

Mensenrechten, detentie en gemeenschap

LEO VAN GARSE*

Een averechtse bedenking bij het Liga-rapport over Tilburg

VANUIT EEN ZEKERE BEKOMMERNIS

Naar aanleiding van een bezoek aan de “Belgische” gevangenis te Tilburg schreven de Liga voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Observatorium voor de Gevangenen recent een kritisch rapport. Hierin wordt vooral het tekort aan hulp- en dienstverlening ten aanzien van de gedetineerden op de korrel genomen alsook het gebrek aan mogelijkheden tot voorbereiding van de maatschappelijke re-integratie. Het bilan van het rapport is dan ook negatief. En dit ondanks de vaststelling van de, in vergelijking met overbevolkte en verouderde gevangenen in het Belgische “thuisland”, betrekkelijk goede materiële leefomstandigheden van de gedetineerden.

Het rapport betreft een goed geschreven, overzichtelijke nota, die breed toegankelijk is. Een poging tot samenvatting zou slechts afbreuk doen aan de inhoud.

Het is onze bekommernis dat voorliggend rapport, vanwege precies de toegankelijkheid ervan, misschien wat al té vlot zou worden samengevat. Onze bezorgdheid stamt ondermeer uit de aard van de krantenkoppen waarmee het verschijnen van het rapport in de pers werd aangekondigd en tegelijk uit het stilzwijgen waarin dezelfde pers zich inmiddels alweer heeft gehuld. “La Flandre ne joue pas son rôle à Tilburg”¹. Et puis?

Onze ambitie betreft dan ook eerder het compliceren van de lectuur van het Liga-rapport dan de vereenvoudiging ervan. Meer bepaald willen we stilstaan bij de vraag of deze tekst kan bijdragen tot de ontwikkeling van een meer humane strafuitvoering, als een stap in een leerproces

DE EENVOUD VOORBIJ

Mensenrechten en detentie: het was altijd al een moeilijke combinatie. Niet zonder reden hebben de Verenigde naties (UN Economic and Social Council, 1977) en de Raad van Europa (Council of Europe, 2006) zich toegelegd op het uitschrijven van minimumregels voor een humane detentie. Niet zonder reden was de verantwoording van het “ius puniendi”, het ‘recht tot straffen’ bij de pogingen tot legitimering van de van democratische rechtstaat in het algemeen, in het strafrecht in het bijzonder, een moeilijke oefening (Dupont, 1979; Vervaele, 1984 en 1990; Hildebrandt, 2002). En zo was het ook met de hiermee gepaard gaande pogingen tot het concipiëren van een “humane strafuitvoering”. In een schitterende toespraak schetste W. Nagel (1956) kort na WO II het paradoxale karakter van dit streven. De opeenvolgende pogingen tot humanisering van de bestraffing lijken in zijn

* Leo Van Garse is assistent aan de UGent, Vakgroep Sociale Agogiek en tevens als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Leuvens Instituut voor Criminologie.

¹ Le Soir, 29 juni 2001.

analyse tot op zekere hoogte zelfs gedoemd bij te dragen tot de ont-menselijking van de dader: als een voorwerp van hetzij wraak, hetzij zorg.

Korter bij huis in plaats en tijd rapporteerden Meyvis en Martin (1991) in opdracht in opdracht van de Koning Boudewijnstichting over de acute welzijnsbehoeften in de Belgische gevangenissen. Ze zagen een rechtstreeks verband met de problematiek van de overbevolking of, in de woorden van een door hen geciteerde gevangenisdirecteur: “De eerste echte maatregel tot humanisering is de strijd tegen de overbevolking” (Meyvis en Martin, 1991: 22). Aan Vlaamse zijde lag Meyvis de daarop volgende jaren mee aan de basis van het Vlaams Strategisch Plan voor Hulp en Dienstverlening aan de Gedetineerden, dat voor deze specifieke groep burgers een daadwerkelijke operationalisering wil zijn van de gemeenschapsbevoegdheid inzake het recht op maatschappelijke dienstverlening. Met deze aandacht voor de rechtspositie van de gedetineerde sloot de Vlaamse Gemeenschap aan bij de federale inspanningen rond regelgeving aangaande eerst de interne (Basiswet, 2005) en later ook de externe rechtspositie (wetten inzake externe rechtspositie en de installatie strafuitvoeringsrechtbanken) van de gedetineerden.

