
Strafuitvoering en justitiële hulpverlening

DE HOGE RAAD VOOR PENITENTIAIR BELEID (1993-1996)

Eind 1996 beëindigde de Hoge Raad voor Penitentiair Beleid zijn vierde vierjarenmandaat.¹ Binnen deze periode werden tien adviezen gericht aan de minister van Justitie.² Deze hadden betrekking op de discipline in de instellingen, de rol van de bestuurscommissies, de kwartieren met verscherpte beveiliging, de drugproblematiek, de overbevolking, de classificatie, het antwoord van de Belgische regering op de kritieken van het Europees Comité ter voorkoming van foltering of vernederende behandeling of bestraffing, en het invoeren van niet-samendrukbare straffen.

-
1. Voor verslaggeving rond de vorige mandaten van de Hoge Raad, zie *Panopticon* 1986, 585-589, *Panopticon* 1993, 67-72, en J. DETIENNE, 'L'évolution de la politique pénitentiaire à travers les travaux du conseil supérieur de politique pénitentiaire', in *Justice et aide sociale*, J. DETIENNE, e.a. (ed.), Brussel, Bruylant, 1994, 383-422. Verslaggeving over het laatste mandaat vindt men in J., DETIENNE, 'Un autre regard sur les prisons', *Journal des Tribunaux* 1997, 283-292.
 2. Chronologisch betrof het volgende adviezen:
 1. advies rond 'gevangenis en drugsce'ne', doc. 286, april 1993;
 2. advies met betrekking tot het 'projet de protocole reconnaissant certains droits additionnels aux personnes privées de leur liberté', doc. 296, september 1993;
 3. advies betreffende de overbevolking in de Belgische gevangenis, doc. 301, november 1993;
 4. advies betreffende de kwartieren met verscherpte beveiliging, doc. 319, december 1994;
 5. advies betreffende de bestuurscommissies, doc. 324, maart 1995;

1. Disciplinaire sancties in de gevangenis

In zijn advies nopens de toepassing van disciplinaire sancties in de gevangenis³ stelt de Hoge Raad voor een aantal artikelen uit het Algemeen Reglement te wijzigen. Steunend op een aantal algemene principes vastgelegd in een aantal aanbevelingen van de Raad van Europa, in het verslag aan de Koning voorafgaand aan het Algemeen Reglement (A.R.) en in de jurisprudentie (overwegend kort gedingen) stelt hij dat indien sanctionering nodig is om het gemeenschapsleven en de nagestreefde behandelingsdoelstellingen te garanderen (art. 33, aanbeveling n° R(87)3 van het comité van ministers van de lidstaten betreffende de Europese gevangenisregels), de opgelegde sancties duidelijk en begrijpelijk moeten zijn voor de gedetineerden, transparant en 'accessible', en enkel opgelegd en aangepast mogen worden door de instellings-verantwoordelijke. Met 'accessible' wordt bedoeld dat geen enkele gedetineerde mag gestraft worden, zonder dat hij op de hoogte gebracht werd van de inbreuk die hem verweten wordt, en zonder dat hij de gelegenheid heeft gehad zich mondeling of schriftelijk te verdedigen (cf. Art 36, 3°, aanbeveling n° R (87) 3 van het comité van ministers van de lidstaten betreffende de Europese gevangenisregels).

Uitgangspunt van de Hoge Raad is dat de uitbouw van een disciplinair recht steeds gericht moet zijn op de integratie van de gedetineerde in

→

6. advies betreffende de discipline in de gevangenis, doc. 343, december 1995;
 7. advies betreffende de inrichtingscapaciteit en het optimaal gebruik van de bestaande mogelijkheden, doc. 348, maart 1996;
 8. advies betreffende de voorstellen vervat in het rapport Tractebel betreffende de classificatie van gedetineerden, doc. 350, juni 1996;
 9. advies betreffende de opvolging van de Belgische regering in antwoord op het rapport van het Europees Comité ter preventie van marteling en , doc. 363, november 1996;
 10. advies nopens de samendrukbaarheid van straffen, doc. 364, november 1996.
3. Doc. 343, december 1995.

de samenleving, met respect voor de menselijke waardigheid en verantwoordelijkheid. Om dit doel te bereiken dient het sanctioneringsrecht soepel te zijn en gemakkelijk aan te passen aan nieuwe situaties, terwijl elk arbitrair optreden en elke wanverhouding tussen inbreuk en reactie dienen vermeden te worden.

In zijn advies roept de Hoge Raad ook op om bepaalde sancties te verbieden. Het betreft collectieve straffen; sancties die als gevolg hebben dat familiale banden worden verstoord of belemmerd; het verbod op lectuur, correspondentie en bezoek; sancties die individuele of collectieve gunsten zoals voorzien in het A.R. uitsluiten; sancties van onbepaalde duur en geldstraffen. Andere sancties mogen worden opgelegd indien vier voorwaarden zijn vervuld: (a) ze moeten gerechtvaardigd zijn, d.w.z. de inbreuken dienen effectief begaan te zijn, (b) de gedetineerden dienen op voorhand ingelicht te worden over wat hen verweten wordt teneinde zich te kunnen verdedigen; (c) straffen dienen steeds uitgesproken te worden in aanwezigheid van de gedetineerden, en (d) elke beslissing dient voldoende gemotiveerd te worden en aan de gedetineerde te worden bezorgd. Straffen moeten voorwaardelijk (*cf.* Omzendbrieven) kunnen uitgesproken worden, of opgeschort.

