

# De Liga voor Mensenrechten (Commissie Gevangeniswezen) over het penitentiair beleid van Gol

Op 19 november 1982 werd door minister Gol de begroting voor Justitie van 1982 in de Senaat verdedigd. Bij deze gelegenheid werd door Senator Weckx verslag uitgebracht over de discussies in de Commissie voor de Justitie rond deze begroting. Er volgden discussies in de Kamer op 7 en 8 december, waarna de begroting werd goedgekeurd.

Op 10 maart 1983 kwam dan de Justitiebegroting van 1983 ter sprake in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De heer Bourgeois was hier verslaggever van de discussie in de Kamercommissie van Justitie.

Voor de Commissie Gevangeniswezen waren deze teksten en debatten aanleiding tot een evaluatie van het penitentiair beleid van Justitieminister Gol.

Hiermee schrijft de Liga een vervolg op de kritische bespreking die zij maakte van het gevangenisbeleid van minister R. Van Elslande, bij de begroting van 1980 (zie: *Panopticon*, 1981, 1, 62-70).

## 1. Algemene bedenkingen

*1.1.* De begroting van het Bestuur der Strafinrichtingen voor 1983 bedraagt ongeveer 3,6 miljard, en dat voor de 6.000 gevangenen die elk per dag de Staat ongeveer 1.700 frank kosten. 3,6 miljard is erg weinig, als je bedenkt dat men in Nederland 5,8 miljard besteedt aan de 3.000 gevangenen die daar dagelijks in de strafinrichtingen verblijven. Per gevangene heeft Nederland dagelijks 5.190 frank over, heel wat meer dan België.

Overigens is de begroting van Justitie zelf relatief klein: slechts 19 miljard, waarvan 14,5 miljard personeelskosten. Als men bedenkt dat de aankoop van de F-16 onmiddellijk 47 miljard kost, en dit geboekt is op een krediet dat 1/4 van de begroting van Defensie vertegenwoordigt, kan men vaststellen, hoe weinig België eigenlijk wel aan zijn Justitie besteedt. Als Justitieminister Gol beweert dat hij té weinig geld heeft om bepaalde veranderingen door te voeren, heeft hij onmiskenbaar gelijk. Er is voor Justitie, en meer speciaal voor gevangeniswezen, véél te weinig geld beschikbaar. Toch heeft de Liga hierbij volgende bedenkingen.

– Al geruime tijd wordt gepleit voor een soepele Justitiebegroting, zodat men meer geld kan uittrekken voor gevangeniswezen.

Als er geld te weinig is voor hervorming van het gevangeniswezen, moet dat geld gevonden worden, precies zoals 100 miljard kan gevonden worden voor de aankoop van F-16 vliegtuigen. Als dit geld niet gevonden wordt getuigt dit van manifeste onwil om het beleid van de regering op het domein van het gevangeniswezen te wijzigen; en van weinig respect voor de mensenrechten, want die zijn in het Belgische gevangeniswezen nog steeds erg zwakke broertjes.

– Men kan de afwezigheid van beschikbare middelen nooit als alibi gebruiken om geen veranderingen door te voeren. Sommige veranderingen, die daadwerkelijk het gevangenisregime zouden humaniseren, kosten geen geld:

b.v. een soepeler regeling van de briefwisseling of het bezoek. Andere zouden zelfs besparen: een restrictiever toepassing van de voorlopige hechtenis of een afschaffing van het gevangenisuniform.

Bovendien stellen we op sommige posten van de begroting toch een stijging vast, b.v. de repatriëring van vreemdelingen.

Geld vinden of niet vinden blijkt toch voor een stuk een kwestie van prioriteiten.

1.2. Over het algemeen stelt de Liga vast dat het penitentiair beleid van Gol *de repressieve toer opgaat*, maar toch ook dat *een coherente visie ontbreekt*. Gol bepleit individualisering van de straf, afschaffing van de korte straffen, maar aan de andere kant treedt hij toch veel repressiever op tegen vreemde delinquenten. Aan de ene kant is er een duidelijke openheid (de verslagen van de Hoge Raad worden ter beschikking van het Parlement gesteld; eerherstel wordt meer dan eenmaal mogelijk gemaakt; de rechters moeten de strafmaat in hun vonnissen motiveren; Gol wil een beklagrecht invoeren, enz.), aan de andere kant worden allerhande vernieuwende voorstellen uit het Parlement (het voorstel Moureaux over de hervorming van de voorlopige hechtenis; de verschillende wetsvoorstellen en ontwerpen tot hervorming van de voorwaardelijke invrijheidstelling) toch weer op de lange baan geschoven.

Uiteindelijk stelt men een grote kloof tussen woord en daad vast. Gols visie, zoals die tot uitdrukking komt in de verslagen van de heren Weckx en Bourgeois, is zelden geoperationaliseerd. De stijl is deze van de goeie bedoeling: 'er wordt naar gestreefd te', 'men zal proberen om', 'het ligt in de intentie van de minister van Justitie om'. Veel echte verbintenissen vinden we er niet in. De Liga zal puntsgewijs ingaan op Gols visie. Daarbij bekritiseren we eerst Gols beleid m.b.t. de gevangenis als zodanig. Daarna gaan we in op enkele bijzondere categorieën van gedetineerden. In een volgende deel behandelen we Gols alternatieven voor de gevangenisstraf en tenslotte hebben we het over twee belangrijke lacunes.

## 2. Gols beleid m.b.t. de gevangenisstraf als zodanig

### 2.1. DE GEVANGENISBOUW

De bouwplannen van minister Gol zijn drastisch verminderd in vergelijking met deze van minister Van Elslande in 1980. Deze wilde goed beveiligde gevangenissen bouwen naar het model van Lantin, buiten de grote agglomeraties. In de visie van Gol blijven vooral allerhande moderniseringswerken over. Toch wil Gol ook bijbouwen: in Wallonië komt een gevangenis bij van 250 plaatsen op een nog nader te bepalen plaats, en ook in de buurt van Hasselt wordt aan nieuwbouw gedacht. Op de terreinen van de Leuvense centrale gevangenis komt één nieuwe gevangenis die de twee Leuvense gevangenissen vervangt. De Liga is niet gekant tegen modernisering van de bestaande gevangenissen, omdat ze op de hoogte is van de deplorabele toestanden die door overbevolking in sommige gevangenissen bestaan. Toch meent de Liga dat geen nieuwe gevangenissen mogen worden bijgebouwd. Wij zijn voor een absoluut moratorium op de gevangenisbouw. Er mag geen enkele cel bijkomen, als er niet eerst één is afgebroken.