Of met deze rechtenbenadering van de strafuitvoering een uitweg is gevonden uit Nagel’s humaniseringsparadox blijft voorlopig nog een open vraag. De genoemde beleidsinitiatieven zijn – geprojecteerd tegen de achtergrond van vele decennia detentieproblematiek – immers nog maar nauwelijks aan uitvoering toe. En de noodzakelijke parallelle aandacht voor de rechten van de slachtoffers en voor de rechterlijke onafhankelijkheid in de straftoemeting daagt uit tot een verder zoeken naar maatschappelijk verantwoordbare en haalbare evenwichten.

Midden dit conceptueel denkwerk staat het beleid voor de koppige noodzaak te vermijden dat de ziekte van de overbevolking zou worden bestreden met het virus van de straffeloosheid. In deze omstandigheden zijn zelfs de meest rabiante voorstanders van een reductionistisch detentiebeleid te verleiden tot een denkoefening over gevangenisbouw.²

Nu gaan we niet zover te beweren dat alle kritiek moet verstommen tot de beleidspraktijk de nieuwe concepten is bijgebeend. Maar laat de kritiek ook zichzelf betreffen in zijn neiging om een eigenaardig manoeuvre als de tijdelijk huur van gevangenis capaciteit in Tilburg tot lakmoesproef van het nieuwe samenspel Justitie-Gemeenschap te maken. Dergelijk eenvoud van denken maakt de mensenrechten van de één algauw tot de schending van het rechtsgevoel voor de ander. Dat geeft aanleiding tot de steriele versterking van gekende tegenstellingen: bestraffing versus re-integratie, justitie versus gemeenschap, Vlaams versus Waals. Dat risico vergroot naargelang men, zoals in het voorliggende rapport, citaten van actuele beleidsmensen en zelf gedane vaststellingen naast en tegenover elkaar plaatst, waardoor wat zich naast, rond en onder dit alles bevindt buiten beeld komt te liggen.

Precies uit respect voor de oefening van de auteurs van het rapport en voor de ernst van het behandelde thema, verdient de inhoud van hun observaties een meer gecompliceerde toetsing dan aan de voorspelbare spanning tussen de plaatsing van gedetineerden in het buitenland en hun re-integratie nadien.

STRAFUITVOERING OP DE HUURMARKT ...

Los van de al dan niet traceerbare intenties en belangen van de betrokken beleidsmensen ademt de Tilburgse oefening, als een overeenkomst tussen twee staten, een klimaat van pragmatiek en nuchterheid. Wat België tekort heeft, heeft Nederland blijkbaar te veel:

² We verwijzen naar het themanummer hierover van “Orde van de dag” (dec. 2009).

gevangenis capaciteit en de hierbij horende materiële en personele infrastructuur. De gevangenshuur lijkt dan ook een “win-win situatie” aan beide zijden.

Op het eerste gezicht valt hiertegen weinig in te brengen, ware het niet dat het voorwerp van de huur nu precies een gevangenis en de gevraagde dienst de strafuitvoering betreft. Fundamenteel immers is de vraag of de gevangenis kan worden herleid tot een tijdelijke verblijfplaats en of strafuitvoering kan worden teruggebracht tot een dienstverlening waarvoor een staat een beroep kan doen op een derde (weze het in dit geval een andere staat). Indien het antwoord op deze vraag positief is, dan staat de deur wagenwijd open naar de privatisering van de strafuitvoering waarvan al zo lang wordt gedroomd.

Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat het Tilburgse gebeuren door wie dan ook binnen het beleid als een oefening in privatisering is bedoeld. Dés te interessanter is het de vaststellingen uit het rapport even in dit licht te bekijken. Zo gaat het rapport in op de opstelling van de federale overheid in dit dossier. Hierbij komt de herkenbare spanning naar voor tussen visie en pragmatiek, zo eigen aan de debatten rond de privatisering van de strafuitvoering. Zo heeft minister De Clerck de gevangenshuur naar de publieke opinie toe steeds verantwoord en verdedigd als een tijdelijke, onvermijdelijk geworden doorgangmaatregel in de strijd tegen de overbevolking in afwachting van de geplande gevangenisbouw. Onder het motto “A la guerre comme à la guerre !” diende Tilburg minder afgewogen aan de actuele visies en ontwikkelingsperspectieven inzake humane strafuitvoering, maar aan de kwaliteit en de beschikbaarheid van in België voorhanden materiële alternatieven in leegstaande kazernes, industriële complexen, containers, afgedankte schepen, enz. En verder was het afdwingen van de Nederlanders van de best mogelijke service tegen de laagst mogelijke prijs.