Specifieke aandacht wordt verder besteed aan isoleringsstraffen. Bij insluiting in een strafcel, naakte cel of andere afzonderingscel dient de gedetineerde duidelijk gemaakt te worden wat de gevolgen van een dergelijke straf zijn. Nooit mag een dergelijke straf gepaard gaan met het automatisch verlies van individuele gunsten (b.v. boeken ontlenen in de bibliotheek). Steeds dient het recht op bezoek van een verwant (achter glas), persoonlijke hygiëne en luchten gerespecteerd te worden. Afzonderingssancties dienen steeds in de tijd beperkt worden tot maximum drie maanden, eventueel eenmalig verlengbaar door de directie van de instelling. In het geval dat een isolering langer dan zes maanden duurt, mag enkel de directeur-generaal een dergelijke beslissing nemen, en dan nog slechts op van een omstandig gemotiveerd rapport opgesteld door de plaatselijke directie. Bij isoleringsmaatregelen zijn wekelijkse medische controles en dagelijkse contacten met de hoofdbewaarder verplicht.

Wat de procedure betreft wordt gesteld dat enkel de directie bevoegd is om sancties op te leggen. Enkel in gevallen van hoogdringendheid en ingeval orde en veiligheid in de instelling in het gedrang zouden komen, kan een ander personeelslid (de hoogste in graad) beslissen iemand te isoleren. In dit geval betreft het evenwel enkel

een preventieve maatregel, en geen sanctie. Een dergelijke preventieve maatregel dient steeds binnen de vierentwintig uur beëindigd te worden, hetzij door de directeur die een sanctie uitspreekt, hetzij zonder interventie van de directeur en zonder sanctie. Het disciplinair rapportbriefje dient schriftelijk opgemaakt in tweevoud. Eén exemplaar dient door de penitentiaire beambten aan de gedetineerde te worden bezorgd, het tweede via hiërarchische weg aan de directeur van de instelling. Het opmaken van een dergelijk rapportbriefje heeft tot het ogenblik dat de directeur beslist, geen gevolgen voor het regime van de gedetineerde. Steeds moet gegarandeerd worden dat de gedetineerde voldoende tijd heeft om zijn verdediging voor te bereiden.

Bij zijn aankomst in de instelling dient elke gedetineerde in een voor hem begrijpelijke taal schriftelijk te worden geïnformeerd over de van toepassing zijnde disciplinaire sancties en procedures. Indien nodig dient beroep gedaan te worden op iemand die in staat is de betrokken informatie over te brengen. In deze notitie dient eveneens gewezen te worden op mogelijke hulpmiddelen en op de mogelijkheid zich te wenden tot een bemiddelaar, zijnde de voorzitter of de maandcommissaris van de bestuurscommissie.

De Hoge Raad onderscheidt drie vormen van rapport: een rapport dat betrekking heeft op een vraag van een gedetineerde, een rapportbriefje opgesteld door een personeelslid in het kader van zijn observatieopdracht, en een disciplinair rapport. Naargelang de aard van het rapport dient de oordelende instantie (*chambre de rapport*) anders samengesteld te zijn. In geval van een disciplinair rapport dient dit de directeur en de hoofdbewaarder te zijn.

Welke feiten kunnen aanleiding geven tot een disciplinair optreden? Naast lichtere inbreuken waarvan het probleemkarakter vaak gebonden ligt aan omstandigheden en hun herhaling vooral zware inbreuken: (aanzetting tot) geweld op personeel en gedetineerden; bezit, gebruik en georganiseerde smokkel van verboden producten; het (aanzetten tot) het ernstig beschadigen van lokalen en goederen die ter beschikking staan van de gedetineerden; en het voorbereiden van ontvluchtingen.

Elke sanctie dient evenredig te zijn aan de gepleegde inbreuk. Lichtere inbreuken kunnen gesanctioneerd worden via tijdelijke (maximum één maand) en/of partiële intrekking van gunsten, zware inbreuken via langere intrekkingen van gunsten, strafcel (door art. 83 A.R. beperkt tot negen dagen), en isoleringsmaatregelen voor een

maximum van drie maanden (doch verlengbaar, zie hoger).

De directeur heeft de bevoegdheid om de uitgesproken straffen op te schorten en te wijzigen. Deze beslissing dient eveneens schriftelijk gemotiveerd te worden. Tegen de uitgesproken sancties kan beroep aangetekend worden bij een bemiddelingscommissie, die dient gecreëerd te worden in de schoot van de bestuurscommissie.

2. Een nieuwe rol voor de bestuurscommissies

Meteen suggereert de Hoge Raad een nieuwe functie voor de bestuurscommissies. Binnen de schoot van de bestuurscommissies kunnen bemiddelingscommissies fungeren als een soort beroepsinstantie. In een tweede advies⁴ werkte zij een en ander verder uit. In dit advies wordt ook ingegaan op de opmerkingen rond de bestuurscommissies geformuleerd door het Europees Comité ter voorkoming van foltering of vernederende behandeling of bestraffing.⁵