Onderzoek van het ministerie van Justitie van de V.S.A. is hier veelzeggend. Men bestudeerde iedere nieuwe gevangenis die tussen 1955 en 1976 in de 51 staten openging en stelde het volgende vast:

- de gevangenis capaciteit (= de hoeveelheid beschikbare cellen) wordt niet uitgebreid als gevolg van overbevolking, maar omdat de penitentiaire politiek verandert, of omdat er een andere gouverneur wordt gekozen;
  - als je meer cellen bijbouwt, zitten die al na het tweede jaar ook allemaal vol;
  - als je dezelfde nieuwe cellen na vijf jaar bekijkt, dan is er weer overbevolking.
- Als de aanvankelijk bijgekomen ruimte op 100 wordt bepaald, dan heb je na vijf jaar een gemiddelde bevolking van 130.

Kortom: hoe meer cellen er zijn, hoe meer gevangenen. In dit verband spreekt de Liga zich ook uit tegen een recent wetsvoorstel van Verniers, Vervaeke en Declercq tot creatie van aparte centra van bewaring voor arrestanten, minderjarigen, vreemdelingen e.d. Alle niet-veroordeelden zouden uit de gevangenis moeten om stigmatisering van onschuldigen te voorkómen. Een nobele idee, die mogelijk erg nefaste gevolgen kan hebben. Uit onderzoeksgegevens blijkt immers dat alle vrijgekomen plaatsen opnieuw vol zullen raken met veroordeelden.

Een gevangenisbeleid dat zich tot doel stelt de gevangenisstraf als *ultima ratio* te hanteren, én dat tevens pleit voor een humane strafuitvoering (wat alle ministers van Justitie al sinds tien jaar zeggen te doen) kan op overbevolking van de gevangenis slechts reageren door de bal naar de rechterlijke macht terug te spelen. Als een gevangenis vol zit kan men sommige categorieën weigeren, óf een aantal voorlopig gehechten in vrijheid stellen.

## 2.2. HET GEVANGENISREGIME

### 2.2.1. Algemeen

Gol stelt verder, dat het algemeen klimaat in de gevangenis als bevredigend mag beschouwd worden. 'Een afdoend bewijs hiervan is het uitblijven van rellen of opstanden, zoals die zich vroeger in bepaalde inrichtingen hebben voorgedaan'. Hierbij heeft de Liga twee bedenkingen:

1. Deze verduidelijking verradt volledig de optiek van waaruit de minister van Justitie tegen het gevangeniswezen aankijkt. Als in de pers geen rellen besproken worden, is alles goed voor hem. De veiligheid staat centraal. Evenwel, zelfs vanuit dit perspectief lijkt de minister slecht geïnformeerd. Terwijl er in 1970 nog maar 13 ontvluchtingen waren, was hun aantal in 1979 al 99.

Zelfs vanuit zijn eigen optiek, stelt Gols ideeëngoed problemen. Onnodig op te merken dat de Liga níét vanuit een veiligheidsoptiek tegen het gevangeniswezen aankijkt, maar wel vanuit een optiek van humanisering, die de rechtspositie van de gevangene centraal stelt.

2. Er zijn andere indicatoren die er op wijzen dat het algemeen klimaat in de gevangenis niet zo bevredigend is. Het aantal zelfmoordpogingen steeg van 50 in 1975 tot 110 in 1980. In 1982 bedroeg dit nog steeds 75.

Niet alle zelfmoordpogingen worden echter geregistreerd: een overgesneden pols is niet altijd een zelfmoordpoging. Niets wijst o.i. op een duidelijke ver-

betering van het algemeen klimaat binnen de muren. Er is alleen naar buitenuit meer klaarheid gekomen over de problematische aard van de detentiesituatie.

### *2.2.2. De classificatie van gedetineerden*

Men overweegt een herziening van de classificatie, die thans steunt op een circulaire van 1 juli 1971, aangevuld met deze van 24 augustus 1977. Op grond van deze classificatie worden de gedetineerden in een bepaalde gevangenis geplaatst. Van deze classificatie en de daaraan gekoppelde opdeling van de gevangenen in gesloten, halfopen en open inrichtingen komt in de praktijk niet veel terecht. Zo heet Merksplas een halfopen inrichting te zijn; wat dat betekent is niet onmiddellijk duidelijk. Hoogstraten is een open inrichting, maar volgens de typologie die de U.N.O. terzake uitwerkte zou Hoogstraten als een gesloten inrichting gezien moeten worden (SOMMEN, 21 en 102).

In de nieuwe classificatie zou men voorzien dat de gedetineerden zoveel mogelijk in hun eigen regio geplaatst zouden worden. Dat veronderstelt dat in iedere regio ook de verschillende regimes vertegenwoordigd zijn. De idee is niet nieuw: de voormalige Nederlandse staatssecretaris Scheltema formuleerde ze in 1982 ook als optie voor de Nederlandse gevangenen. Vraag blijft hoe men met de infrastructuur die nu bestaat, deze geregionaliseerde classificatie tot een goed einde zal kunnen brengen.

### *2.2.3. Het beklagrecht*

Justitieminister Gol wil een beklagrecht voor gedetineerden invoeren: bij schending van fundamentele mensenrechten, bij tuchtmaatregelen, bij benadelingen m.b.t. bezoek en briefwisseling, bij de organisatie van de penitentiaire arbeid en bij beslissingen in verband met de veiligheid en de handhaving van de orde, wanneer hierbij de gedetineerde in een uitzonderingssituatie geplaatst wordt.

