aard van het probleem. In deze zaak is dit eveneens overduidelijk.

*Dans ces conditions, on peut facilement concevoir que les autorités pénitentiaires italiennes ne soient pas en mesure d'exécuter les décisions des juges d'application des peines et de garantir aux détenus des conditions de détention conformes à la Convention.*<sup>37</sup>

Wat de grond van de zaak betreft, herhaalt het Hof dat vrijheidsberoving gewoonlijk zekere ongemakken voor de gedetineerde teweegbrengt, maar dat de opsluiting de gedetineerde geenszins het genot van de rechten gewaarborgd door het verdrag doet verliezen. Integendeel legt de kwetsbare positie van gedetineerden de Staat de positieve verplichting van zorg en bescherming op.

*Dans ce contexte, l'article 3 fait peser sur les autorités une obligation positive qui consiste à s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine (...).*<sup>38</sup>

Het Hof herhaalt grotendeels de algemene principes die het ook ten tijde van het arrest Sulejmanovic naar voren bracht. Aan deze principes toetst zij de zaak in concreto. Voor wat de gedetineerden uit Busto Arsizio betreft, is er geen discussie over de grootte van de beschikbare celoppervlakte (9 m<sup>2</sup> voor drie personen). Voor Piacenza stelt de Italiaanse overheid dat de oppervlakte 11 m<sup>2</sup> bedraagt, terwijl de vier verzoekers het eensluidend over 9 m<sup>2</sup> voor drie personen hebben. Het Hof merkt op dat de overheid geen enkel argument ter staving aanvoert en dat de beschikkingen van de “*magistrato di sorveglianza*” bevestigen dat de meerderheid van de cellen in de instelling van Piacenza 9 m<sup>2</sup> meten. Het Hof meent dat de verzoekers niet beschikken over de levensruimte die voldoet aan de criteria die de jurisprudentie acceptabel heeft geacht.

*Elle souhaite rappeler encore une fois dans ce contexte que la norme en matière d'espace habitable dans les cellules collectives recommandée par le CPT est de quatre mètres carrés.*<sup>39</sup>

Daarenboven heeft het door-de-overheid-niet-betwiste gebrek aan warm water, alsook de onvoldoende natuurlijke verlichting en verluchting in Piacenza, een bijkomend lijden veroorzaakt. Ook al was er geen intentie tot vernerden, besluit het Straatsburgse Hof niettemin tot een schending van artikel 3 EVRM.

Het bijzondere van de zaak Torreggiani is dat Straatsburg hier een pilootarrest velde. Het EHRM heeft de figuur van het pilootarrest uitgewerkt om zich te kwijten van een toestroom van zaken met dezelfde grond en die wijzen op structurele problemen in de betrokken lidstaat. Een of meerdere zaken worden dan samengenomen en bij voorrang behandeld volgens deze procedure. Deze rechtsfiguur geeft bovendien de betrokken overheid de mogelijkheid om orde op zaken te stellen en het pilootarrest doet ook aanbevelingen over mogelijke manieren om het probleem aan te pakken.

Dit pilootarrest is het eerste dat betrekking heeft op de problematiek van de overbevolking van de gevangenissen. Het bevriest alle (naar schatting enkele honderden<sup>40</sup>) vergelijkbare zaken die nog hangende zijn. Van de Italiaanse overheid wordt verwacht dat ze tegen eind mei 2014 maatregelen neemt die de schending doen ophouden. Gezien Italië niet in staat is om voor elke gedetineerde menswaardige detentieomstandigheden aan te bieden, moedigt het Hof haar aan om het aantal gedetineerden te verminderen bij voorkeur door niet-vrijheidsbenemende maatregelen op te leggen als sanctie en om het gebruik van de voorlopige hechtenis terug te dringen. Het komt niet aan het Hof toe om het straf(uitvoerings)beleid van een lidstaat te bepalen. Niettemin wenst het wel te herinneren aan de aanbevelingen van de Raad van Europa over de overbevolking van de gevangenissen en over het gebruik van de voorlopige hechtenis.<sup>41</sup>

Daarnaast verwacht het Hof dat er op nationaal vlak zowel preventieve remedies als procedures ter een schadeloosstelling worden voorzien. Deze interne rechtsmiddelen dienen ook in de praktijk effectief te zijn en echt een herstel te garanderen van de inbreuken veroorzaakt door de overbevolking.

37 EHRM, *Torreggiani et al vs Italië*, o.c., § 54, p. 15.

38 O.c., § 65, p. 17.

39 *Torreggiani et al*, o.c., § 76, p. 20 – het EHRM verwijst daarbij naar eigen rechtspraak, met name de zaak *Ananyev en anderen vs Rusland*, (nr. 42525/07, arrest van 10 januari 2012) waarbij zij de §§ 144 en 145 noemt. Gezien het belang hiervan, citeren we:

144. The Court notes that the General Reports published by the Committee for the Prevention of Torture do not appear to contain an explicit indication as to what amount of living space per inmate should be considered the minimum standard for a multi-occupancy prison cell. It transpires, however, from the individual country reports on the CPT's visits and the recommendations following on those reports that the desirable standard for the domestic authorities, and the objective they should attain, should be the provision of four square metres of living space per person in pre-trial detention facilities (see, among others, CPT/Inf (2006) 24 [Albania], § 93; CPT/Inf (2004) 36 [Azerbaijan], § 87; CPT/Inf (2008) 11 [Bulgaria], §§ 55, 77; CPT/Inf (2008) 29 [Croatia], §§ 56, 71; CPT/Inf (2007) 42 [Georgia], §§ 42, 51, 61, 74; CPT/Inf (2009) 22 [Lithuania], § 35; CPT/Inf (2006) 11 [Poland], §§ 87, 101, 111; CPT/Inf (2009) 1 [Serbia], § 49, and CPT/Inf (2008) 22 [FYRO Macedonia], § 38).

145. Whereas the provision of four square metres remains the desirable standard of multi-occupancy accommodation, the Court has found that where the applicants have at their disposal less than three square metres of floor surface, the overcrowding must be considered to be so severe as to justify of itself a finding of a violation of Article 3 (...)

40 O.c., § 89, p. 22 – Ze voegt eraan toe dat het aantal verzoeken van die aard blijft toenemen. – In interview met de Claudia Fusani van “Lunità” (12 april 2014) bekend huidig justitieminister Andrea Orlando dat het er intussen al 4.000 zijn en hij voegt eraan toe “En we moeten een lawine-effect vermijden.”

41 Cfr. noot 26.

## Het CPT en de Raad van Europa

De kritieke toestand in de Italiaanse gevangenis staat reeds lang op de agenda van de instellingen van de Raad van Europa.

Van 15 tot 27 maart 1992 bezocht het CPT voor het eerst Italië<sup>42</sup>. Het is verbazingwekkend hoeveel van de door het Hof genoemde problemen al in dit eerste rapport vermeld worden. Het comité bezocht toen ondermeer de arresthuizen Regina Coeli in Rome en San Vittore in Milaan. In Rome werd de grote meerderheid van de gedetineerden opgesloten in twee types cellen. Het kleinste type mat 9 m<sup>2</sup> en bood onderdak aan drie personen, het tweede type was dubbel zo groot en werd bezet door zes personen. We voegen er aan toe dat de overbevolking in Regina Coeli toen nog gematigd was (109%: 950 gedetineerden op een capaciteit van 871) en dit in tegenstelling tot het arresthuis in Milaan.

*67. Une délégation du CPT a rarement observé un surpeuplement équivalant celui à la maison d'arrêt San Vittore à Milan. Cet établissement avait, selon le directeur, une capacité optimale de 800 détenus; sa capacité officielle était de 1.295. Il hébergeait près de 2.000 détenus lors de la visite.*

*68. Comme à Regina Coeli, les cellules étaient, en gros, de deux types : les plus petites, mesurant environ 10 m<sup>2</sup>, hébergeaient 4 à 5 détenus ; les plus grandes (18 à 20 m<sup>2</sup>), 6 à 8 détenus. Quelques cellules, d'une surface plus importante (+ 25 m<sup>2</sup>), hébergeaient 8 détenus ou plus. Chaque cellule disposait d'une annexe sanitaire (W.C. et lavabo). Des douches étaient disponibles à chaque étage de détention. L'accès régulier à celles-ci se révélait parfois problématique. (...)*

*70. Le CPT considère qu'il n'est guère nécessaire de décrire en détail le spectacle déplorable offert à sa délégation dans un grand nombre de cellules ; les chiffres sont suffisamment probants.*

*Évidemment, un tel niveau de surpeuplement ne pouvait avoir que des répercussions profondément négatives sur les conditions matérielles et psychologiques de détention: espace de vie, aération, accès aux sanitaires et aux douches, etc. De plus, la délégation a noté que la grande majorité des cellules étaient dans un état de délabrement général.<sup>43</sup>*