In aansluiting met het Europees Comité stelt de Hoge Raad dat de bestuurscommissies momenteel ernstig tekortschieten in hun taken. Van hun oorspronkelijke doelstellingen (initiatiefrecht, controle- en toezichthouder in de gevangenis, mediator tussen minister en directie, en adviesverlener) schiet enkel nog de advisering rond de voorwaardelijke invrijheidstelling over. Hun samenstelling beantwoordt bovendien niet aan de eisen van een moderne strafuitvoering, die veronderstelt dat diverse types specialisten (medici, gedragswetenschappers, architecten) van dergelijke commissies deel uitmaken. Vele leden van deze commissies zijn uitgeblust, nauwelijks gemotiveerd om hun echte functies te vervullen, en niet meer of nog nauwelijks actief, terwijl verschillende mandaten open staan of slechts zeer laatstijdig worden ingevuld. De Hoge Raad stelt vast dat dit slecht functioneren vaak samenhangt met de figuur van de voorzitter, die vaak zijn leden niet informeert over de ontwikkelingen binnen de gevangenissen (hoewel hij de omzendbrieven toegestuurd krijgt), en verder met o.m. het gebrek aan interesse vanwege politieke en administratieve overheden, en met het

feit dat de minister vaak de V.I. adviezen die deze commissies hebben opgesteld, naast zich neerlegt.

De Hoge Raad stelt daarom voor alle omzendbrieven en andere collectieve berichten die uitgaan van de minister systematisch te bezorgen aan de voorzitters van de bestuurscommissies, die hun leden van de inhoud ervan dienen op de hoogte te brengen. De Hoge Raad pleit voor de oprichting van een soort cel die de activiteiten van de bestuurscommissies kan coördineren en jaarlijks rapporteert aan de minister. Tevens zou een dergelijke cel kunnen instaan voor de werving en de vorming van nieuwe leden, en fungeren als een deontologische raad met disciplinaire macht. Gepleit wordt eveneens voor de invoering van leeftijdslimieten, voor een beperking van het aantal hernieuwbare mandaten, voor het opnemen van specialisten uit het brede welzijnsveld (RVA, onthaalhuizen, hulpverlening aan verslaafden...), en voor het duidelijk differentiëren van de leden van deze commissies van het gewone gevangenis-personeel.

De Hoge Raad spreekt zich in dit advies bovendien nogmaals uit voor het omvormen van deze commissies tot een soort beroepscommissie waarbij gedetineerden zich kunnen beklagen.⁶ In een eerder advies had de Hoge Raad zich reeds uitgesproken ten gunste van het toekennen van het recht aan de gedetineerden beroep aan te tekenen tegen beslissingen van de directie inzake disciplinaire maatregelen en beslissingen die betrekking hebben op de fundamentele rechten van de gedetineerden zoals vervat in de grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en die essentiële onderdelen vormen van het penitentiaire regime zoals beschreven in de Europese penitentiaire regels. In dat advies reeds pleitte de Hoge Raad enerzijds voor een strafuitvoeringsrechtbank zoals voorgesteld door LEGROS, en anderzijds voor een actieve rol van de bestuurscommissies. In het advies van maart 1995 worden deze principes herhaald, en wordt de bestuurscommissie de rol van mediator tussen directies en gedetineerden, toebedeeld. Een en ander veronderstelt wel een herdenken van de opdrachten van de bestuurscommissies, het opstellen van een reglement van interne orde om de activiteiten van de bestuurscommissies te stroomlijnen, en de beschikbaarheid van voor dergelijke functies geschikte personen.

4. Doc. 324, maart 1995.

5. *Verslag van het Europees Comité ter voorkoming van foltering*, Straatsburg, 14 oktober 1994, paragrafen 244 tot 247.

6. Eerdere adviezen werden uitgebracht in oktober 1981 (doc. 96), zie *Panopticon* 1993, 72.

3. Kwartieren met verscherpte beveiliging

Een derde probleem betrof de kwartieren met verscherpte beveiliging. Artikel 106 van het A.R. omschrijft kwartieren met verscherpte beveiliging als kleine extra beveiligde afdelingen binnen een gevangenis, speciaal bestemd voor de opvang van gedetineerden die een extreem risico vormen voor de maatschappij en/of het penitentiair milieu en voor wie de bestaande veiligheidsvoorzieningen onvoldoende geacht worden. De Omzendbrief 4/STAZ/VII/AV/fv beperkt verder de selectie van gedetineerden die op een KVB mogen geplaatst worden (criteria zijn: gewelddadige misdrijven of misdrijven die maatschappelijk voor grote beroering hebben gezorgd; vluchtgevaar vanuit gesloten instelling indien gevaar bestaat op geweld of op hulp van buiten; herhaalde en zeer ernstige gewelddaden of aanzetten tot en meewerken aan oproer of zware ordeverstoring), en bepaalt verder het regime, de besluitvorming terzake en de evaluatie van de maatregel. De Hoge Raad neemt in zijn advies afstand van de invoering van dergelijke kwartieren vanuit penologische, technische en humane motieven.⁷ De Hoge Raad onderstreept dat gedetineerden op een KVB in principe van het gewone regime moeten kunnen genieten (regime voorzien in het K.B. 21 mei 1965), en dat een dergelijk verblijf niet als een bijkomende straf mag worden opgelegd. Een verblijf op een KVB is immers enkel een beveiligingsmaatregel, en geen straf. Bovendien kunnen de aard van het delict noch intern probleemgedrag een geldige reden vormen voor een dergelijke afzondering. Enkel het risico op vluchtgevaar, en dan nog enkel wanneer dit gevaar blijkt uit eerdere vluchtelingen waarbij geweld werd gebruikt of hulp van buitenaf werd bekomen, kan een valide motief vormen voor opsluiting in een KVB. In tegenstelling tot de omzendbrief kent de Hoge Raad de gedetineerden in dit geval een recht op beroep toe. Gedetineerden moeten het recht hebben hun situatie uit te leggen, de genomen maatregelen schriftelijk betekend te krijgen, en zich te laten bijstaan door een advocaat. De beslissingen tot plaatsing in een KVB dienen omstandig gemotiveerd te worden, en de gedetineerden dienen geïnformeerd te worden over de rechtsgrond van de betrokken beslissing. Tenslotte onderlijnt de

Hoge Raad opnieuw de rol van de bestuurscommissies als onafhankelijke inspectie- en controleorganen bij het gebruik van deze KVB, en het recht van de gedetineerden in de KVB beroep te doen op geneesheren niet verbonden aan de administratie.