Het hier voorliggend rapport laat zien dat de Vlaamse Gemeenschap, hoewel uitgenodigd aan de gesprekstafel met de Nederlanders, zich in dit dossier niet als betrokken partij profileerde.

De organisatie van de strafuitvoering betreft tot nader order inderdaad een federale bevoegdheid. In de relaties tussen de staat als kandidaat-huurder met een potentiële toeleveraar van detentiecapaciteit is er voor de Gemeenschap geen plaats tenzij deze van een onderaannemer in dienstverlening aan de individuele gedetineerden. Dergelijke onderaannemer dient af te wachten wat de deal tussen huurder en verhuurder voor hem teweeg brengt met betrekking tot de vraag naar zijn tussenkomst. Dat is precies de ‘complementaire’ houding waarmee minister Vandeurzen in het rapport in antwoord op een parlementaire vraag in oktober 2009 wordt geciteerd.

Hoe invoelbaar dit standpunt binnen de actuele bevoegdheidsverkeveling ook mag zijn, gegeven de hoogdringendheid van de problematiek en het hele gevecht met betrekking tot de budgettaire implicaties laat zich tevens begrijpen hoe de zakelijkheid, de concreetheid en de afdwingbaarheid het bij de onderhandelende overheden heeft kunnen halen op een prioritering van de rechten en perspectieven van de individuele gedetineerden. Verbazend hierbij is niet het feit, maar de snelheid waarmee de triomf van dergelijke economische ratio zich heeft doorgezet. Het rapport verwijst naar de bij herhaling door minister De Clerck aangekondigde “keuzevrijheid” van de kandidaat-bewoners van de Tilburgse gevangenis. Deze vooropgestelde beleidslijn lijkt intussen, een goed jaar later, op een echo uit een andere wereld. Toen werd de kost van een leegstaande cel de Staat nog minder zichtbaar aangerekend in harde euro, tot de laatste cent. En wat de maatschappelijke *winst* van een leegstaande cel zou kunnen zijn is een vraag die in de nieuwe context volstrekt niet aan de orde is en misschien zelf geheel *irrelevant*.

DE AFWEZIGHEID VAN DE GEMEENSCHAP: EEN DOORDACHTE KEUZE?

Zelfs de kritische auteurs van het rapport geven toe dat er in de Tilburgse gevangenis in humane omstandigheden kan worden geleefd, méér zelfs dat in een aantal actuele gevangenissen in België. De Nederlanders doen bovendien hun best om punctueel te voorzien in de met België overeengekomen diensten. En een aantal PSD- mensen doen intussen datgene wat krachtens de Belgische federale bevoegdheden van hen kan worden verwacht.

Humane omstandigheden blijken echter nog geen humane strafuitvoering te garanderen. De beschikbare dienstverlening in Tilburg wordt beschreven als minimaal en eerder gericht op bezighouding dan op re-integratie. De auteurs van het rapport hebben het hierbij over de Vlaamse Gemeenschap als de grote afwezige.

Het rapport laat echter in zijn analyse van het beleidsdiscours niet enkel aan de zijde van justitie een gebrek aan consistentie zien. Ook de Vlaamse Gemeenschap beweegt zich in dit dossier met een groot ongemak. De beleidskeuze voor een terughoudende, subsidiaire opstelling staat immers in grote spanning met de door de gemeenschap zelf geproclameerde operationalisering voor de gedetineerden van een 'recht op maatschappelijke dienstverlening'. Wat aanvankelijk een veilige (en zuinige) keuze moet hebben geleken werd des te ongemakkelijker naargelang aan de federale zijde de economische denkwijze de overhand haalde op de juridische en de sociaal-politieke. Heeft de Vlaamse Gemeenschap hieraan mee schuld? Heeft ze, zoals in het rapport en in de pers gesuggereerd, uiteindelijk zowel Justitie als de gedetineerden in de steek gelaten?