De Liga is zelf al jarenlang voorstander van de invoering van een beklagrecht voor gedetineerden. Ze juicht Gols voorstel op dit domein dus toe. Toch kan er maar een beklagrecht komen als er ook een uitgewerkte rechtspositie voor gedetineerden bestaat. Dat is momenteel niet het geval: het Algemeen Reglement (K.B. 21 mei 1965) en de Algemene Instructie (M.B. 12 juli 1971) bevatten nauwelijks rechten waarop de gedetineerde zich kan beroepen, en beide staan bol van de uitzonderingen. Daar komt nog bij dat deze documenten in de meeste gevangenen niet aanwezig zijn in de gevangenisbibliotheek en dat men de gedetineerden terzake voor dom houdt. Gol kondigt ook nu weer aan dat men ' bezig' is met een studie van de aanpassing van deze reglementen aan de minimaregels voor de behandeling van de gedetineerden van 19 januari 1973. Al in 1975 werden overal regionale werkgroepen opgericht om de toepassing van deze reglementen van de Raad van Europa te bestuderen. Ook Van Elslande kondigde in 1980 aan dat 'eerlang' een toepassing zou gebeuren. Tot nu toe heeft niemand vernomen hoe ver het met deze studies staat. Alles gebeurt in geheime cenakels, vaak zonder de betrokkenheid van universitaire specialisten of mensenrechtenorganisaties. Men kan zich afvragen of het niet contradictorisch is de idee te lan-

ceren van een beklagrecht en ondertussen een uitgewerkte rechtspositie voor gedetineerden op de lange baan te schuiven.

#### *2.2.4. Het penitentiair verlof*

De toepassing van het systematisch penitentiair verlof sinds 1976 is zeer positief te noemen. Primaire gedetineerden kunnen nu, tot drie maand voor het moment waarop zij in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, op penitentiair verlof voor drie dagen en dit telkens om de 3 maanden. Jaarlijks worden zo'n 2.000 verloven toegestaan en het aantal mislukkingen zakte in 1982 tot slechts 6,6 %. De administratie zou nu van plan zijn dit uit te breiden: men zou één jaar voor men in de termijnen voor voorwaardelijke invrijheidstelling komt op penitentiair verlof kunnen (voor tot levenslang veroordeelden zou men de termijn van tien op negen jaar brengen). De Liga is voorstander van deze versoepeling, maar heeft hierbij toch drie bedenkingen:

1. Ware het niet beter het systematisch penitentiair verlof te zien als een uitvoeringsmodaliteit van de strafuitvoering, die van in het begin wordt toegekend door de centrale penitentiaire administratie, en dit om de drie maanden?
2. Bij niet-tijdige terugkering uit penitentiair verlof heeft men tegenwoordig zowel een interne als een externe sanctie: intern kan de plaatselijke directie je alerhande gunsten ontnemen of je op afzondering plaatsen; extern kan de centrale penitentiaire administratie een nieuw penitentiair verlof weigeren, of zelfs je voorwaardelijke invrijheidstelling uitstellen. De Liga stelt voor in zulke gevallen enkel de externe sanctie te behouden. Als men het systematisch penitentiair verlof ziet als een uitvoeringsmodaliteit van de straf lijkt het evident dat de centrale administratie hiervoor de sanctionering toebedeelt. Thans heerst grote onzekerheid en ongelijkheid op dit gebied.
3. De Liga protesteert tegen een koppeling van een penitentiair verlof aan een voorwaardelijke invrijheidstelling, zowel op het niveau van de personeelsconferentie, als op het nationale niveau. Penitentiair verlof en voorwaardelijke invrijheidstelling zijn twee verschillende uitvoeringsmodaliteiten van de straf die op verschillende gronden toegekend worden. Bij voorwaardelijke invrijheidstelling zou de gevangenisdirectie moeten bewijzen dat de persoon nog gevaarlijk is voor de maatschappij. Het is niet omdat iemand te laat of in dronken toestand terugkeert uit penitentiair verlof, dat hierdoor bewezen is dat hij nog gevaarlijk is voor de maatschappij, of dat zijn reclassering automatisch in het gedrang zou komen.

#### *2.2.5. De voorwaardelijke invrijheidstelling*

Justitieminister Gol heeft niet de bedoeling de wetgeving op de voorwaardelijke invrijheidstelling te wijzigen. Hij voert hiervoor drie redenen aan:

- herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling moet in samenhang onderzocht worden met andere vraagstukken, inzonderheid met de resultaten die korte straffen en vervangende gevangenisstraffen opleveren. Het lijkt 'verkiezlijker' pas na deze studie de V.I. aan te snijden;
- voorwaardelijke invrijheidstelling mag zeker geen recht worden, want daarvoor zou het afschrikwekkend karakter van de straf in het gedrang kunnen komen. Bovendien zou deze maatregel de rechters ertoe kunnen aanzetten om

zwaardere straffen op te leggen, om er zeker van te zijn dat toch een gedeelte ten uitvoer gelegd wordt;

– het meest recente wetsvoorstel van Suykerbuyk blijft voorlopig liggen omdat de budgettaire implicaties (door uitbreiding van het personeelsbestand van de O.B.E.-equipen) op 34 miljoen worden geraamd.

De Liga betreurt dat het departement van Justitie deze belangrijke uitvoeringsmodaliteit van de strafuitvoering wil laten rusten. Ze stelt vast dat op het gebied van voorwaardelijke invrijheidstelling nauwelijks van een beleid sprake is. Mensen die onder Moureaux bij wijze van genade een beperkte strafvermindering kregen, worden nu door Gol geweigerd voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Ettelijke dossiers lopen vertraging op, de klok wordt teruggedraaid. Onder Moureaux was door de invoering van de 'negatieve selectie' de toekenning van V.I. erg versoepeld.

Iedere gedetineerde moest op 1/3 van zijn straftijd op de personeelsconferentie besproken worden met het oog op V.I. Het was aan deze instantie om aan te tonen dat de gedetineerde niet voor V.I. in aanmerking kwam. Sinds Justitieminister Gol is aangetreden is op dit vlak een beduidende vertraging opgetreden.