Met dit advies schaaft de Hoge Raad zich achter de uitspraak van een rechter in kort geding, dat het algemeen reglement van 1965 enkel gunsten voorziet en geen rechten, en dat de administratie ervan uitgaat dat deze gunsten zomaar kunnen ingetrokken worden wanneer de directie van oordeel is dat de orde en de veiligheid van de inrichting in het geding zijn. Een directeur mag niet meer gezien worden als een soevereine beoordeelaar van het behoud of de intrekking van de rechten van de gedetineerde. Volgens de Hoge Raad kan beveiliging beter gegarandeerd worden door adequate contacten tussen personeel en gedetineerden dan door dergelijke technische maatregelen, die enkel het risico op gewelddadige ontsnapingen verhogen.

4. Drugs in de gevangenis

In zijn advies met betrekking tot de drugscene in de gevangenis⁸ erkent de Hoge Raad dat er een probleem bestaat met betrekking tot drugsgebruik en -smokkel in de gevangenis, doch onderlijnt hij onmiddellijk dat een bestrijding van dit probleem niet ten nadele mag gaan van de trend tot humanisering in de gevangenissen. Men moet ervoor oppassen dat een jacht op drugsgebruikers niet ontaardt in een klimaat van verdachtmakingen ten aanzien van bepaalde groepen gevangenen, bezoekers, medewerkers (ook deze van buiten), en personeel), waardoor het globale klimaat in de instelling vertroebeld wordt. Stopzetten van de humaniseringstendens zou bovendien enkel in de kaart spelen van gedetineerden die profiteren van een wanhoopsklimaat. Ook worden door dergelijke maatregelen heel wat personen getroffen die in principe niets te maken hebben met het smokkelen van drugs in de instelling.

Op de vraag of drugsgebruikers dienen gegroepeerd te worden of eerder verspreid, constateert de Hoge Raad dat beide strategieën voor- en nadelen hebben. Globaal gezien pleit de Hoge Raad voor een aantal modificaties aan het doorsnee regime: (a) aanbieden van een waaier van activi-

7. Doc. 289, juni 1993; doc. 295, september 1993; doc. 298, november 1993; doc. 314, oktober 1994.

8. Doc. 286, april 1993.

teiten aan de gedetineerden, (b) opzetten van geïntegreerde regimes waarin beroep gedaan wordt op het persoonlijk engagement vanwege gedetineerden, en (c) aanbieden van hulp of therapie.

Voor een adequate aanpak van de drugsproblematiek is vorming van alle personeelscategorieën noodzakelijk. Deze vorming dient gericht te zijn op het functioneren in een inrichting waar drugs circuleren, waarbij men poogt om dit drugsprobleem terug te dringen, doch steeds op een wijze die de basisdoelstellingen van een gevangenis niet in het gedrang brengt. Deze vorming, die van (type) instelling tot (type) instelling zal verschillen, moet breed opgevat worden en inspelen op de plaatselijke realiteit.

De Hoge Raad stelt vast dat een behandeling van toxicomanen in de gevangenis niet mogelijk is (de eisen van een therapeutische relatie botsen met het stricte disciplinaire van een gevangenis), doch dat dit niet wegneemt dat de instelling toch diverse verzorgende taken ten aanzien van de druggebruiker dient op te nemen. Momenteel blijft de aanpak van de drugsgebruikers beperkt tot wat medicijnen (inbegrepen misbruik van medicijnen) en een eventuele plaatsing op de psychiatrische annexe. Anderzijds wordt beroep gedaan op hulpverlenings- en voorlichtingsdiensten van buiten, die gedetineerden tijdens hun detentie voorbereiden op hulpverlening buiten eens hun straf is uitgezeten. De Hoge Raad stelt vast dat de samenwerking tussen de gevangenisdiensten en de hulpverleningsdiensten van buiten niet altijd rimpelloos verloopt. De laatsten vinden opsluiting van drugsgebruikers absurd, de eersten dat een beslissing tot opsluiting niet door hen genomen werd, en dat zij uiteindelijk alleen staan voor de zorg van deze gedetineerden binnen de instelling. Toch is een intense en systematische samenwerking tussen enerzijds OBE en medische dienst, en anderzijds justitieel welzijnswerk en externe gespecialiseerde diensten levensnoodzakelijk.