In haar evaluatie is het comité bijzonder scherp voor deze twee inrichtingen. Beide zijn niet alleen ernstig (Rome) of zelfs buitensporig (Milaan) overbevolkt, daarenboven laat de staat van onderhoud en hygiëne ver te wensen over. Tenslotte zijn de mogelijkheden tot deelname aan activiteiten zeer beperkt (nl. tot de dagelijkse wandeling). Toen reeds oordeelde het CPT:

*Soumettre des détenus à un tel ensemble de condi-*

*ons de détention (surpeuplement, hygiène médiocre et pénurie d'activités), équivaut, de l'avis du CPT, à un traitement inhumain et dégradant. (...)*

*79. Quant à la maison d'arrêt San Vittore, la situation observée appelle des mesures d'urgence. A cet égard, le CPT se doit de rappeler que priver une personne de sa liberté induit pour l'État la responsabilité de la détenir dans des conditions qui respectent la dignité inhérente à la personne humaine. Force est de constater que les autorités italiennes ont failli à cette responsabilité pour ce qui concerne les détenus à la maison d'arrêt San Vittore.<sup>44</sup>*

Het CPT is zich bewust van de moeilijkheden om een activiteitenprogramma aan te bieden in overbevolkte arresthuizen gekenmerkt door een groot verloop van gedetineerden. Toch kan men volgens het CPT gedetineerden niet gewoon laten wegwijnen in hun cellen gedurende weken, maanden of meer. De aanbeveling luidt om grondig te onderzoeken op welke manier men de activiteitenprogramma's in beide arresthuizen en andere vergelijkbare instellingen kan verbeteren.

*Les programmes à introduire devraient assurer aux détenus un temps raisonnable (8 heures ou plus de la journée) en dehors de leur cellule, occupés à des activités motivantes (à caractère associatif; sportives; de travail ayant valeur de formation professionnelle; d'enseignement; etc.).<sup>45</sup>*

Wanneer de Europese Mensenrechtencommissaris in 2005 Italië bezoekt, moet ook hij de overbevolking van de Italiaanse gevangenis vaststellen.<sup>46</sup> Hij dringt aan op een hervorming in de richting van het uitbreiden van alternatieve straffen. Hij wijst eveneens op de verouderde infrastructuur en het feit dat de gebouwen vaak niet aangepast zijn aan de eisen van deze tijd. De toenmalige Minister van Justitie presenteerde tijdens het bezoek een ambitieus investeringsprogramma voor de bouw van nieuwe en meer aangepaste instellingen voor de komende vijftien jaar. De Commissaris denkt dan nog dat het de goede kant uitgaat.

Het laatste bezoek van het CPT aan Italië dateert van mei 2012 (van 13 tot 25 mei). Het rapport<sup>47</sup> hierover werd pas op 19 november 2013 publiek gemaakt, samen met het antwoord van de Italiaanse regering. Er lijkt in 20 jaar weinig veranderd. Het antifoltercomité toont zich opnieuw uiterst bezorgd over het voortdurende probleem van de overbevolking van de Italiaanse gevangenis. In de vier bezochte gevangenis zorgde dit voor een negatieve impact op de levensomstandigheden in de gevangenis zowel voor de gevangenen als voor het personeel.

*The most severe overcrowding was observed at Bari Prison, where cells measuring 19.60 m<sup>2</sup> were accommodating up to eleven prisoners, the living space*

42 CPT, Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée par le Comité Européen pour la Prévention de la Torture et des Peines ou Traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Italie du 15 au 27 mars 1992, CPT/Inf(95)1 - <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/1995-01-inf-fra.pdf>.

43 O.c., §67-70, p. 35.

44 O.c., p. 37-38.

45 O.c., p. 38.

46 Gil-Robles, A. (2005), o.c., p. 18.

47 CPT, Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012, CPT/Inf(2013) 32 <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2013-32-inf-eng.pdf>.

*per prisoner thus being a mere 1.78 m<sup>2</sup>. Further, cells measuring 20.10 m<sup>2</sup> were accommodating up to nine prisoners (i.e. 2.23 m<sup>2</sup> per person). Such a state of affairs is not acceptable. It should also be noted that the delegation found two women in the female unit who had to share a cell measuring only 6.30 m<sup>2</sup>; a cell of such a size is scarcely adequate for one person, let alone two.*

*The situation was more favourable but still far from satisfactory at Palermo-Ucciardone Prison, where it was not uncommon for cells measuring some 22 m<sup>2</sup> to accommodate up to eight prisoners.*

*Cramped conditions were also observed at Florence-Sollicciano and Vicenza Prisons, where cells measuring some 13 m<sup>2</sup> (including a fully-partitioned sanitary annexe) and initially designed for single occupancy only were accommodating up to three prisoners.<sup>48</sup>*

In al de bezochte gevangenissen verblijft het merendeel van de gedetineerden voornamelijk op cel. Activiteiten buiten de cel bleven voor de grote meerderheid van de gevangenen beperkt tot vier uur "wandeling". Het CPT benadrukt het belang van een bevredigend activiteitenprogramma, zoals werk, beroepsopleiding, onderwijs, sport of recreatie voor het welzijn van de gedetineerden. Het roept de overheid dan ook op om haar inspanningen op dit vlak te verdubbelen.<sup>49</sup> Het comité doet de aanbeveling aan de Italiaanse overheid om haar strijd tegen de overbevolking van haar gevangenissen verder te zetten waarbij ze wijst op het belang van het toepassen van alternatieven voor de vrijheidsbenemende sancties, vooral in de periode voor er een sanctie is opgelegd. Daarbij refereert ze naar de talrijke aanbevelingen van de Raad van Europa in dat verband.

## De Europese Unie (EU)

Hoewel het domein «detentie» de bevoegdheid van de EU-lidstaten blijft, is het thema ook voor de EU van belang en wel om twee redenen:

*Vraagstukken inzake detentie komen in de eerste plaats binnen het blikveld van de Europese Unie omdat zij een relevant aspect vormen van de rechten die moeten worden gewaarborgd teneinde het wederzijds vertrouwen te bevorderen en ervoor te zorgen dat instrumenten inzake wederzijdse erkenning soepel functioneren en in de tweede plaats omdat de Europese Unie bepaalde waarden moet hooghouden.<sup>50</sup>*

Het is in deze context dat op 26 maart 2014 een delegatie van de Commissie "Burgerlijke vrijheden, justitie en

binnenlandse zaken" (LIBE-commissie) van het Europees Parlement voor een driedaags bezoek naar Italië reisde. Het doel van het bezoek was de actuele situatie in de Italiaanse gevangenissen te evalueren en de vooruitgang van Italië te keuren op het vlak van de rechtsbescherming van haar gedetineerden. De Parlementaire Commissie ziet dergelijke bezoeken als een onderdeel van haar opdracht omdat de bescherming van de burgerlijke vrijheden voor alle burgers, inclusief de gedetineerden gelden.

Het rapport<sup>51</sup> over dit bezoek opgesteld door Commissievoorzitter en hoofd van de delegatie Juan Fernando Lopez Aguilar werd besproken op de zitting in Brussel van 10 april.<sup>52</sup> Tijdens haar bezoek had de delegatie gesprekken met politieke verantwoordelijken, ambtenaren van de administratie alsook met belangenverenigingen. Ze bezocht drie gevangenissen, de vrouwen- en mannengevangenis Rebibbia in Rome alsook de gevangenis Poggioreale in Napels. Lopez Aguilar getuigde in de commissievergadering zichtbaar geëmotioneerd over wat hij in Poggioreale had gezien en beleefd. Hij verklaarde dat hij diep onder de indruk was, bewogen en ontzet door de omstandigheden in Poggioreale. Hij voegde eraan toe dat hij in zijn leven heel wat gevangenissen had bezocht – niet alleen in zijn eigen land Spanje, waar hij ooit justitieminister<sup>53</sup> was, maar ook bij andere gelegenheden. Toch had hij nooit iets als Poggioreale gezien. Onthutst vertelde hij dat mensen daar minstens 22 uur per dag met 9 personen in ruimtes van 10-12 m<sup>2</sup> moeten verblijven: samen leven, slapen, eten, zonder mogelijkheden om te sporten, beroepsopleidingen of onderwijs te volgen. Gezien dit indrukwekkend beeld verbaasde de beslissing van het EHRM in de zaak Torreggiani hem geenszins.