De Liga klaagt tevens de huidige willekeur aan in het toekennen van voorwaardelijke invrijheidstelling: relaties spelen niet zelden een belangrijke rol. Ook de publieke opinie en de pers remmen soms de toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling af: voor één mislukte V.I. die hoge ogen gooit in de pers, staan er echter tientallen gelukke waarover nooit gesproken wordt.

De Liga meent dat de argumentatie van Gol om niet rond V.I. te werken geen hout snijdt.

Er is geen enkele reden waarom er bij voorwaardelijke invrijheidstelling plots een koppeling naar andere domeinen gemaakt wordt, terwijl dat niet gebeurt bij andere items uit de penitentiaire politiek. De keuze van de domeinen die bestudeerd moeten worden (korte straffen en alternatieve straffen) lijkt op het eerste zicht willekeurig. Logischer zou zijn dat men onderzoek afwacht over de functionering van O.B.E.-equipen, interne sociale diensten, of over de structuur van de reclassering.

Dat de straf een afschrikwekkende waarde heeft kan zeker niet zomaar boudweg worden beweerd. Uit onderzoek blijkt dat gevangenisstraf en geldboetes afschrikwekkend werken voor bepaalde milieudelinquenten of voor belastingontduikers, of voor typische witteboordcriminelen. Maar voor heel wat delinquenten werkt de gevangenisstraf helemaal niet afschrikwekkend. Het is immers duidelijk dat vele delinquenten die onze strafinrichtingen bevolken geen logische en rationele afweging maken van de gevolgen van hun misdrijf voor ze het plegen.

De Liga meent bovendien dat het momenteel al zo is dat procureurs in hun requisitoir, of rechters in hun vonnis, ermee rekening houden dat de gedetineerde 'toch op 1/3 vrijkomt', terwijl in feite nauwelijks 5 % mensen de gevangenis verlaat als voorwaardelijk invrijheidgestelde. De vrees die Justitieminister Gol uitsprekt dat rechters bij hun straftoemeting ervan zullen uitgaan dat de gedetineerde toch op 1/3 vrijkomt, is dus al realiteit. Maar als gedetineerden al opgescheept zitten met de nadelen van het systeem, is er geen enkele reden om ze ook niet de voordelen te gunnen. Temeer daar in Nederland de voorwaardelijke

invrijheidstelling bijna is uitgegroeid tot een recht. Het nieuwe Nederlandse rapport 'V.I. tenzij...' bepleit een drastische veralgemening van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Alleen in heel uitzonderlijke gevallen zou deze niet mogen toegekend worden, en dan zou nog beroep mogelijk zijn.

Reeds eerder gaf de Liga haar commentaren op het wetsvoorstel Suykerbuyk, dat grotendeels de ideeën van Van Elslande overnam. De Liga meent dat het tekenend is voor een repressieve mentaliteit dat de belangrijkste bedenking bij dit wetsvoorstel van financiële aard is. Men scheept het af met een verwijzing naar de meerkosten, die het voorstel zou meebrengen. Dat duidt aan hoe weinig belangstelling er uiteindelijk is voor het lot van de gedetineerde.

De Liga wijst nogmaals op haar memorandum tot hervorming van de voorwaardelijke invrijheidstelling, waarvan de krachtlijnen waren:

- recht op voorwaardelijke invrijheidstelling op 1/3 van de straftijd, zowel voor recidivisten als voor primaire delinquenten. Op 7 jaar voor levenslang veroordeelden.
- de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling wordt genomen door een commissie, waarvan een zetelend magistraat voorzitter is.
- de negatieve selectie wordt doorgevoerd.
- recht op inspraak van de gedetineerde in de procedure en aanwezigheid bij de uitspraak.
- de gedetineerde moet gehoord worden en heeft een recht op beroep.
- de voorwaarden worden afgeschaft, de vervroegde invrijheidstelling ingevoerd.

Hoewel het voorstel, zeker sinds de publikatie van het rapport 'V.I. tenzij...' voor bepaalde correcties vatbaar is, blijft het meer dan ooit actueel.

### **3. Bijzondere categorieën gevangenen**

#### **3.1. DE VOORLOPIG GEHECHTEN**

De Liga betreurt dat een herziening van de wetgeving op de voorlopige hechtenis wordt uitgesteld en weggedraineerd naar een commissie die het probleem moet onderzoeken. Ongeveer de helft van de mensen die jaarlijks door de gevangissen passeren doen dat in voorlopige hechtenis. Er bestaat geen onderzoek over de redenen waarom de parketten zo vlug tot voorlopige hechtenis overgaan, noch over de toestand van de voorlopig gehechten zelf. De Liga merkt hierbij het volgende op.

Het wetsvoorstel Moureaux (1982) wilde een tegensprekelijk vooronderzoek invoeren. Het is inderdaad paradoxaal dat er openbaarheid is van de terechtzitting, terwijl de onderzoeksprocedure inquisitoriaal blijft. De advocaat moet van in het begin van het onderzoek aanwezig kunnen zijn bij iedere ondervraging. In de V.S.A. bestaat deze procedure al sinds 1966, onder de vorm van de fameuze Mirandaregels. Wanneer komt dat in België? Het lijkt overduidelijk dat heel wat klachten over de soms betwistbare ondervragingsstijl van sommige diensten zouden vermeden worden.

Het wetsvoorstel Moureaux wordt nu naar een commissie versast, omdat de magistratuur het negatief onthaalde. Men kan dit soort commissies met het grootste scepticisme bekijken: onderzoek van volksvertegenwoordiger Van

Velthoven wees uit dat er in België wel veel adviescommissies bestaan, doch dat ze maar als opsmuk fungeren, een mooi uithangbord voor een ondemocratische praktijk. Verscheidene commissies komen zelden bij elkaar of formuleren nauwelijks adviezen. De 'commissie' lijkt de dood van ieder nieuw initiatief te zijn. De Liga meent dat, als er discussie is – en dat juicht ze toe – deze ernstig moet gevoerd worden. Alle betrokkenen in het veld, dus ook de Initiatiegroep Gevangeniswezen en de Liga zelf, dienen hiervoor uitgenodigd te worden; en met de resultaten moet ook rekening gehouden worden. De historiek van de samenwerking van de universiteiten met het Bestuur van Strafinrichtingen doet ook op dit vlak allerhande twijfels rijzen.