Controle op gebruik verloopt meestal via urinecontroles. Het gebruik van dit instrumentarium kan evenwel verschillende bedoelingen hebben: alle gedetineerden screenen, het testen van het drugsvrije karakter van een drugsvrije sectie, gedetineerden confronteren met hun probleem, diagnostische indicaties leveren in het kader van een beslissing rond verlof of V.I., en disciplineren. De Hoge Raad stelt dat deze verschillende objectieven niet alle dezelfde legitimiteit hebben, zelfs niet in een gevangenis. Epidemiologisch onderzoek stelt het minste problemen, omdat in dit geval de data anoniem worden ingezameld, en

een en ander geen consequenties heeft voor individuele gebruikers. Ook in het gebruik van urinecontroles als middel om de gebruiker bewust te maken van zijn drugsprobleem ziet de Hoge Raad weinig graten, omdat hier klinische doelstellingen aan de basis liggen. In de andere gevallen ziet de Hoge Raad wel problemen. Als indicator voor V.I. mag de uitslag van urinecontroles niet aangewend worden, tenzij indien dit gebruik direct verbonden is met een instrumenteel en gewelddadig delict (b.v. een overval op een apotheek). Wanneer dergelijke controles gebruikt worden in functie van classificatie (b.v. voor opname in een drugsvrije afdeling), vindt de Hoge Raad het gebruik weliswaar legitiem, doch van twijfelachtige kwaliteit. Voor het kunnen opleggen van sancties, of om andere negatieve beslissingen zoals transfer te legitimeren, is het gebruik van dergelijke technieken niet aangewezen.

5. De overbevolking

In twee adviezen gaat de Hoge Raad in op het overbevolking en de capaciteitsproblematiek. In een eerste advies⁹ stelt de Hoge Raad vast dat de overbevolking in de Belgische gevangenissen fundamentele problemen stelt, zowel voor de strafuitvoering als voor het globale strafrechtelijke beleid. De overbevolking tast het regime en de veiligheid in de inrichtingen aan, en bemoeilijkt de leefomstandigheden van de gedetineerden en de werkomstandigheden van het personeel. De gedwongen toevlucht tot collectieve voorlopige invrijheidstellingen creëert bij het publiek en de magistratuur een indruk van straffeloosheid, die het ganse strafrechtelijke systeem in diskrediet brengt. De Hoge Raad meent dan ook dat de penitentiaire overbevolking dringend dient aangepakt te worden.

Terwijl de gevangenisbevolking is toegenomen is sinds de jaren tachtig (voorlopige hechtenis, lange straffen, vreemdelingen en drugsmisdrijven) de beschikbare gevangenis capaciteit sterk gekrompen door verbouwingswerken. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat er geen automatische relatie bestaat tussen het criminaliteitsniveau en de omvang van de gevangenispopulatie, doch dat de gevangenispopulatie functie is van externe (demografische en economische) en interne factoren (houdingen, beslissingen, beleid). Overbevolking

9. Doc. 301, november 1993.

is dus geen fatum, dat slechts passief kan ondergaan worden, maar een fenomeen dat door een actief en coherent beleid kan ingeperkt worden.

Op deze overbevolking kunnen nu drie antwoorden gegeven worden: uitbreiding van de gevangenis capaciteit, beperking van de gevangenisbevolking en pogingen om beide te combineren. Volgens de Hoge Raad mag de gevangenis enkel als *ultimum remedium* gebruikt worden. Opsluiting moet vermeden worden voor categorieën die niet thuishoren in een gevangenis (omdat zij geen gevaar uitmaken voor de samenleving of omdat een andere opvang meer aangewezen is zoals voor geïnterneerden, VZMB's, minderjarigen, en kleine recidivisten). Bovendien kan een gevangenis nooit een oplossing vormen voor maatschappelijk problemen, zoals drugsgebruik. En wanneer een vrijheidsberoving noodzakelijk is, dient ze zo kort mogelijk te zijn., zowel in geval van voorlopige hechtenis als van straf.

De Hoge Raad pleit ervoor de onbruikbare/ongebruikte celcapaciteit zo snel mogelijk terug te winnen, en de verbouwingswerken beter te coördineren. Bovendien acht de Hoge Raad het renoveren van de huidige bestaande celcapaciteit als meer prioritair dan het bijbouwen van nieuwe inrichtingen. En tenslotte pleit de Hoge Raad voor een coherent en consequent doorgevoerd justitieel beleid. Dit laatste betekent dat de minister moet pogen nieuwe wetgeving die de overbevolking in de gevangenis doet toenemen, te vermijden, dat hij beslissingen tot V.I. niet langer blokkeert, en dat hij het aantal nieuwe detenties zoveel mogelijk beperkt. Dit laatste door opsluiting voor lichte straffen onmogelijk te maken, en het opleggen van geloofwaardige niet-vrijheidsberovende straffen te stimuleren.

In het verlengde van dit advies onderzocht de Hoge Raad eveneens of de uitspraak van het rapport Tractebel¹⁰ dat er nogal wat celruimte ongebruikt blijft (1056 cellen), juist was.¹¹ Ten einde zich daarover te kunnen uitspreken nam de Hoge Raad contact met de directies van de gevangenis. Op basis daarvan concludeert hij dat Tractebel in zijn berekeningen erg onnauwkeurig is tewerkgegaan en geen rekening heeft willen houden met het feit dat steeds cellen 'in reserve' dienen gehouden te worden, en met bepaalde specifieke functies. Dergelijke metingen geven trou-

wens slechts momentopnames, en de situatie terzake kan vrij snel wijzigen. De niet benutte capaciteit betreft enerzijds (overwegend) celruimte die verbouwd werd, en anderzijds celruimte die niet kon benut worden omwille van personeelsgebrek. Gepleit wordt daarom voor een betere planning van de verbouwingswerken en voor het snel in dienst nemen van het nodige personeel. De Hoge Raad onderlijnt bovendien dat het belangrijk is bepaalde ruimtes voor dienstverlening (hygiëne, socio-culturele activiteiten, medische dienst) te bestemmen, zeker nu een intense samenwerking met de welzijnssector van de Gemeenschappen op gang begint te komen. De Hoge Raad meent dat aan de directies zeker niet kan verweten worden dat zij lichtzinnig met de beschikbare ruimte omspringen.