Hij verwelkomde de inspanningen van de Italiaanse regering, maar kon niet nalaten uitdrukkelijk te wijzen op het gebrek aan investeringen in de gevangenisinfrastructuur gedurende de laatste 20 jaar. Helaas was hier ook nu geen enkel signaal – hij had het met iedere gesprekspartner gecheckt – dat hierin verbetering zou komen of budgettaire ruimte voor zou worden vrijgemaakt. "De materiële omstandigheden in gebouwen als Poggioreale zijn eenvoudigweg onhoudbaar. Poggioreale werd ingehuldigd in 1910 en was in overeenstemming met de ideeën uit de 19<sup>de</sup> eeuw om mensen achter tralies te houden". Het voldoet volgens de delegatievoorzitter echter helemaal niet aan de huidige standaarden van ons rechtssysteem. Hij bekent dat hij destijds als Minister van Justitie bewust ervoor heeft gekozen om verouderde gebouwen niet meer te benutten en om te investeren in nieuwbouw. Daarbij moest hij optornen tegen populistische meningen – demagogie, zo noemde hij het

48 O.c., § 48, p. 26.

49 O.c., § 51, p. 27.

50 Europese Commissie (2011), Groenboek over detentie: Versterking van het wederzijds vertrouwen in de Europese rechtsruimte – Een groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie. (COM(2011)0327), p. 3.

51 De tekst van het ontwerprapport van de delegatie is te vinden op: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/delegation-italy/\\_delegationitaly\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/delegation-italy/_delegationitaly_en.pdf).

52 Video van de zitting – vanaf: 11:13:25 <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/nl/committees/video?event=20140410-1051-COMMITTEE-LIBE>  
Ter voorbereiding van het bezoek stelden ambtenaren van de EU een achtergrondrapport op: A. Davoli. & R. Raffaelli (2014), Background information for the LIBE delegation to Italy on the situation of prisons 26-28 March 2014: In-depth analysis, Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs.

53 In de regering Zapatero (2004-2007).

– die de nieuwe gebouwen bestempelden als “5-sterrenhotels”. Volgens hem is het idee nu precies dat het niet kan dat je mensen opsluit in een gebouw dat gewoon onhoudbaar is, zoals Poggioreale. “Het is er donker, vochtig, heet in de zomer, koud in de winter”.

Het Hongaarse delegatielid Güncz, zelf psychiater van opleiding, liet niet na om toe te voegen dat het probleem veel ruimer dient te worden bekeken. Volgens haar lost Italië te veel sociale problemen (zoals b.v. illegale immigratie en drugverslaving) op door gevangenzetting. Ook zij noemde het gehele klimaat in Poggioreale “verschrikkelijk”. Zelfmoorden en zelfmoordpogingen komen er vaak voor (ook bij het personeel). In de isoleercellen werden mensen 24u op 24u opgesloten. Velen onder hen leden aan psychische problemen (“mental health problems”).

Uit de conclusies van het delegatierapport onthouden we vooral de bezorgdheid over het ruim gebruik van de voorlopige hechtenis, hetgeen in tegenspraak is met het principe van het vermoeden van onschuld. De EU-parlementsleden dringen er bij de Italiaanse overheid op aan om het gebruik ervan terug te schroeven.

## De gevolgen van het arrest Torreggiani i.v.m. uitlevering

In haar resolutie van december 2011 over de detentieomstandigheden in de EU stelde het Europees Parlement al dat “problemen zoals overbevolkte gevangenissen en berichten over slechte behandeling van gedetineerden het vertrouwen kunnen schaden waarop de justitiële samenwerking in strafzaken – die gebaseerd dient te zijn op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen door de lidstaten van de EU – moet berusten.”<sup>54</sup> Eerder had ook de Europese Commissie in haar Groenboek er al op gewezen dat lidstaten de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen moeten naleven, inclusief artikel 3 van het EVRM. Bovendien bepaalt artikel 19, lid 2 van het EU-handvest, “dat niemand mag worden uitgeleverd aan een staat waarin ernstig risico bestaat dat de betrokken persoon met name aan onmenselijke of vernederende behandelingen wordt onderworpen.”<sup>55</sup> Dit is precies de reden waarom in maart 2014 in twee gevallen Britse rechters de uitlevering aan Italië weigerden.

De High Court of Justice (Administrative Court) te Londen weigerde de uitlevering van de Somalische onderdaan Hayle Abdi Badre waarop de rechtbank van Florence had verzocht. Aan de motivatie van rechter Lord McComb voegde rechter Hickinbottom nog toe:

*§67 By allowing the appeal on this ground, I find that*

*it is important to state that, in my judgment, this does not mean that, in the period in which Italy seeks to resolve the systemic prison problems identified by the European Court, individuals cannot be extradited there from the United Kingdom. [...] To overcome the consequences of Torreggiani, one would expect to see an assurance that (e.g.) the individual, if returned to Italy, would be detained in a particular prison, with an indication of the conditions in that prison and why they are not open to the criticism of Italian prisons in general. Where there is an assurance of some specificity, the presumption that a signatory state will comply with its assurances will once more apply. However, for the reasons given above, the assurance in this case is insufficient to persuade me that, if the Appellant was returned to Italy, he would not face the risk of being exposed to prison conditions that would breach his Article 3 rights.<sup>56</sup>*

Meer opschudding veroorzaakte de weigering (op dezelfde gronden) van rechter Howard Riddle (Westminster magistrates court) om maffiabaas Domenico Rancadore aan Italië uit te leveren.<sup>57</sup>

## De hoeders van de grondwet waarschuwen

### Open Brief: «Una questione di prepotente urgenza»<sup>58</sup>

Op 28 juli 2011 sprak<sup>59</sup> President Giorgio Napolitano op een congres gewijd aan de hervormingen van de justitie waarschuwendes woorden over de toestanden ‘s lands gevangenissen, die hij bestempelde als een kwestie van “prepotente urgenza” (dringende urgentie). Kan het spoedeisender? Hij hekelde daarbij het toenemend gebruik van de voorlopige hechtenis en noemde de realiteit er één die Italië vernedert in Europa en die hem alarmeert omwille van het lijden van de duizenden opgesloten in gevangenissen die haast eufemistisch als “overbevolkt” worden omschreven.

Precies deze toespraak bracht grondwetspecialist Andrea Pugiotto in herinnering toen hij samen met 120 andere ondertekenaars (academici en juristen) in juni 2012 een open brief aan het staatshoofd richtte over het thema van de efficiëntie van de justitie en van de gevangenisrealiteit. In deze brief verzochten de ondertekenaars Napolitano om in te grijpen via een formele boodschap aan het Parlement.<sup>60</sup> De dramatische toestand in de gevangenissen maakt dit volgens de constitutionalistes noodzakelijk omdat Italië daarmee niet alleen de internationale normen, zoals het EVRM, maar ook de eigen grondwet schendt.

54 Europees Parlement (2011), Detentieomstandigheden in de EU: Resolutie van het Europees Parlement van 15 december 2011 over de detentieomstandigheden in de EU (2011/2897(RSP)), Stuk P7\_TA(2011)0585, p. 3.

55 Europese commissie (2011), Groenboek: Versterking van het wederzijds vertrouwen in de Europese rechtsruimte – Een groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie. COM(2011) 327, p.3-4.

56 <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2014/614.html>.

57 O.m. The Guardian, 17 maart 2014; La Repubblica, 18 maart 2014.

58 [http://www.ristretti.it/commenti/2012/luglio/pdf6/lettera\\_pugiotto.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2012/luglio/pdf6/lettera_pugiotto.pdf).

59 Deze en de andere teksten of toespraken van Giorgio Napolitano zijn allen terug te vinden op de site van de President van de Italiaanse Republiek: <http://www.quirinale.it/>.



Een andere reden om de wettelijkheid te herstellen zijn het enorme hoge aantal zelfmoorden in de Italiaanse gevangenen die niet enkel gedetineerden (66 in 2011), maar ook het personeel treffen. Om deze schendingen te doorbreken doen de briefschrijvers een oproep om clementiemaatregelen als indulto (collectieve genade) en amnestie te nemen. "Indulto" richt zich op de straf die geheel of gedeeltelijk en al dan niet onder voorwaarden kan worden weggescholden. Amnestie wist de strafdaad zelf uit. De beslissing hiertoe kan enkel door het Parlement met een bijzondere meerderheid worden genomen, nl. met een 2/3<sup>de</sup> meerderheid in elk van de Kamers. Deze "grendel" (in artikel 79) is paradoxaal omdat de grondwet zelf aanpassen veel eenvoudiger kan. De grondwetsspecialist vraagt zich daarom af waarom geen enkele partij net de herziening van dit artikel op de agenda heeft geplaatst. Het heeft er wellicht mee te maken dat er veel politieke reserves tegen dergelijke maatregelen bestaan. Toch proberen politici, zo gaat de brief verder, op andere, meer gewiekste manieren om hetzelfde effect te bereiken. Pugiotta noemt daarbij maatregelen als depenalisatie van bepaalde feiten, het verkorten van verjaringstermijnen, het reeds genoemde "indultino" alsook de mogelijkheid om het strafrestant thuis (de zogenaamde "detenzione domiciliare") uit te zitten.