De Liga protesteert tegen de maximale toepassing die de parketten van de voorlopige hechtenis maken. De mogelijkheden van de wet (voorlopige hechtenis is mogelijk voor delicten waar een minimale straf van drie maand op staat) worden maximaal benut. Hierdoor worden vaak ook de uitgesproken straffen strenger, en hierdoor worden minder alternatieve straffen (probatie b.v.) toegepast, omdat de vonnisgerechten de onderzoeksgerechten willen 'dekken'. Een vrijspraak zou een 'veroordeling' van de onderzoeksrechter impliceren, zo deze de man in kwestie in voorlopige hechtenis had geplaatst.

Toch moet men zich ook de vraag stellen of de wet niet beter zo zou gewijzigd worden dat voorlopige hechtenis nog alleen mogelijk wordt voor heel ernstige delicten. In Nederland is voorlopige hechtenis alleen mogelijk voor delicten waar een minimale straf van vier jaar op staat. Doordat de Nederlandse straffen veel korter zijn dan de Belgische, is dit wel een erg hoge eis (naar Belgische maatstaven gemeten). Uiteindelijk ligt daar een mogelijkheid om de voorlopige hechtenis drastisch te beperken.

Om te voorkomen dat rechters systematisch de voorlopige hechtenis van de onderzoeksgerechten zouden dekken, door een straf uit te spreken die gelijk is aan de periode van de voorhechtenis, ook als dat niet nodig is, wil Gol voortaan de rechters verplichten om ook de maat van de straf te motiveren. Hierdoor zouden ook meer alternatieve straffen uitgesproken kunnen worden.

Dit is een interessant wetsontwerp, maar de Liga vreest toch dat het in de praktijk weinig verschil zal uitmaken. Het gevaar bestaat dat de motivering ontgaat in stereotiepe formuleringen, op grond waarvan men dan in verbreking bij het Hof van Cassatie zal gaan. Zo kan op grond van de uitspraken van Cassatie een restrictieve visie op de motivering van de strafmaat groeien.

De Liga stelt vast dat beklaagden (evenals mensen die tot een straf van minder dan drie maanden veroordeeld zijn) het recht hebben om hun eigen kleren te dragen (art. 75 A.R.). Ze mogen ook, op eigen kosten, van buiten de kleren laten komen die zij nodig achten. De directeur kan in uitzonderlijke gevallen, in het belang van 'de reinheid, de veiligheid of de menslievendheid' van deze bepaling afwijken. In de praktijk past omzeggens geen enkele gevangenisdirecteur deze reglementering toe. Als je in Brugge als voorlopig gehechte om je eigen kledij vraagt, dan vlieg je op afzondering en ben je ettelijke gunsten kwijt: de veiligheid zou zogenaamd in gevaar zijn.

De Liga vindt dat een merkwaardige redenering en zij is voorstander van de afschaffing van het gevangenisuniform, vanuit het oogpunt van de humanisering van het lot van de gevangene. In Frankrijk werd het gevangenisuniform, voor alle gedetineerden, afgeschaft in 1975, onder de conservatieve Justitiemi-

nister Alain Peyrefitte. Dat bracht geen noemenswaardige moeilijkheden mee op het domein van de veiligheid. Het aantal ontvluchtingen steeg niet, en er kwam geen reactie van de bewaarders. De afschaffing ging bijna onopgemerkt voorbij. De Liga vraagt dat dit probleem, in overleg met de bewaarderssyndicaten, zou worden onderzocht. Ze vraagt in ieder geval een strikte toepassing van de art. 74 en 75 van het algemeen reglement.

### 3.2. DE VREEMDE GEDETINEERDEN

Het aandeel van de vreemde gedetineerden in onze gevangenissen neemt steeds toe. Op een totaal aantal jaarlijkse opsluitingen van ongeveer 20.000 personen steeg het aantal vreemdelingen van 22 % in 1974 tot 27 % in 1980. Meer dan twee derde van hen zijn jonger dan 30; en meer dan 1/4 zit voor overtredingen op de vreemdelingenwet van 15 december 1980.

De minister van Justitie heeft nogal vlug de neiging om vreemde gedetineerden uit het land te verwijderen. Zo'n maatregel kan volgens Gol overwogen worden in volgende vier gevallen:

- vreemdelingen die geen vaste verblijfplaats hebben en die strafrechtelijk worden veroordeeld tot een effectieve gevangenisstraf;
- niet-E.E.G.-ers die minder dan 5 jaar verblijven en die strafrechtelijk worden veroordeeld tot een effectieve straf van 6 maanden of meer;
- niet-E.E.G.-ers die meer dan 5 jaar verblijven en veroordeeld worden tot een effectieve straf van 1 jaar of meer wegens geweld- of drugmisdrijven;
- E.E.G.-ers die veroordeeld worden tot een effectieve gevangenisstraf van 1 jaar of meer.

In deze gevallen wordt het dossier automatisch overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken. De richtlijnen zouden een verduidelijking moeten zijn van de term 'verstoring van de openbare orde', zoals die in de wet van 15 december 1980 voorkomt.

De Liga heeft hierbij volgende bedenkingen.

Soms loopt de indeling mank. Zo is er een verschil tussen niet-E.E.G.'ers met een straf van één jaar voor geweld- of drugmisdrijven, en E.E.G.'ers met een straf van één jaar voor om het even welk misdrijf. Vanwaar dit onderscheid?

De minister stelt dat zijn richtlijnen geen automatische verwijderingsmaatregel impliceren, en dat ieder geval apart zal worden onderzocht. Toch wordt het dossier in hogergenoemde gevallen automatisch voor advies doorgestuurd naar de Dienst Vreemdelingenzaken.

De Liga vreest dat er in de praktijk, in de daaropvolgende beslissing van de minister, een automatisme groeit. De praktijk van de laatste maanden geeft ernstige aanduidingen in die zin.