6. Classificatie van gedetineerden

In zijn rapport heeft Tractebel zich eveneens uitgesproken over regime- en classificatieproblemen, met name over de relatie classificatie – gevaarlijkheid, de relatie gemeenschapsregime – personeelsomkadering, en de organisatie van open inrichtingen en van gevangenis voor vrouwen.

In het rapport Tractebel werd voorgesteld een nieuwe classificatie van gedetineerden in te voeren 'overeenkomstig een veiligheidsgraad die wordt bepaald op basis van het gevaar dat de gevangenen opleveren of van hun sociabiliteit binnen de inrichting in het kader van de strafuitvoering, en niet op basis van (...) het misdrijf dat tot hun opsluiting heeft geleid'. De invoering van dit systeem in België zou moeten berusten op drie veiligheidsniveaus: laag, middelmatig en hoog. Hieruit zouden dan belangrijke besparingen voor het gevangeniswezen voortvloeien in termen van personeel, werking en investeringen.¹² In zijn advies¹³ verwerpt de Hoge Raad vanuit wetenschappelijke en pragmatische redenen een dergelijke indeling. Hij stelt dat gevaarlijkheid geen wetenschappelijk noch medisch concept is, en op verschillende wijzen kan worden gedefinieerd. Personen die beslissingen rond gevaarlijkheid moeten nemen, vrezen vooral de graad van gevaarlijkheid te onderschatten, wat leidt tot overclassificatie (valse positieven). Dergelijke over-

10. Financiële audit betreffende de organisatie van de penitentiaire instellingen, 1995.

11. Doc. 348, maart 1996.

12. Financiële audit betreffende de organisatie van de penitentiaire instellingen, 1995, 12.

13. Doc. 350, juni 1996.

classificaties kunnen bovendien moeilijk gecorrigeerd worden, omdat er geen correctieve feedback mogelijk is. Anderzijds krijgt elke valse negatief veel publieke aandacht, wat opnieuw leidt tot meer druk tot overclassificatie. Bovendien mag gevaarlijkheid niet gezien worden als een persoonlijkheidstrek, die stabiel is en gemakkelijk te herkennen. Gedrag is integendeel het resultaat van de interactie tussen individu enerzijds en fysische en sociale kenmerken van de omgeving anderzijds. Deze wetenschappelijke argumenten verklaren meteen waarom een classificatie op basis van gevaar ook in de praktijk geen oplossing biedt voor de gevangenen. De Hoge Raad vindt trouwens aanwijzingen in Nederlandse, Engelse, Schotse, Amerikaanse en Canadese ervaringen dat een eenzijdige nadruk op veiligheid en controle (special handling units, security units, EBI's en TEBI's) niet leidt tot custody en order. Beide aspecten worden veel beter gewaarborgd door de uitbouw van een regime dat veel aandacht vertoont voor de relaties tussen gedetineerden en personeel, de sociale reïntegratie (opsluiting zo dicht mogelijk bij het sociale netwerk) en de rechtspositie (klachtrecht) van de gedetineerden. De Hoge Raad vraagt zich trouwens af of er in de Belgische gevangenen dan zoveel problemen van veiligheid zijn dat een andere classificatie zich opdringt. Hij acht de voorstellen van Tractebel in eerste instantie ingegeven door de vermeende besparingen die een categorisering zou meebrengen, en niet gesteund op een werkelijke analyse van de veiligheidsproblemen.

Volgens het rapport Tractebel is gemeenschapsregime te verkiezen boven een cellulair regime, onder meer omdat het goedkoper is (minder personeel vereist). In zijn advies kiest de Hoge Raad uit veiligheids- en humanitaire overwegingen niet voor een volledig gemeenschapsregime, doch wel voor een regime van semi-gemeenschap (overdag gemeenschappelijk, 's nachts individuele opsluiting), met mogelijkheid van gradatie binnen de inrichting. Voor de veroordeelde gedetineerden dient het regime te leiden tot het voorbereiden van de terugkeer naar de samenleving, waarbij beroep gedaan wordt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde (rechten en plichten), en op voorzieningen uit de samenleving (de Gemeenschappen). De Hoge Raad pleit ook voor de uitbouw van een regime voor voorlopig gehechten, en voor meer gelijkheid terzake tussen de verschillende gevangenen. De ervaring leert dat een strikte scheiding tussen beklaagden en veroordeelden zoals voorgeschreven door het A.R., niet absoluut noodzakelijk is.

De visie van de Hoge Raad op het gemeenschapsregime heeft gevolgen voor de voorstellen betreffende de open inrichtingen. Hoewel in een periode van overbevolking de onderbezetting van open inrichtingen schrijnend is, wijst de Hoge Raad erop dat juist het gemeenschapsregime (dag en nacht) in deze inrichtingen een van de oorzaken is van de onwil van vele gedetineerden om naar deze inrichtingen te gaan. De omvorming van dit regime tot semi-gemeenschap zou de bezetting meer kunnen doen toenemen dan de voorgestelde wijzigingen in het rapport Tractebel.