Volgens de open brief zijn beide maatregelen noodzakelijk. Amnestie zou ertoe bijdragen om het recht op de afhandeling van een proces binnen een redelijke termijn te herstellen. Ook het gelijkheidsprincipe in het strafrecht krijgt dan opnieuw betekenis. Jaar na jaar immers bereikt het aantal processen dat via verjaring wordt afgesloten duizelingwekkende hoogtes (158.953 in 2009 -141.453 in 2010). Dit ruikt naar klassenjustitie omdat enkel zij die technisch bekwame en dus dure advocaten kunnen bekostigen er toegang toe hebben. De verjaring wordt zo een geprivilegieerd middel van verdediging waarmee men tracht een veroordeling te vermijden. Amnestie is eveneens noodzakelijk om justitie te reorganiseren, met name om de werklast tussen de burgerlijke en de strafrechtelijke justitie te herverdelen. De achterstand op burgerlijk vlak laat zich immers ook voelen in de economie en de investeringen. Verder bepleiten zij amnestie ook vanwege haar deflatorio effect op de gevangenispopulatie. Tenslotte moet volgens Pugiotta amnestie noodzakelijk samengaan met een wet die in een collectieve genade voorziet. Beide zijn voor hem complementair. Indulto is onontbeerlijk om een minimale wettelijkheid terug te brengen in het detentieregime.

Afrondend stelt de brief dat de keuzes in een strafrechtelijk beleid altijd zou moeten beantwoorden aan een project van rationele hervormingen in plaats van aan het wisselende en beïnvloedbare humeur van de dominante publieke opinie. Hier is slechts één manier voor: een openbaar debat in het Parlement. Via het middel van een boodschap aan de Kamers heeft de President, als borgsteller van de grondwet, daartoe de mogelijkheid. En vragend besluit de brief: "Mijnheer de President van de Republiek, indien niet nu, wanneer dan? Indien niet zo, hoe dan?".

Enkele weken<sup>61</sup> later al antwoordt President Napolitano dat hij zelf dergelijke maatregelen niet uitsluit maar dat deze nu eenmaal een breed politiek akkoord vereisen. Deze mogelijkheid bespeurt hij op dat moment niet.

## Boodschap van President Napolitano aan het Parlement

Op 6 februari 2013, dit wil zeggen nog geen maand na de veroordeling van Italië in de zaak Torreggiani en nauwelijks enkele weken voor de Parlementsverkiezingen van 2013 bezoekt Giorgio Napolitano de Milanese gevangenis San Vittore. Hij neemt ook deze gelegenheid te baat om eens te meer de onhoudbaarheid van de detentieomstandigheden in Italië aan te klagen. En hij ziet het als zijn plicht om opnieuw zijn stem over de kwestie te verheffen, zeker na de door hem als "vernederend" bestempelde veroordeling van Italië door het EHRM. De rechtstaat, maar ook het prestige en de eer van Italië staan volgens hem op het spel. Hij wilde daarmee in volle verkiezingsperiode het probleem op de politieke agenda plaatsen. Zelf was hij toen op het einde van zijn ambtstermijn en had hij voorzien om er mee op te houden. De politieke realiteit na de verkiezingen van eind februari besliste er anders over. Uiteindelijk wordt hij op 20 april 2013 opnieuw gevraagd voor een tweede ambtstermijn.

Eind september 2013 dan brengt de ondertussen 88-jarige President een bezoek aan het arresthuis Poggioreale in zijn geboortestad Napels. In zijn toespraak daar herhaalt hij de principes van menselijkheid zoals beschreven in de grondwet. Hij gaat echter verder en stelt dat het geen gerechtigheid (giustizia) is om verplicht te zijn een straf uit te zitten op de manier waarop zijn toehoorders in Poggioreale gedwongen zijn dit te doen. "We hebben de plicht om deze staat van zaken te veranderen". Tijdens dit bezoek kondigt hij aan dat zijn boodschap aan het Parlement over de toestand van de gevangenen klaar is. Hij zal daarin vragen aan het Parlement om de noodzaak van een "clementiemaatregel" te overwegen, zowel collectieve genade als amnestie. Hij voegt eraan toe dat hij zelf die maatregel niet kan nemen, evenmin als de regering dat kan. Het vereist een ruime meerderheid in het parlement. Toch mag dit volgens hem geen beletsel vormen om de mogelijkheden ervan te onderzoeken. Het gaat daarbij volgens hem niet alleen om een juridische plicht, volgend uit het arrest van Straatsburg, maar ook om een menselijke en morele imperatief. Hij benadrukt dat "we nood hebben aan effectieve oplossingen" en "aan een parlement dat discussieert en beraadslaagt, niet dat het parlement zich nu en dan ontbindt. We hebben geen nood aan verkiezingscampagnes zonder onderbreking, we hebben nood aan continuïteit in de werking van de regering, in de beslissingen en in de verordeningen om de problemen van het land op te lossen" zoals het probleem van de jeugdwerkloosheid alsook "het probleem van de mensonwaardige toestand waarin men in te veel Italiaanse gevangenen leeft. Daarom zal ik binnenkort de boodschap waarover ik jullie verteld heb ondertekenen".

60 Voorzien door artikel 87 van de Italiaanse grondwet in uitzonderlijke gevallen van Nationaal belang.

61 In zijn brief van 27 juli 2012.

En inderdaad op 8 oktober 2013 stuurt het Italiaanse staatshoofd zijn formele boodschap naar het Parlement. Zijn brief wordt voorgelezen door de respectievelijke voorzitters van Kamer en Senaat. Hij legt daarmee formeel "met de grootste vastberadenheid en concreetheid" de situatie in de gevangenissen als "een brandende kwestie" aan het parlement voor "waar binnen een strak tijdsbestek mee moet worden afgerekend". De systematische overbevolking van de gevangenissen is immers een toestand die "ons allemaal medeverantwoordelijk maakt aan de schendingen die het EHRM Italië heeft verweten". Hij herinnert aan zijn eerdere oproepen, citeert de cijfers en somt vervolgens mogelijke remedies op. Hij vat ze samen in drie groepen. Ten eerste dient men het totaal aantal gedetineerden terug te dringen via structurele vernieuwingen, waarbij verschillende suggesties doet. Ten tweede moet de totale capaciteit van de penitentiaire instellingen verhoogd worden. Beide soorten maatregelen zijn ook vervat in het plan dat de regering aan de Raad van Europa voorstelde en dat we verder zullen bespreken. Ten slotte komt hij tot de "buitengewone maatregelen" die volgens hem noodzakelijk zijn om zich tijdig te schikken naar de uitspraak in de zaak Torreggiani waarvan de deadline op 28 mei 2014 verloopt. Napolitano preciseert dat de collectieve genade beperkt kan worden tot bepaalde feiten of dat zekere misdrijven ervan kunnen worden uitgesloten. Verder acht hij het onvermijdelijk om deze voorziening gepaard te laten gaan met andere ingrepen om de re-integratie te bevorderen en om het gevaar tot recidive te vermijden, zoals gebeurd is bij de vorige "indulto" in 2006. De President is er zich echter van bewust dat het uitblijven van dergelijke "wetten van clementie" niet enkel te wijten is aan de grondwettelijke grendel, maar ook aan de vijandigheid ervoor bij de publieke opinie<sup>62</sup>. Hij onderstreept het belang ervan, maar geeft toe dat het niet aan hem is om de parameters van dergelijke maatregelen uit te zetten, maar wel aan het parlement. Een combinatie van beide "akten van clementie" zou verschillende positieve gevolgen kunnen hebben zoals ook de grondwetsspecialisten in hun brief al aangeven. Voor Napolitano zou het ook de mogelijkheid bieden om het detentiemodel om te buigen naar een model dat werkelijk gericht is op re-integratie. De President besluit dat hij erop vertrouwt dat het parlement zich kan vinden in de redenen waarom hij zich op deze wijze tot het parlement heeft gericht. "Het gaat om kwesties en redenen die raken aan dergelijke maatstaven van beschaving en waardigheid die ons land niet kan laten compromitteren door niet te rechtvaardigen misvormingen en leemtes in het gevangenis- en justitiebeleid".

## De vermaning van het Grondwettelijk Hof<sup>63</sup>

Daags na de boodschap van het staatshoofd aan het parlement sprak ook het Italiaanse Grondwettelijk Hof zich over de gevangenisproblematiek uit. De toezichhoudende rechtbanken (tribunali di sorveglianza) van Venetië en Milaan hadden de vraag naar de grondwettelijkheid gesteld van een artikel<sup>64</sup> uit de strafcodex. Het artikel somt de omstandigheden op waaronder de rechtbank facultatief de opschorting van de strafuitvoering kan bevelen. Daarbij is de mogelijkheid niet opgenomen om de strafuitvoering uit te stellen in geval van overbevolking van de gevangenis. Volgens de verwijzende rechtbanken zou dit mogelijk moeten zijn. Het druist immers tegen de grondwet en de internationale normen in om straffen uit te voeren in onmenselijke en vernederende omstandigheden.