De uitwijzing is een administratieve sanctie die door de minister van Justitie of zijn gevolmachtigde, de Dienst Vreemdelingenzaken, wordt uitgesproken. De vraag blijft in hoeverre de strafrechter in zijn straftoemeting eveneens rekening houdt met Gols richtlijnen. Door de straf die hij uitspreekt geeft hij een onrechtstreeks antwoord op de vraag of de vreemdeling al dan niet moet uitgezeten worden.

Voor vreemdelingen van de tweede generatie en voor vreemdelingen die hier al jaren gevestigd zijn, is de uitwijzing een dubbele straf. Aan de ene kant

krijgen ze in België een effectieve gevangenisstraf; aan de andere kant worden ze uitgewezen, vaak naar een land waarmee ze geen binding meer hebben of waarvan ze zelfs de taal niet kennen. Zo drijft men mensen (voornamelijk van de tweede generatie) in de illegaliteit. Gols beleid werkt zo de criminaliteit in de hand. De uitwijzing van vreemdelingen van de tweede generatie zal nog toenemen als Gols wetsontwerp tot hervorming van de jeugdbescherming wordt aangenomen: dan komen deze jongeren immers vlugger in de gevangenis, én zo ook veel vlugger in de voorwaarden tot uitwijzing. De Liga wijst deze vorm van uitwijzing volledig van de hand. In Frankrijk gaan stemmen op om drie categorieën vreemdelingen niet meer uit te wijzen: de minderjarigen; zij die zich vóór hun achttiende in Frankrijk gevestigd hebben; zij die gedurende twintig jaar in Frankrijk hebben verbleven. De Liga steunt dit voorstel als schuchter begin.

Vreemde gedetineerden kunnen bijna nooit genieten van het systematisch penitentiair verlof. Er moet immers eerst beslist worden of ze uitgewezen zullen worden of niet. Als ze niet meer in België kunnen verblijven na hun detentie, dan krijgen ze ook geen penitentiair verlof. De beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken laten lang op zich wachten, zodat de meeste vreemdelingen niet in aanmerking komen voor dit verlof. De Liga meent dat de termijnen waarbinnen de Dienst een uitspraak doet over verder verblijf, versneld moeten worden.

De nu al jarenlang durende achterstand in de behandeling van de dossiers door de Dienst Vreemdelingenzaken sluit niet alleen de meeste vreemde gedetineerden uit van penitentiair verlof, maar stelt zelfs vaak hun voorlopige of voorwaardelijke invrijheidstelling met maanden uit. Dit is weer een discriminatie t.o.v. de Belgen: hun vrijheidsberoving wordt verlengd omdat een administratieve beslissing op zich laat wachten.

### 3.3. *DE MINDERJARIGEN*

Minderjarigen kunnen op drie manieren in de gevangenis terechtkomen: in afwachting van een plaatsing door de jeugdrechter; als ter beschikking van de regering gestelde; als gewone gestrafte.

Minister Gol is voorstander van de afschaffing van TBR voor minderjarigen, althans dat staat in zijn wetsontwerp tot hervorming van de jeugdbescherming. De Liga beoordeelt deze afschaffing van de TBR als zeer positief, maar heeft hierbij toch enkele bedenkingen:

– waarom deze afschaffing van de TBR niet uitbreiden tot alle andere vormen van TBR? In België worden jaarlijks nog 2.000 mensen ter beschikking van de regering gesteld, een tiende van de populatie die door de gevangnissen passeert. Per dag zitten 1.000 van de 6.000 gevangenen als TBR. De meerderheid van deze mensen zijn landlopers, want voor pooiers, recidivisten en minderjarigen wordt de TBR nog nauwelijks toegepast. Het lijkt paradoxaal dat precies mensen die uiteindelijk geen delict gepleegd hebben nog zo frequent onbeperkt opgesloten kunnen worden. Aan de problematiek van de landloperij moet derhalve ook dringend iets gedaan worden, buiten de TBR om. De TBR voor recidivisten werd op 24 juni 1982 door het Europees Hof van Straatsburg aangeklaagd als een schending van art. 5, § 1 van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens. In de zaak Van Droogenbroeck kwam men immers tot het besluit dat on-

voldoende beroepsmogelijkheden voorzien zijn door de Belgische wetgeving op de TBR. Tot nu toe werd nog geen enkele stap ondernomen om de Belgische wetgeving aan te passen aan dit arrest. Bij afschaffing van de TBR in zijn geheel zou dat ook niet meer nodig zijn.

– als de TBR voor jongeren is afgeschaft blijft nog de mogelijkheid bestaan om jongeren in gevangenissen te plaatsen, in afwachting van plaatsing in een tehuis, en dit voor maximum 15 dagen. Het aantal jongeren dat zo bij wijze van voorlopige maatregel door de jeugdrechter wordt geplaatst is de laatste jaren spectaculair toegenomen.

Het regime van deze jongeren is op verschillende vlakken nefast:

– omdat zij niet met volwassen veroordeelden in contact mogen treden, zitten zij voortdurend in afzondering, hebben aparte wandelingen e.d.

– de jongeren doen zo de frustrerende ervaring van het gevangenisleven op, en de praktijk wijst uit dat de jeugdrechters steeds langer jongeren hier laten verblijven (de maximumtermijn is vijftien dagen). Steeds meer wordt van de maximumtermijn gebruik gemaakt, soms wordt hij zelfs overschreden. De Liga meent dat ook deze plaatsing afgeschaft moet worden.

Er is echter nog een derde bedenking bij de afschaffing van de TBR voor jongeren. Aan de ene kant schaft men TBR af, maar aan de andere kant zal het aantal jongeren in de gevangenis toch spectaculair stijgen door Gols plannen. Hij wil de rechter in bepaalde gevallen de mogelijkheid laten om jongeren al vanaf hun zestiende een effectieve gevangenisstraf op te leggen, en als de rechter dat wil al vanaf hun veertiende jaar. De problemen in het gevangeniswezen zullen hierdoor nog toenemen. De Liga protesteert nogmaals tegen het wetsontwerp Gol op de jeugdbescherming, dat jongeren wél voortijdig in de gevangenis wil stoppen, maar hun geen rechtspositie verleent.