Wellicht zou de deelname van de Vlaamse Gemeenschap aan de onderhandeling rond Tilburg de kans hebben vergroot van een geheel andere en aanzienlijk rijkere invulling van het experiment.

Anderzijds: een andere, meer pro-actieve opstelling vanwege de Gemeenschap zou zijn neergekomen op het aanvaarden of opeisen door deze Gemeenschap van een *constitutive* rol in de uitvoering van de vrijheidsberovende straf. Dit gaat aanzienlijk verder dan de geest van de Strategisch Plan en de operationalisering ervan bij overeenkomst met het Federale niveau (Cfr. o.m. Vlaamse Overheid en FOD-Justitie, 2007). Zover is men duidelijk niet willen/kunnen gaan.

We laten hierbij in het midden of hierbij eerder de inhoudelijke, de politieke dan wel de budgettaire motieven de overhand hebben gehaald. Maar we kunnen ons in de drie genoemde richtingen verdedigbare argumenten voorstellen.

De voorlopig laatste stap in dit deel van het debat is de stelling van de Vlaamse minister van Welzijn dat de Gemeenschap geen bevoegdheid heeft tot het opbouwen van een aanbod buiten het eigen Vlaamse territorium.³ Het hier besproken rapport stelt- o.i. terecht- vragen bij de gefundeerdheid van dergelijke koppeling van Gemeenschapsbevoegdheid aan territorialiteit. Het is een koppeling die we, afgezien van situaties van belangenconflicten tussen gemeenschappen, eerder in verband met de notie "staat" dan met "gemeenschap" op zijn plaats zien.

De Vlaamse Gemeenschap heeft hiermee volgens het rapport in dit dossier in alle duidelijkheid gekozen voor een afwezigheidspolitiek, en dit in een context waarbij op federaal niveau net werd beslist tot uitbreiding van de Tilburgse cellen-huur voor een bijkomende 150 gedetineerden. Wat aan de éne zijde van het verhaal een debacle lijkt, blijkt vanuit een andere hoek bekeken een aantrekkelijke piste. Of praten we hier impliciet over twee visies op straf en strafuitvoering in de democratische rechtsstaat?

³ Antwoord op een parlementaire vraag op 9 maart 2011, aangehaald in het hier besproken rapport.

HET DEBAT LIEVER GEOPEND DAN GESLOTEN

Ons schrijven was bedoeld de lectuur van het rapport van de IOG en de Liga's voor de Rechten van Mens te behoeden voor een handige samenvatting waartoe de tekst naar ons gevoel té veel uitnodigt. Een dreigende interpretatie van het rapport als een oproep tot verantwoordelijkheid aan het adres van vooral de Vlaamse Gemeenschap, lijkt ons tendentius in zijn eenvoud en hierdoor ál te vatbaar voor politieke recuperatie.

Onze beperkte ambitie verantwoordt de onvolledigheid van bovenstaande bedenkingen. We hopen niettemin te hebben aangetoond dat de situatie rond de Tilburgse gevangenis wellicht méér is dan een illustratie van een gebrek aan verantwoordelijkheidszin in het samenspel tussen het federale niveau en de Vlaamse Gemeenschap. De beschreven observaties doen vermoeden dat het Tilburgse gebeuren de betrokken Belgische overheden in snelheid heeft genomen. Van een tijdelijke deparnagementmaatregel ten aanzien van de overbevolking werd het de voorbije maanden tevens een katalysator van het lopende debat rond ieders identiteit en opdracht inzake de humane strafuitvoering en de hierbij horende waarborgen inzake individuele rechten en verantwoordelijkheden. Tegelijk interessant en alarmerend is inmiddels precies de *werkzaamheid* van de overeenkomst met Nederland, waartegenover uiteindelijk het budgettaire argument nog de meeste twijfel zaait. Interessant en alarmerend is verder de vlotheid waarmee dit argument, slechts bedekt met de schaamlap van de tijdelijkheid, breuken en inconsistenties forceert in de inhoud van het beleidsdiscours, en dit zowel op federaal niveau als bij de Gemeenschap.