Het Grondwettelijk Hof besliste om de vragen onontvankelijk te verklaren. Die onontvankelijkheid is echter puur formeel want het Hof volgt op vele vlakken de argumenten die beide rechtbanken hadden aangehaald. Zij beaamt dat er niet voorbij kan gegaan worden aan het structureel en systemisch karakter van de overbevolking van de gevangenissen in Italië en dat dit de grondwettelijke principes aantast. De kern van de vraag is die van een "preventieve remedie" die ook geëist wordt door het EHRM. Het middel voorgesteld door de verwijzende rechtbanken wordt verworpen omdat andere manieren denkbaar zijn. Het Hof wijst in niet mis te verstane bewoordingen op de verantwoordelijkheid van de wetgever in deze. "Het komt het Hof niet toe om de lijnen te bepalen van het strafrechtelijk beleid dat geschikt is om het structureel en systemisch probleem van de gevangenisoverbevolking te overwinnen"<sup>65</sup>. Zij brengt wel de indicaties van haar Straatsburgse confraters in herinnering en dringt erop aan dat de wetgever initiatieven neemt. De wetgever moet niet alleen preventieve remedies voorzien, maar er ook voor zorgen dat de penitentiaire autoriteiten in staat zijn "om uitvoering te geven aan de beslissingen van de rechters van toezicht en aan de opgesloten detentieomstandigheden conform aan het EHRM te verzekeren."<sup>66</sup> Zij dient daarenboven ook de basiscriteria vast te leggen op basis waarvan de rechtbanken die gedetineerden kunnen identificeren voor wie eventueel een opschorting van de strafuitvoering kan worden uitgesproken, zo nodig gelinkt aan de toepassing van detentievervangende sanctie- en controlemaatregelen. Uit de bewoordingen van het Hof kan men afleiden dat hiermee haast gemoeid is: "de huidige situatie mag niet langer verder duren" en men spreekt van "de blijvende onduidelijkheid in de penitentiaire wetgeving". De slotregels van de motivering zijn echter een overduidelijke vingerwijzing:

62 Dit werd meteen duidelijk in de persberichten en de talrijke afwijzingen die volgden. Het zou te ver leiden hier verder op in te gaan, maar de zaak van de veroordeelde ex-premier Silvio Berlusconi wierp en werpt een schaduw over het hele debat. In de Kamer kwam het pas op 4 maart 2014 tot een discussie over de boodschap van de President en dan nog voor een halfleeg halfronnd, zoals La Repubblica kopte. In de Senaatscommissie Justitie zijn vier wetsontwerpen hangende. Op 29 april vroeg de voorzitter om uiterlijk tegen 15 mei één tekst voor te dragen. Er werd ook geopperd om het debat over de Europese verkiezingen van 25 mei te tillen.

63 Arrest 279 (Sentenza 279), uitgesproken op 9 oktober 2013, neergelegd 22 november 2013, Grondwettelijk Hof – tekst beschikbaar op [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

64 Art. 147 codice penale.

65 Arrest 279, o.c., § 6.

66 Ibidem, § 7.2.

*In het ontoelaatbaar verklaren moet dit Hof evenwel bevestigen dat een excessief voortduren van de wetgevende inertie naar aanleiding van het ernstig probleem dat in deze uitspraak werd vastgesteld, niet toelaatbaar zou zijn.*

In de toekomst zou het Hof m.a.w. vergelijkbare opwerkingen van "tribunali di sorveglianza" wel kunnen goedkeuren.

## De maatregelen

Met het oog op de bespreking en de evaluatie door het Comité van Ministers (van de Raad van Europa) legde de Italiaanse regering op 27 november 2013 een eerste actieplan voor. In wat volgt zullen we de structuur van haar plan volgen. Na een eerste bespreking begin maart had het Comité nog bijkomende vragen en opmerkingen. Een herwerkt actieplan werd eind maart voorgelegd.<sup>67</sup> Het zal besproken worden op de volgende vergadering van het Comité van Ministers<sup>68</sup>, van 3 juni tot 5 juni 2014.

Het plan baseert zich uitdrukkelijk op de aanbevelingen van de Raad van Europa en eigent zich de basisprincipes ervan toe. De uitgangspunten zijn aldus (1) een groter gebruik van straffen die geen vrijheidsberoving inhouden; (2) een beperkter beroep op de voorlopige hechtenis; (3) een grotere toegang tot alternatieve maatregelen voor de gevangenis zoals gemeenschapssancties en tenslotte (4) meer contacten tussen gedetineerden en een zo ruim mogelijke toepassing van open detentieregimes.

Op basis van deze principes stelt de Italiaanse regering vier actielijnen voor (1) wetgevend werk; (2) ingrepen in de detentieregimes; (3) het gebouwenpark en tenslotte (4) rechtsbeschermende procedures (preventief en vergoedend).

## Wetgevende initiatieven<sup>69</sup>

Op initiatief van de vorige regering keurde het parlement twee belangrijke wetten goed die beide in de pers de naam "svuota carceri" (maak de gevangenissen leeg) meekregen. Het eerste is de "decreto-legge"<sup>70</sup> 78/2013 van 1 juli 2013, omgezet in wet 94/2013 van 9 augustus 2013. Het voorziet in een patchwork van maatregelen en kleine aanpassingen aan bestaande wetgeving zodat de instroom in de gevangenissen verkleind wordt en men minder beroep kan doen op de gevangenisstraf. Zo wordt in de "catalogus" van misdrijven waarvoor men naar de gevangenis moet een aantal minder ernstige misdrijven geschrapt. De toegang tot alternatieve maatregelen wordt vergemakkelijkt. Ook de drempel voor de zogenaamde "detenzione domiciliare" (thuisdetentie) wordt verlaagd.

Eerder ingebouwde belemmeringen voor de toegang tot alternatieve straffen voor recidivisten worden opgeheven. Verder wordt het beroep op de voorlopige hechtenis beperkt door het optrekken van de maximumgrens naar 5 jaar voor de toepassing ervan. Dit wil zeggen dat voorlopige hechtenis enkel mogelijk is voor feiten die strafbaar zijn met een gevangenisstraf van 5 jaar. Bepaalde zwaarwichtige feiten worden echter uitgesloten of hiervoor werd de minimumstraf verhoogd.

En tenslotte worden enkele bepalingen ingevoerd die impact hebben op het detentieregime: zo wordt het sneller mogelijk om te kunnen genieten van de "permesso premio" (een vorm van penitentiair verlof). Daarnaast beoogt men om de toegang tot tewerkstelling te vergemakkelijken zowel voor de penitentiaire arbeid als voor het werk buiten de gevangenis dat ook open komt te staan voor drugsverslaafde gedetineerden.

Eind 2013 volgde dan een nieuw "decreto-legge" (wetsbesluit, 146/2013 van 23 december 2013) omgezet in wet (legge 10/2014) van 21 februari 2014 die opnieuw een reeks maatregelen voorziet om de duur van het verblijf in de gevangenis te verminderen: snellere toegang tot de voorlopige invrijheidstelling, mildere straffen mogelijk voor het bezit van "softdrugs", verruiming van het toepassingsgebied van de zogenaamde "therapeutische probatie" en versoepeling van de mogelijkheid tot toevertrouwen op proef aan de sociale dienst. Bij het opleggen van huisarrest of thuisdetentie wordt het elektronisch toezicht de regel tenzij de rechter dit niet nodig acht. Ook de mogelijkheid om de straf thuis uit te zitten (esecuzione della pena presso il domicilio), wordt uitgebreid naar straffen tot 18 maanden, ook al gaat het om een strafrestant van een grotere straf. Tenslotte is voorzien om vreemdelingen in detentie zo vroeg mogelijk te identificeren om zo sneller te kunnen overgaan tot uitvoering van de uitwijzing als alternatieve maatregel voor de detentie.

In dit kader past ook het idee om vreemdelingen hun straf in hun eigen land te laten uitzitten. De regering wil de bestaande mogelijkheden hiertoe beter toepassen. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de EU-lidstaten, de andere lidstaten van de Raad van Europa en derde landen waarmee bilaterale akkoorden moeten worden gesloten<sup>71</sup>. In zijn boodschap aan de Kamers herinnerde Giorgio Napolitano er aan dat de bestaande akkoorden om gedetineerden hun straf in hun eigen land te laten uitzitten weinig effecten lijken te ressorteren. In de loop van 2012 werden er slechts 131 gedetineerden overgebracht naar hun eigen land, hetgeen volgens de justitieminister vooral te wijten is aan de complexiteit van de homologatieprocedures van de Italiaanse vonnissen door de buitenlandse autoriteiten.