#### **4. Gols alternatieven voor de gevangenisstraf**

4.1. Gol wenst de mogelijkheden tot probatie (wet van 29 juni 1964) drastisch uit te breiden. Zo wil hij aan 'de politierechtbanken de bevoegdheid toekennen om de uitspraak van de veroordeling op te schorten en probatieuitstel te verlenen' en verder 'aan de Hoven van Assisen de bevoegdheid geven om de opschorting van de uitspraak te bevelen'. Op het eerste zicht is het erg positief dat de mogelijkheden tot probatie uitgebreid worden. Toch rijzen ook hier weer een aantal fundamentele bezwaren. De probatie, voor zover ze al wordt toegepast, functioneert immers niet als een vervanging van de vrijheidsstraf, maar als een vervanging van de vrijheid. Sinds de probatie werd ingevoerd in 1964 daalde de gevangenispopulatie niet, ze steeg zelfs.

De Liga vreest dat door de uitbreiding van de mogelijkheid tot probatie, zonder dat dit kadert in een algemene politiek van reductie van het aantal gevangenen, de repressie nog zal toenemen. De politierechtbanken zullen nu probatie opleggen waar vroeger vrijspraak gold. Aldus toegepast, heeft deze, in se positieve idee, erg repressieve consequenties.

4.2. Gol stelt dat de korte gevangenisstraf steeds minder wordt toegepast. Hij wil deze evolutie bevorderen en de korte gevangenisstraf vervangen door een soort van dagboetestelsel.

Dit is een goed idee, maar de Liga heeft ook hier bedenkingen.

In 1976 bepleitte Van Der Poorten reeds een ruimere toepassing van de niet-uitvoering van de korte gevangenisstraf. In 1980 bepleitte Van Elslande eveneens deze maatregel. In geen van beide gevallen werd de idee geoperationaaliseerd en bleef het bij woorden en beloftes. Ook bij Gol is dat zo. Waar blijft de uitvoering van deze nobele intentie?

Op de 12e conferentie van de ministers van Justitie van de Raad van Europa, op 20 en 21 mei 1980, werd voorgesteld de korte gevangenisstraf (tot zes maanden) niet meer uit te voeren. De regeringen die dit goedkeurden (waaronder België) werden verzocht hiertoe de nodige stappen te ondernemen op wetgevend gebied. Thans, drie jaar later, blijft de minister van Justitie 'hopen' dat het parket steeds minder tot de niet-uitvoering van korte straffen zal overgaan. Er is nog geen enkele stap ondernomen om op wettelijk gebied vast te leggen, wat door de Raad van Europa werd beslist.

De Liga is gewonnen voor een invoering van het dagboetestelsel maar merkt toch op dat de idee hier weer gelanceerd wordt zoals een ballonnetje wordt opgelaten. Er is geen enkel ernstig onderzoek gedaan dat deze invoering zou kunnen verantwoorden of de modaliteiten van dit stelsel zou aanwijzen.

Tevens bekritiseert de Liga het feit dat het dagboetestelsel, evenals de gemeenschapsdienst, telkens wordt gezien als een alternatief voor de *korte* vrijheidsstraf. Er is geen enkele principiële reden om beide systemen ook niet als alternatief voor *lange* gevangenisstraffen te zien. Het ligt immers in de filosofie van de strafrechtsbedeling dat de straf resocialiserend moet zijn, in deze zin dat zij de declasserende effecten van de vrijheidsberoving zoveel mogelijk tegenwerkt. Een alternatief voor de gevangenisstraf zou dan precies diè straf moeten vervangen waarvan de declasserende effecten het ergst zijn. Op basis van dit criterium moet men bepalen of dagboetestelsel of dienstverlening valabel is, niet op basis van de lengte van de straf.

De Liga protesteert nogmaals tegen de uitzonderlijke lengte van de straffen in België: terwijl in Nederland 80 % van de veroordeelden een straf uitzit van minder dan zes maand, is dat in België slechts 10 %. Er is geen enkele valabele reden om zulke erg lange straffen van tien, twintig jaar toe te passen. Het is duidelijk uit onderzoek gebleken dat de afschrikkende waarde van lange straffen niet doelmatiger is dan deze van korte straffen. Er bleek zelfs dat men voor sommige delicten nauwelijks van een afschrikkende waarde van de gevangenisstraf kan spreken. Derhalve meent de Liga dat het niet nodig is extra lange straffen, en daarmee bijkomend leed toe te voegen.

## 5. Lacunes

Het beleid van Gol bevat een aantal lacunes en onderwerpen die maar zeer gebrekkig aan bod komen.

### 5.1. HET PERSONEEL

Gol heeft het nauwelijks over het gevangenispersoneel. Er wordt gesteld dat de bewaarders voortaan beter opgeleid zullen worden in psychologische en gedragswetenschappelijke zin, en ook dat men voor hun uitrusting meer geld ter

beschikking wil stellen. Wat betekent dit echter in de praktijk? Wanneer zal de regering werk maken van een fatsoenlijke honorering van het bewakend personeel (thans verdient een beginnend bewaker immers minder dan een beginnend bewaker in de Antwerpse Zoo!)?

Wat gebeurt er met de uitvoerige cursus die prof. dr. J.P. Dewaele opgezet heeft om de opleiding van de bewaarders op punt te stellen? De Liga dringt aan op een grondige analyse en studie van het bewaardersstatuut, in overleg met de syndicaten van bewaarders. Tevens dringt ze aan op een spoedige verbetering van het loon en op een spoedige uitvoering van de opleiding.

Gol heeft het nergens over het zogenaamd resocialiserend personeel, tenzij waar het de regionalisering betreft. Terwijl in sommige gevangenissen het werk werd opgeknapt door B.T.K.'ers, R.V.A.-stagiairs e.d. is dat nu ook gedeeltelijk niet meer het geval: in openbare dienst worden geen B.T.K.-projecten meer toegestaan.