Wat de vrouwengevangenen betreft is de Hoge Raad het eens met de voorstellen in het rapport Tractebel. Specifieke behoeften vragen specifieke voorzieningen. Er is nood aan een innoverend, responsabiliserend regime, sommige functies kunnen aan de gedetineerden overgedragen worden, en contacten met de kinderen zijn erg belangrijk. Vooral de bezoekomstandigheden dienen verbeterd te worden. Het voorstel van Tractebel om een specifieke vrouwengevangenis te bouwen wordt door de Hoge Raad evenwel verworpen. Hierdoor zou het principe van de regionalisering (nabijheid van sociale netwerken) in het gedrang komen. Dit geldt zeker voor moeders opgesloten met hun kinderen, en voor de gevallen waarin de beide partners gedetineerd zijn. De Hoge Raad betwijfelt eveneens dat dit voorstel van Tractebel tot besparingen zou leiden, zeker wanneer twee inrichtingen voor strafuitvoering zouden moeten gebouwd worden. Ook de voorgestelde strikte scheiding tussen voorgehechte en veroordeelde vrouwen wordt verworpen. In de plaats daarvan dient er meer aandacht te komen voor een verbetering van het regime, de infrastructuur en de bezoekmogelijkheden, terwijl de gedetineerde vrouw zo dicht mogelijk bij de voor haar relevante sociale netwerken dient opgesloten te worden.

7. De Hoge Raad en het antwoord van de Belgische regering op het rapport van het Europese Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

In zijn rapport behandelt het Comité heel wat aspecten waarover de Hoge Raad in de loop van de vorige jaren advies heeft uitgebracht. Opmerkelijk is evenwel dat de regering in haar antwoord op deze opmerkingen nauwelijks aandacht besteedt aan de adviezen die de Hoge Raad terzake

heeft gegeven. Op de kritiek van het Comité dat de Belgische gevangenissen overbevolkt zijn antwoordt de regering met het opmaken van een lijst van plannen die ze heeft m.b.t. de voorlopige hechtenis, de toename van het aantal lange straffen en de V.I.-politiek, zonder te verwijzen naar eerdere aanbevelingen van de Hoge Raad.¹⁴ Het verwijt dat drugsverslaafde gedetineerden geen beroep kunnen doen op gespecialiseerde programma's in de verschillende gevangenissen werd door de regering beantwoord met de voorstelling van een heel programma, waarin nadruk gelegd werd op verplicht afkicken, begeleiding en motivering van gebruikers, motivering en bescherming van niet-gebruikers, vorming van personeel, aanbod van werk en ontspanning, aanpak van de overbevolking, de inzet van de OBE terzake, de organisatie van drugsvrije secties en samenwerking met externe diensten. In zijn commentaar legt de Hoge Raad vooral de nadruk op eerder uitgebrachte adviezen: het feit van drugsgebruikers niet in de gevangenis thuishoren¹⁵, en dat het vooral de kwaliteit van het regime in elke instelling afzonderlijk zal zijn die de belangrijkste hefboom terzake vormt. Daarbij mag de verdere humanisering van het gevangenisregime niet belemmerd worden en moet het aanbod van programma's opgedreven, vooral de samenwerking met externe diensten van justitieel welzijnswerk. Het Comité had eveneens opmerkingen op de invoering van de KVB's. In haar antwoord stelde de regering deze kwartieren slechts zeer uitzonderlijk te gebruiken. De Hoge Raad had zich eveneens in eerdere adviezen tegen het gebruik van dergelijke kwartieren uitgesproken.¹⁶ Op de kritieken ten aanzien van de ontoereikende rechtspositie van de gedetineerden (disciplinair regime, geen uitgewerkt klachtrecht, afwezigheid van een onafhankelijk inspectieorgaan, juridische onzekerheid van gedetineerden) repleceerde de regering eenvoudigweg door de bestaande klachtprocedure uit de doeken te doen. De Hoge Raad verwijt de regering terzake al te weinig te doen om de door de Hoge Raad geformuleerde voorstellen¹⁷ in praktijk te brengen.

14. Doc. 67, juli 1980; doc. 273, september 1993 (zie hoger).

15. Doc. 286, april 1993.

16. Doc. 288, mei 1993 en doc. 319, december 1994.

17. Doc. 324, maart 1995 en doc. 343, december 1995.

8. Niet-samendrukbare straffen

Tenslotte formuleerde de Hoge Raad een advies betreffende de samendrukbaarheid van straffen. Hoewel de Raad van oordeel is dat de procedure van voorwaardelijke invrijheidstelling dient herzien te worden teneinde meer veiligheid naar de bevolking te kunnen waarborgen, meent hij dat dit niet kan door niet-samendrukbare straffen in te voeren. Samenvattend kan gesteld worden dat de Hoge Raad niet inziet dat de invoering van een dergelijk type straffen tegemoetkomt aan de functies van de gevangenisstraf, terwijl andersom een aantal negatieve effecten op het strafrechtsbedelingssysteem en de strafuitvoering te verwachten zijn.