67 Actieplan d.d. 27 november 2013, DH-DD(2013)1368, Action report – Communication from Italy concerning the case of Torreggiani and others against Italy – ingediend m.o.o. de 1193ste bijeenkomst van het Comité van Ministers. De evaluatie "Cases n° 11" op de 1193ste bijeenkomst, 6 maart 2014 – Actieplan dd 3 april 2014 DH-DD(2014)471, Progress of the action plan submitted to the department for the execution of judgments of the ECHR. Deze stukken zijn beschikbaar via: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_en.asp)

Het plan is meer in detail uitgewerkt in het verslag van de "Commissione ministeriale per gli interventi in materia penitenziaria" (o.l.v. Mauro Palma, oud-gediende bij het CPT): *Relazione al Ministro di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare* (dd 25 november 2013), in: *Il carcere al tempo della crisi*, Firenze: Fondazione Giovanni Michelucci (p. 147-192).

68 1201DH réunion des Délégués des Ministres.

69 Een overzicht is terug te vinden in het parlementair dossier "La questione carceraria" (Dossier N° 109) van 26 maart 2014 - <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/gi0196.pdf>.

70 Het is soort volmachtwet van de regering of wetsbesluit dat binnen de zestig dagen in een wet dient te worden gegoten.

Intussen is een vorm van "bemiddeling in strafzaken" (la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato) in het strafprocesrecht ingevoerd<sup>72</sup> en werden een aantal daden (zoals de "clandestiene immigratie") gedepenaliseerd. Verder ligt nog een hervorming van de voorlopige hechtenis in het verschiet. Het voorstel wil de beslissingsruimte van de rechter beperken. De basis is het "residueel" karakter van de voorlopige hechtenis. Er mag enkel toe worden overgegaan indien andere dwang- of verbodsmaatregelen ("elke andere maatregel") niet adequaat zouden blijken.

## Interventies in het detentieregime

Bij deze reeks interventies volgt men de richtlijnen voorzien in de European Prison Rules. De bedoeling is om tot een ander soort detentieregime te komen, nl. één waarbij de gedetineerden minstens 8 uur per dag buiten hun cel doorbrengen en er verschillende vormen van activiteiten worden aangeboden. Sommige van deze maatregelen zijn al in voege in één of meerdere instellingen, bij wijze van project, andere zijn gepland.

De doelstelling van het plan is dat tegen eind april 2014 80% van de Italiaanse gedetineerden kunnen deelnemen aan zinvolle activiteiten buiten hun cel gedurende 8 uur per dag. Daarbij wordt gedacht aan tewerkstelling (waarvoor met de regio's zal moeten worden samengewerkt), maar ook aan sport (waarvoor men een samenwerkingsakkoord afsloot met het Italiaanse Olympisch Comité) en ontspanningsactiviteiten.

Wat de affectieve relaties betreft kan bezoek van familie of vrienden voortaan ook in de namiddag en in het weekend. Het aantal bezoeken blijft evenwel begrensd tot maximum zes per maand<sup>73</sup>. Hoewel de minimumduur en -frequentie van de telefonische contacten (één telefoontje van 10 minuten per week aan familieleden<sup>74</sup>) ongewijzigd blijft, wordt de regeling ervan vergemakkelijkt door de introductie van telefoonkaarten en wordt in enkele gevangenis (zoals die van Trieste) bij wijze van proef het telefoneren via Skype mogelijk.

Verder is het de bedoeling om tot een effectieve scheiding te komen tussen veroordeelden en beklaagden. In verband met de gezondheidszorgen (waarvoor de bevoegdheid sinds 2008 werd overgedragen van het Ministerie van Justitie naar dat van Gezondheid<sup>75</sup>) wordt

een versterkte samenwerking met de lokale gezondheidsinstellingen<sup>76</sup> en de introductie van een digitaal medisch dossier m.o.o. de continuïteit van de therapie vooropgesteld.

Tenslotte stelt de regering nog de reorganisatie van de gevangenisarbeid in het vooruitzicht evenals de mogelijkheden om beroepsopleidingen te volgen. Men wil ook het "kantinesysteem" (zowel van levensmiddelen als van andere goederen) herorganiseren door beroep te doen op privéfirma's. Ook het systeem van toewijzing van gedetineerden aan bepaalde penitentiaire inrichtingen en de transfers wil men opnieuw onder de loep nemen zodat men werkelijk tegemoetkomt aan het territorialiteitscriterium van de strafuitvoering<sup>77</sup> waarbij veroordeelden bij voorkeur hun straf uitzitten in instellingen dicht bij de woonplaats van hun familie.

De nieuwe Regering Renzi vulde in maart dit plan aan met de geleidelijke implementatie van het principe van "dynamische veiligheid" en onderstreepte nogmaals dat het de bedoeling is om het ganse detentiesysteem te hervormen en er niet enkel voor te zorgen dat iedere gedetineerde over het minimum aantal vierkante meter detentieruimte beschikt.

## Het gebouwenpark: infrastructuur

Hoewel de Italiaanse regering akkoord gaat met het principe dat niet hoofdzakelijk op gebouwen moet worden gefocust, meent ze toch dat haar gebouwenpark moet worden gerenoveerd zodat het bedoelde detentieregime er een plaats kan krijgen. Renovatie zal echter niet altijd volstaan en daarom wordt er ook in nieuwbouw geïnvesteerd om oude en aftandse gebouwen te vervangen. De bouw- en verbouwingsplannen staan al lange tijd "in de stijgers". De laatste regering Berlusconi lanceerde in 2010 het zogenaamde "gevangenisplan" (piano carceri) in de nasleep van de verklaring van een noodtoestand m.b.t. de gevangenis (emergenza carceri)<sup>78</sup>. Het plan werd aangepast en uitgebreid zowel in 2012 als laatst in 2013<sup>79</sup>. Toen werden ook de taken van de Bijzonder Commissaris van de Regering voor de penitentiaire infrastructuur uitgebreid en werd diens mandaat verlengd tot 31 december 2014.

Het type aanpassing dat geprogrammeerd is, heeft betrekking op het voorzien of aanpassen van bezoekeruimtes, werkateliers en eetzaal.

71 Dit thema werd eerder al besproken in Fatik. De Wree, E., Verbert, E., Van Opdenbosch, K. & Thouet, N. (2011), *Een nieuwe wet voor gedwongen overbrenging van veroordeelden: oost west, thuis best?*, Fatik nr. 132, p. 11-19.

In dit kader is ook het verslag (d.d. 5-2-2014) van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering door de lidstaten van de drie kaderbesluiten (2008/909/JBZ; 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ) inzake vreemdelingendetentie of detentievervangende maatregelen vermeldenswaardig. COM(2014)57 final.

72 Wet nr. 67 van 28 april 2014, Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, *Gazzetta Ufficiale*, n. 100 van 2 mei 2014.

73 Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, decreto del Presidente della Repubblica, n. 230, dd 30 juni 2000, n. 230, *Gazzetta Ufficiale* n. 195 van 22 augustus 2000, art. 37, §8.

74 O.c., art. 39.

75 Ministerieel besluit van 1 april 2008, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1<sup>o</sup> aprile 2008 - Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria.

76 ASL: Azienda Sanitaria Locale.

77 Ordine Penitenziario, o.c., art. 42.

De laatste jaren zijn er op basis van dit plan zes nieuwe instellingen bijgebouwd en tien gesloten. Hierdoor is de capaciteit sinds januari 2010 met 4.343 plaatsen toegenomen. Het actieplan van maart voorziet de opening van vier nieuwe blokken met een totale capaciteit van 988 plaatsen en de heropening van 1.129 plaatsen tegen mei. Het vermeldt verder dat het laatste jaar de administratie (DAP) een geïnformateerde monitoring heeft uitgewerkt om de leefruimtes voor iedere gedetineerde in alle gevangenissen van het land te beheersen en de cellen en het aantal gedetineerden op elkaar af te stemmen.

*As of March 21, 2014 the prisoners in overcrowded conditions with a space of less than 3 sq. meters available were 1.972. It must be specified that the number of persons detained in conditions considered by the Court in violation of Article 3 of the Convention, when Italy was sentenced in the Torreggiani case, certainly exceeded 10.000 units. In June 2013 they were 7,648 and since January of this year there has been a decrease of about 1.000 units per month. (...)*

*As to the 1.972 prisoners who are still allocated in a space of less than 3 sq. meters, it must be emphasized that it is a temporary situation and these cases are exclusively present in large metropolitan remand prisons. The overall decrease of the number of prisoners allows reallocation according to acceptable parameters (reallocation is always carried out taking into account the needs of prisoners, and in particular the territorial proximity to the place of residence of their families).<sup>80</sup>*

We vermeldden reeds de discussies die de cijfers oproepen en de schommelingen die daarbij voorkomen. In het geciteerde actieplan schrijft de Italiaanse overheid zelf dat de beschikbare capaciteit vaak fluctueert als gevolg van de frequente noodzaak van tijdelijke sluitingen omwille van renovatie. Gemiddeld schommelt het aantal plaatsen dat niet beschikbaar is om die reden tussen de 4.000 en 5.000. Op 20 maart bedroeg dit aantal 4.762 plaatsen<sup>81</sup>. Hiermee rekening houdend is in werkelijkheid de capaciteit tegenover januari 2010 afgenomen met 419 plaatsen (4.762 minus 4.343).