De fundamentele kwestie lijkt ons de vraag naar het statuut van de betrokkenheid van de Gemeenschappen bij een humane strafuitvoering. Voor zover deze betrokkenheid in termen van pragmatiek wordt gezien, lijkt de dienstverlening ter bevordering van de re-integratie van de gedetineerden een kwestie van technische expertise van de meest biedende aan de minste prijs. Op deze piste wenkt een ont koppeling van de strafuitvoering en het sociaal-politieke debat. Een concurrentieslag tussen zich aandienende 'kandidaat-providers' lijkt dan de volgende stap.

Voor zover straf en strafuitvoering evenwel *principeel* als een *gebeuren in de samenleving* worden gezien, dan is de actieve betrokkenheid van de gemeenschap op de strafuitvoering *wezenlijk* voor waar het bij het straffen om gaat. We verwijzen hiervoor naar nationale en internationale ontwikkeling van '*community sanctions and measures*' en van herstelgerichte strafuitvoering. Dit is tevens de geest van de Belgische Basiswet Interne Rechtspositie. In deze visie kan de Gemeenschap namens de samenleving zich binnen noch buiten haar "grondgebied" een uitbesteding van de strafuitvoering veroorloven, tenzij tegen de prijs zich neer te leggen bij een soort "verstaatsingsproces". Of is een evolutie in die zin al lang geleden ingezet?

Met de recente uitbreiding van de capaciteit in de Belgisch-Nederlandse gevangenis lijkt het op zijn minst onduidelijk welke richting het met die relatie tussen Gemeenschap en strafuitvoering uitgaat. Gegeven de politieke situatie waarin ons land zich momenteel bevindt en tegen de achtergrond van de brede waaier van hangende problemen aangaande de strafuitvoering valt de complexiteit van het dossier Tilburg dan ook niet te onderschatten. Voor wie zich bekommert om de mensenrechten is een nauwgezette opvolging ervan, zonder vlucht in eenvoudige conclusies, hierdoor des te meer te moeite waard.

Het rapport met betrekking tot de Tilburgse gevangenis doet een aantal scherpe en nauwelijks te weerleggen observaties. Dat is een grote verdienste. In de gegeven context lijkt het ons echter voorbarig en al te eenvoudig de ontwikkelingen rond de gevangenis van Tilburg met de Liga voor de Rechten van de Mens af te doen als een "nulpunt van

penitentiair beleid”. Zonder iets op te geven aan kritische zin lijkt het ons eerlijker en raadzamer in plaats van een “nulpunt” van een “leerpunt” te gewagen.

LITERATUUR

BEYENS, K. en JANSSENS, F. (red.) (2009). ‘Gevangenis voor de 21^e eeuw: Opportuniteit of gemiste kans?’. *Orde van de dag*, 48.

COUNCIL OF EUROPE. *European Prison Rules*. Rec. (2006)2.

DUPONT, L. (1979). *Beginselen van een behoorlijke strafrechtsbedeling; Bijdrage tot het grondslagenonderzoek van het strafrecht*, Antwerpen, Kluwer.

HILDEBRANDT, M. (2002). *Straf(begrip) en procesbeginsel*, Rotterdam, Kluwer/ Sanders instituut.

MEYVIS, W. & MARTIN, D. (1991). ‘Humanisering van de gevangenis en maatschappelijke aanpak van delinquentie.’ in: F. LAMPAERT (red.) *Gevangenis en samenleving* Brussel: Rapport Koning Boudewijnstichting.

NAGEL, W. H. (1956). *Het strafrecht en de onmens.* 's Gravenhage: Bert Bakker.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (1977). *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*.

VERVAELE, J. (1984). ‘Criminele politiek: het gladde ijs tussen criminologie en strafrechtsbedeling; Historische reflecties over het ontstaan en de rol van de ‘Gesamte Strafrechtswissenschaften’ in de sociale rechtstaat.’ *Panopticon*, 5, 2, 111-140.

VERVAELE, J. (1990). *Rechtstaat en het recht tot straffen*. Antwerpen, Kluwer.

VLAAMSE OVERHEID EN FOD-JUSTITIE, DG UVSM, *Gezamenlijk bijkomend implementatieplan Vlaamse Gemeenschap – Justitie betreffende het Vlaams Strategisch Plan ‘Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden’, 15 januari 2007.*