Niet zelden werden vooral R.V.A.-stagiairs benut om leegkomende plaatsen uit het bestaande kader te dichtten. Zo ging b.v. een sociaal werker weg, en dan benoemde men een R.V.A.-stagiair in zijn plaats. Dat is flagrant in tegenpraak met de wetgeving op B.T.K.'ers en R.V.A.-stagiairs, die als aanvullend bedoeld is. Als de overheid haar eigen wetgeving niet toepast, hoe kan men dit dan van het privé-initiatief verwachten?

Overigens is de Liga er geen voorstander van dat het resocialiserend werk door B.T.K.'ers of andere tijdelijke krachten wordt opgeknapt, dit is maar een noodoplossing. Uiteindelijk zou veel meer geld ter beschikking moeten gesteld worden van het resocialiseringspersoneel, én van het personeel in het algemeen. In Nederland heb je 12 personeelsleden per 10 gedetineerden, in België slechts 6.

Bovendien meent de Liga dat, door de afbouw van het B.T.K. allerhande bestaande noden braak blijven liggen, b.v. in de gevangenis van Leuven-Centraal. Hiervan worden de gevangenen eens te meer de dupe.

## 5.2. DE INTERNERING

Gol heeft het nergens over de internering, waar wantoestanden schering en inslag zijn. Internering gebeurt als je op het moment van de feiten én van de veroordeling klaarblijkelijk krankzinnig of debiel was, en derhalve behandeling behoefde in plaats van gevangenisstraf. Je wordt dan door de rechter 'onverantwoordelijk' verklaard voor je daden en in een instelling geplaatst tot bescherming van de maatschappij. Er is echter nauwelijks behandeling voorzien, zodat men rustig mag stellen dat de wet van 1964 geen praktische toepassing kent. In feite vliegen de geïnterneerden in een ander soort gevangenis, en op een slechter statuut.

Bovendien is over de feitelijke toestand van de interneringsmaatregel nauwelijks iets geweten. Uit het antwoord op een veertigtal parlementaire vragen van volksvertegenwoordiger Luc Van den Bossche bleek dat de minister van Justitie nog niet eens kon antwoorden op de meest elementaire morfologische gegevens m.b.t. de internering. Er bestaan nauwelijks cijfers, Justitie houdt ze niet bij en het zou twee jaar vergen om alles op punt te stellen (sic).

De Liga is ronduit verbijsterd over deze toestand: hoe kan men een gefundeerd beleid voeren, als men nog niet eens beschikking heeft over de basisgege-

vens van de toepassing van de wetgeving op het sociaal verweer? De Liga meent dan ook dat dringend werk gemaakt moet worden van een registratie van de basisgegevens van het penitentiair beleid. Deze gegevens moeten voor iedereen ter inzage zijn.

## 6. Besluit

Zo men al mag spreken van een penitentiair 'beleid' van minister Gol, is dit toch wel erg onsamenhangend. Het bevat een aantal positieve punten (motivering van de strafmaat, afschaffing TBR voor jongeren, invoering beklagrecht) maar is op heel wat vlakken repressiever dan dat van zijn voorgangers (voorwaardelijke invrijheidstelling, vreemde gedetineerden).

Gols 'beleid' is nauwelijks geoperationaliseerd, het laat ballonnetjes op waarvan de concrete realisatie nog ver af is. Het is een beleid in 'wens'- en 'streef'vorm. Dit wijst erop dat het gevangeniswezen ook onder minister Gol weer bitter weinig aandacht krijgt. Dit kan veranderen onder invloed van verschillende nieuwe drukkingsgroepen (Initiatiefgroep Gevangeniswezen, Collectif pour la Réforme Pénitentiaire, Platform voor Reclassering). Het aantal parlementaire vragen over gevangeniswezen is de laatste maanden alleszins verbaazingwekkend gestegen.

De Liga van haar kant beklemtoont haar optie om de gevangenisstraf tot het uiterste minimum te beperken, en om de detentiesituatie zo humaan mogelijk te maken. Zij is voor een uitgewerkt gedetineerdenrecht en tegen iedere nieuwbouw van gevangenissen. Er zijn tot nu toe onvoldoende aanduidingen om te stellen dat Gols beleid in die richting evolueert.

## Referenties

BOURGEOIS, *Begroting van het ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1983. Verslag namens de Commissie voor de Justitie*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 4-VI (1982-1983)-Nr. 2, 10 maart 1983.

DE BECKER, A., Pleidooi voor een tegensprekelijk vooronderzoek, in: *Panopticon* 1983, 1, 21-36.

KOMMISSIE GEVANGENISWEZEN, De kommissie Gevangeniswezen van de Belgische Liga voor de Verdediging van de Rechten van de Mens over de nota Van Elslande over het penitentiair beleid, in: *Panopticon* 1981, 1, 62-70.

NAGEL, W., On behalf of a moratorium on Prison Construction, in: *Crime and Delinquency*, 1977, 2, 154-172.

SOMMEN, A., *De open gevangenis in theorie en praktijk*, licentiaatsverhandeling criminologie, 1982, Leuven, 160 p.

VAN DER POORTEN, H., *Nota medegedeeld aan de leden van de Verenigde Commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat betreffende het Gevangeniswezen*, 1976, 27 p., 6 bijlagen.

VAN ELSLANDE, R., *Begroting voor Justitie 1980. Bijgevoegde nota over het penitentiair beleid*, januari 1980, 15-57.

VAN VEEN, T., *V.I. tenzij... Rapport van de Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling*, 1982, 50 p., 14 bijlagen, Den Haag.

VRANCKX, A., *Nota toegevoegd bij de begroting van 1971*, 8 juni 1970, 27 p.

WECKX, H., *Ontwerp van wet houdende de begroting van het ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1982. Verslag namens de Commissie voor de Justitie, Senaat, 5-VI (1981-1982)-Nr. 2, 9 november 1982.*

SCHELTEMA, M., *Taak en toekomst van het Nederlands gevangeniswezen; een beleidsnotitie*, 1982, Den Haag, 166 p.