In oktober, na de oproep van president Napolitano werd her en der op het fenomeen van de "spookgevangenis" (carcere fantasma) gewezen<sup>82</sup>: gevangenissen die werden gebouwd, soms zelfs ingewijd, maar nooit afgewerkt, noch in gebruik genomen: faillissement van de aannemer, gebrek aan personeel of nog omdat de gebouwen bestemd waren voor beklagden ter beschikking van de praetor, iets wat in 1998 is afgeschaft. Op 14 april 2014 nog zond de openbare omroep Rai een reportage<sup>83</sup> over

dit fenomeen uit waarin de erbarmelijke staat van zowel oude als splinternieuwe penitentiaire instellingen werd getoond.

## Remedies (preventief en compenserend)

Zoals gevraagd in het arrest Torreggiani voorziet de Italiaanse regering compensaties voor zij die een hechtenis ondergingen in strijd met artikel 3 EVRM. In haar actierapport van eind november stelde zij nog dat ze de mogelijkheid onderzoekt om strafvermindering toe te kennen à rato van de tijdsduur van de schending. Zij stelde daaraan twee voorwaarden. Vooreerst zou er een eind moeten komen aan de geïsoleerde detentieomstandigheden. Een tweede voorwaarde die werd voorzien is dat de verzoeker nog in detentie zit. Indien de persoon niet meer is opgesloten zal een ander compensatiemechanisme worden voorzien. Bij de eerste vergadering van het Comité van Ministers in maart herinnerde deze eraan dat er zowel preventieve als compenserende rechtsmiddelen moeten voorzien worden. Ze toonde zich eveneens bezorgd dat enkel een compenserend rechtsmiddel werd voorzien en dit enkel in afgebakende omstandigheden<sup>84</sup>.

In haar antwoord<sup>85</sup> meldde Italië dat het reeds genoemde wetsbesluit 146/13, (zoals ook gevraagd in het eerder besproken arrest van het Grondwettelijk Hof) een preventief rechtsmiddel invoerde dat bepaalt dat de vonnissen van de toezichtsrechter (magistrato di sorveglianza) ook effectief dienen te worden uitgevoerd door de penitentiaire administratie. De rechter kan daartoe een uitvoeringscommissaris aanstellen (Commissario ad acta)<sup>86</sup>.

Verder is de regering van plan om ook op nationaal vlak een "compenserend rechtsmiddel" in te stellen, namelijk door het voorzien van een schadevergoeding voor zij die geleden hebben onder de schending van artikel 3 EVRM. Ook de zaken die nu nog hangende zijn voor het Hof van Straatsburg kunnen van dit nieuwe rechtsmiddel gebruik maken.

Aansluitend op dit preventief rechtsmiddel werd door hetzelfde wetsbesluit<sup>87</sup> ook de figuur van de Nationale ombudsman voor gedetineerden (Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale) ingevoerd. Het werd evenwel toegevoegd aan het Ministerie van Justitie, maar dient wel jaarlijks verslag uit te brengen aan de voorzitters van Kamer en Senaat, alsook aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit nieuwe nationale orgaan dat uit drie personen zal bestaan, oefent een onafhankelijk toezicht uit op onder meer de gevangenissen en de detentieomstandigheden en zal op dat vlak ook nauw samenwerken met zijn collega's op

78 *Ministerieel besluit van 13 januari 2010*, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2010: Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale.

79 *Goedgekeurd 18 juli 2013*.

80 *Actieplan d.d. 3 april 2014 DH-DD(2014)471*, p. 10.

81 *O.c. p. 7*.

82 *Onder meer in de krant "Il tempo" van 5 oktober 2013*, Da Agrigento a Udine, le 40 galere costruite, inaugurate e mai utilizzate en een item "Carceri fantasma" in het tv-programma "La Gabbia" (de kooi/de beklagdenbank) op La7, 16 oktober 2013. De cijfers verschillen, de krant noemt 40 instellingen, de tv-bijdrage 36.

83 "Report" van 14 april 2014, Rai 3. Online: <http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-c511f85f-63db-42e6-b257-9baf2a90abc.html>.

84 *Cases n° 11" op de 1193ste bijeenkomst*, 6 maart 2014, o.c. – punten 1-3.

85 *DH-DD(2014)471*, o.c., p. 2.

regionaal of gemeentelijk vlak. De invoering van dergelijke figuur zal echter moeten omkaderd worden zoals uit het Franse voorbeeld blijkt. Frankrijk stelde het in 2008 in.

De Franse "contrôleur général des lieux de privation des libertés" Jean-Marie Delarue wees er recent in een interview met *Le Monde*<sup>88</sup> op dat gedetineerden die hun rechten kennen en er via procedures voor opkomen het vaak zwaar te verduren krijgen. Om hier uit te geraken acht hij de vorming van het gevangenispersoneel zeer belangrijk.

## Besluit

In januari 2013 sprak het EHRM haar oordeel uit in de zaak *Torreggiani*. Via een formeel beroep kocht de regering Monti tijd tot mei. Ondertussen zijn we twee nieuwe regeringen (Letta en Renzi) verder en weldra loopt het "ultimatum" van Straatsburg af. Begin juni zal het Comité van Ministers van de Raad van Europa nagaan in hoeverre Italië het arrest heeft uitgevoerd.

Er zijn positieve stappen gezet. De cijfers over het aantal gedetineerden vertonen een dalende trend. Over de beschikbare plaatsen lopen de meningen uiteen, zoals we eerder al aangaven. Op papier oogt het plan van de Italiaanse regering mooi. Op het terrein is er echter maar weinig veranderd zoals het bezoek van een delegatie Europarlementariërs eind maart nog aantoonde.

Minister van Justitie Andrea Orlando laat niet na om zich bij elke gelegenheid positief uit te laten over zijn verwachtingen. Hij benadrukt<sup>89</sup> dat het aantal gedetineerden gedaald is tot onder de 60.000 en dat geen van hen over een ruimte van minder dan 3 m<sup>2</sup> beschikt. Daarnaast is hij begonnen met het sluiten van akkoorden met de regio's, o.a. m.o.o. de opvang van drugverslaafde gedetineerden.

Op internationaal vlak waren er de contacten met zijn ambtsgenoten uit Marokko<sup>90</sup> en Roemenië<sup>91</sup> om de overbrenging van gedetineerden te vergemakkelijken. Hij

volgde daarbij het voorbeeld van zijn voorgangster Annamaria Cancellieri die eerder haar Albanese<sup>92</sup> collega voor overleg in Rome ontving. Zelfs volgens de officiële cijfers blijft er een ernstige overbevolking. Daaraan gekoppeld zijn er nog steeds onhoudbare situaties van gedetineerden die slechts over een oppervlakte tussen de 3 en 4 m<sup>2</sup> beschikken<sup>93</sup>.

Belangrijk is verder nog dat het klachtenrecht ook effectiever wordt en dat de vonnissen van de "toezichthoudende rechtbanken" (*tribunali di sorveglianza*) ook echt uitvoerbaar worden. Tenslotte is daarnaast de instelling van een nationale ombudsman (garante) voor iedereen die van zijn vrijheid is beroofd zeker een stap voorwaarts.

Een grote hervorming werd nog niet ingezet. Men nam eerder een lappendeken van maatregelen. In de gevangenissen zelf lijkt er weinig veranderd. Zinnige activiteiten zoals werk zijn nog steeds enorm zeldzaam. De mogelijkheden om contact te hebben met familie of vrienden blijven in onze ogen uiterst beperkt. Daarbij is het gros van de gebouwen hopeloos verouderd en hoegenaamd niet aangepast aan de huidige eisen van menswaardige detentie. Indien er nieuwe gevangenissen worden geopend dient ook het nodige personeel te worden voorzien, niet enkel (*polizia penitenziaria*) bewaking, maar ook administratief en sociaal-educatief personeel. Dit wordt moeilijk gezien in de bestaande inrichtingen het personeel al schaars is.

Kortom de weg is nog lang, en de tijd is bijna op<sup>94</sup>.

86 *Ordinamento penitenziario, o.c., art. 35bis, §6, d.*

87 *Decreto Legge 146/13, art. 7.*

88 *Interview door Camille Bordenet, En prison, tout est fait pour empêcher les détenus de faire valoir leurs droits, Le Monde, 11 maart 2014 – interview n.a.v. de persvoorstelling van zijn jaarverslag.*

89 *Laatst nog in een interview door Silvia Barocci in "Il Messaggero" van 20 mei 2014.*

90 *Persbericht van 31 maart 2014, op [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).*

91 *Persbericht van 15 mei 2014, ibidem.*

92 *Persbericht van 5 december 2013, ibidem.*

93 *Fase 2 is het verminderen van deze gevallen, zoals Giovanni Tamburino (hoofd van de DAP) in L'Unità van 16 mei 2014 opmerkte.*

94 *De redactie van deze tekst werd afgesloten op 20 mei 2014.*

## De neoliberale strafstaat beschreven

Stefanie Gryson\*

**In het boek de neoliberale strafstaat trekt politiek filosoof, mensenrechtenactivist en jongerenwerker Bleri Lleshi van leer tegen de afbraak van de welvaartstaat door het neoliberalisme. Doorheen het boek laat hij ons zien dat het neoliberalisme de welvaartstaat afbouwt en tegelijkertijd een strafstaat installeert. Hij laat de lezer inzien dat de punten op de politieke agenda (veiligheid, criminaliteit, overlast, hangjongeren,...) gebruikt worden om toch maar niet over de echte problemen te moeten spreken, namelijk de socio-economische problemen.**



Bleri Lleshi schreef dit boek om mensen te informeren. Tijdens de crisis hebben regeringen in Europa en wereldwijd gekozen voor een dominant parcours van besparing en het stopzetten van investeringen. Voor Bleri Lleshi is het duidelijk dat er verschillende problematieken samenkomen en dat toont zich duidelijk in het boek waar hij het niet alleen heeft over de problematieken in Brussel, maar deze worden ook nationaal en internationaal gelinkt. Een tweede reden waarom dit boek het daglicht zag, is omdat hij problematieken van jongeren, zoals armoede, uitsluiting, huisvesting en scholentekort naar buiten wou brengen. Jongeren en hun problemen was zijn eerste inspiratiebron. In zijn analyse van onze samenleving wordt hierbij niemand gespaard. Noch de politici die ons laten geloven dat het neoliberalisme en de actieve welvaartstaat de enige oplossing zijn, noch de media die alleen maar de problemen naar buiten willen brengen en nooit de positieve verhalen tonen en al zeker niet de multinationals die al de winsten naar hun aandeelhouders laten vloeien en miljoenen euro's investeren in lobbywerk, maar niet in mensen.

Het boek is opgedeeld in vijf delen. Het eerste deel handelt over jongeren en de stad, specifiek gericht op de huidige situatie van de Brusselse jongeren. Als hij het heeft over jongeren dan gaat het over jongeren die geconfronteerd worden met sociale en economische problemen. Hierbij heeft hij het niet enkel over de rol van de ouders in de opvoeding, maar stelt hij ook dat opvoeding een maatschappelijke verantwoordelijkheid is. Veel mensen gaan voorbij aan de werkelijkheid waarin sommige ouders hun kinderen moeten opvoeden. Ouders die zelf bezig zijn met te overleven,

kunnen aan hun kinderen ook minder kansen geven. Generatie-armoede is geen holle term. De cijfers die hij opsomt, zijn hallucinant: in een aantal Brusselse gemeenten loopt de jongerenwerkloosheid op tot boven de 40%. Ook migranten van de tweede generatie hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt. In 2008 had in de OESO-landen 75% van hen een baan tegenover 85% van de autochtonen. Bijna 50% van de Brusselse gezinnen komt in aanmerking voor een sociale woning terwijl het aandeel sociale woningen slechts 8% van het totale woonbestand bedraagt (waar het in Amsterdam bijvoorbeeld 55% is). De afgelopen jaren is de kindersterfte in Brussel met 36,5% toegenomen.

In een tweede deel van het boek wordt er dieper ingegaan op het concept neoliberalisme. Hierin wordt de opkomst van het neoliberalisme beschreven, waarbij in het derde deel de gevolgen worden beschreven. Hierbij wordt aangetoond dat door het neoliberalisme de welvaartstaat wordt afgebouwd en tot meer ongelijkheid heeft geleid. De gevolgen van het neoliberale parcours zijn legio: afzwakking van het stakingsrecht, sociale afbraak doorheen gans Europa, culpabiliseren van werklozen, verlagingen van uitkeringen, besparing op onderwijs en gezondheidszorg, etc. ... En dat terwijl de 1% gedurende de crisis nog rijker werd. Niet alleen treffen deze besparingen de armsten het ergst, maar nu dreigt ook de middenklasse te stranden in armoede. De oplossingen die de politici ons voorhouden, zijn neoliberale recepten. Een voorbeeld daarvan zijn de zogenaamde mini-jobs. Deze mini-jobs zorgen voor een groeiende groep werkende armen, dit terwijl werk een middel zou moeten zijn om uit de armoede te komen. Werk als emancipatorische, ontwikkelende

\* Stefanie Gryson is beleidsmedewerker detentie en internering bij de Liga voor Mensenrechten.

en bevrijdende factor is dan niet meer. 54,6% van de mensen die zo een mini-job hebben, leven in armoede en dat voor het "rijkste" land (Duitsland) van Europa. De werkgever hoeft voor deze werknemers geen sociale bijdrage te betalen, wat dan weer positief is voor het concurrentievermogen en de portefeuille van de aandeelhouders. In de V.K. werd het nulurencontract ingevoerd waardoor naar schatting één miljoen Britten met een dergelijk contract geen garanties hebben op werk, betaald verlof of ziekte dagen ook al werken zij 30 uren per week. Verder wordt er in het derde deel nog dieper ingegaan op de individuele verantwoordelijkheid. Arm zijn wordt gezien als een afwijking en het is je eigen fout als je werkloos bent of geen job vindt. Dat er bijvoorbeeld niet voldoende jobs zijn voor laaggeschoolden, daar wordt bij sommige politici niet verder op in gegaan. De daarbij komende afbouw van uitkeringen zal niet leiden tot activering, maar eerder tot armoede. En als de socio-economische problemen blijven toenemen, dan zal ook de criminaliteit toenemen.

Hierbij komen we dan aan het vierde deel van het boek: de opkomst van de strafstaat. Het straffen wordt gebruikt als een techniek om sociale problemen te doen verdwijnen. Terwijl de criminaliteit daalt, stijgt het aantal gevangenen, camera's schieten als paddestoelen uit de grond en GAS-boetes bestraffen de zogenaamde overlast. De strafstaat is er gekomen om een duidelijke grens af te bakenen tussen de "goede" en "slechte" burgers. Mensen die getuigen van "asociaal" gedrag moeten bestraft worden. De uitvinding hiervoor was de GAS-boete, ideaal om zogenaamd "asociaal" gedrag te bestraffen. Niettegenstaande de criminaliteit daalt, stijgt toch het aantal gedetineerden. We zitten vandaag in een discours dat vraagt om streng te straffen, maar ook om afwijkend gedrag te bestraffen. Het is aangetoond dat hoe ongelijker de bevolking, hoe hoger het aantal gevangenen. Een steeds grotere groep belandt in de gevangenis en dit zal alleen maar verergeren bij het privatiseren van het gevangeniswezen, gezien de gedetineerde dan gelijk wordt aan winst. Deze contradictie van het neoliberalisme wordt pijnlijk duidelijk in het boek: diegenen die volledige vrijheid vragen voor de werkende kracht van de vrije markt en dus zo weinig mogelijk overheidstussenkomst, vragen wel die overheidstussenkomst om de "veiligheid" te garanderen. In de VS is het budget dat naar gevangenen gaat zes keer hoger dan het budget voor hoger onderwijs. De neoliberale strafstaat investeert dus gigantische bedragen in veiligheid (camera's, gevangenen,...), maar negeert te investeren in de oorzaken: sociaaleconomische problemen.

In het laatste deel komt een aantal bestaande alternatieven aan bod en wordt er dieper ingegaan op brede ideologische ideeën die het kapitalisme in vraag stellen. Met de alternatieven die de auteur voorstelt, wil hij mensen aanmoedigen om te participeren, met de

ideologische ideeën wil hij mensen met een andere bril naar de realiteit doen kijken. De alternatieven die hij aanreikt, staan niet haaks op het kapitalisme, maar gaan uit van de noden en behoeften van de mensen. De auteur gaat uit van bestaande alternatieven over onderwijs, tewerkstelling en huisvesting.

Het boek *de neoliberale strafstaat* is een must read gezien het aantoont dat er nog alternatieven bestaan, dat het neoliberale parcours niet het enige parcours is en dat er nog andere bestaan waar mens en omgeving wel beter van worden.



De Neoliberale strafstaat is verschenen bij EPO Uitgeverij, telt 320 bladzijden en kost 22,50 euro.