Onder niet-samendrukbare straf wordt verstaan elk wetgevend initiatief dat een voortijdige vrijlating van een veroordeelde onmogelijk maakt of bemoeilijkt. Deze wetgeving kan betrekking hebben op de fase van de straftoemeting en deze van de strafuitvoering. In het eerste geval bepaalt de rechter, *in casu* het Hof van Assisen, veiligheidsperiodes binnen gewone straffen, vaste minimumstraftermijnen of veiligheidstermijnen na de uitvoering van de gewone straffen. In het tweede geval wordt de minimaal uit te boeten termijn vooraleer een aanvraag tot V.I. kan ingediend worden, verhoogd, of worden de voorwaarden terzake verstrengd. Bovendien wordt opgemerkt dat het criterium voor de niet-samendrukbare straf de aard van de misdaad is (objectieve gevaarlijkheid), waarvan de omschrijving en de classificatie evenwel erg relatief zijn, en vaak afhankelijk van de publieke opinie en drukingsgroepen. Maar ook indien het criterium het type delinquent zou zijn, stelt zich het probleem dat het legaliteitsprincipe erg moeilijk kan verzoend worden met een classificatie die steunt op gedragswetenschappelijke noties (antropologie, psychologie enz...).

Hoe zou het principe van niet-samendrukbaarheid trouwens kunnen verzoend worden met de gepretendeerde functies van de gevangenisstraf? Het herstelgerichte karakter is afwezig, ook al zou een dergelijke straf uitgesproken worden vanuit de bekommernis voor het slachtoffer. Vergelding veronderstelt een proportionaliteit tussen het aangerichte onrecht en de straf, dus een schaal van straffen met minima en maxima, die de wetgever trouwens best niet te vaak wijzigt. Of niet-samendrukbare straffen afschrikkend werken (algemeen preventief zijn) blijft eveneens een open vraag. Erg criminele milieus laten zich niet afschrikken door (zwaardere) straffen, en afschrikking wordt vooral bereikt via het verhogen van de pakkans.

Zeker m.b.t. feiten in de seksuele sfeer (b.v. pedofilie) kan de bedreiging met uitzichtloze straffen andersom leiden tot wanhoopsgedrag (b.v. het laten verdwijnen van getuigen), terwijl het eveneens het inschakelen van medisch-psychologische hulpverlening in de weg staat. Speciale preventie wordt eveneens het best bereikt via de keuze van straffen uit het gewone straffenarsenaal waarbij de nadruk ligt op het uitwerken van een detentieplan. En de gunstige effecten van het verwijderen van specifieke groepen uit de samenleving (incapacitatie) tenslotte worden in de vakliteratuur evenmin bevestigd. Wel kan een dergelijke straf individuele uitschakeling garanderen, en vormt ze dus een substituuut voor de doodstraf, doch in haar extreme vorm roept dit ethische vragen op.

De Hoge Raad antwoordt in zijn advies eveneens op de vermeende argumenten pro zoals deze in de pers, het parlement en de literatuur werden verdedigd. Volgende argumenten werden ter verdediging van de invoering van niet-samendrukbare straffen aangewend: de strafschaal dient gewijzigd; men moet rekening houden met de volkswil; dergelijke maatregelen zijn nodig omwille van vergelding, algemene en speciale afschrikking en neutralisatie van delinquenten; en ze vormen een erkenning voor het slachtoffer en hun verwanten.

Het eerste argument houdt in dat erg zware feiten zwaardere sancties vereisen, en dus een herschaling van straffen. Zeker nu de doodstraf afgeschaft wordt, dient een nieuwe straf voorzien te worden. De Hoge Raad is evenwel van mening dat het wetgever weliswaar vrij staat zwaardere straffen te voorzien, doch dat hij aan het principe van voorwaardelijke invrijheidstelling niet mag tornen. Dat deze eis beantwoordt aan de volkswil, en dus moet ingewilligd worden, volgt de Hoge Raad niet zomaar. Meer dan een spontane roep voor niet-samendrukbare straffen bleek de eis van de bevolking voor de Hoge Raad eerder een wanhopige oproep om snel een aantal beloften in te lossen rond de veiligheid van de bevolking. Ook de stelling dat niet-samendrukbare straffen nodig zijn om criminelen die anders zouden recidiveren want ongeneeslijk zijn, te kunnen neutraliseren, wordt door de Hoge Raad verworpen. Hoewel specialisten het niet eens zijn over de behandelbaarheid van bepaalde types delinquentie, blijkt toch dat bepaalde methodes, bestaande uit combinaties van medicamenteuse, groeps- en individuele therapieën, kunnen leiden tot een stabilisatie van seksueel probleemgedrag. Dergelijke therapieën vragen evenwel ook een ambulant kader. Of een niet-samendrukbare straf tegemoetkomt aan de symbolische erkenning van het slachtoffer en

verwanten is verder ook de vraag. De families van de slachtoffers hebben zich terzake nooit als eisende partij opgesteld. Het slachtoffer dient bovendien een rol te spelen in de ganse strafprocedure, met inbegrip van de V.I.-procedure.

Bovendien ziet de Hoge Raad heel wat manifest ongunstige effecten op het strafrechtsbedelingssysteem. In de eerste plaats zou de invoering van niet-samendrukbare straffen een aantal onvoorziene gevolgen kunnen hebben voor de homeostase van het strafrechtsbedelingssysteem. Deze homeostase die elk systeem kenmerkt kan in het gedrang komen doordat de extra belasting van het systeem door dit soort straffen een impact zal hebben op andere types van straffen, zodat andere ernstige inbreuken wellicht minder ernstig zullen worden vervolgd. De druk op de overbevolking zal bovendien verscherpt worden. Ten tweede zal de invoering van een dergelijk type straffen een belasting vormen voor het ganse strafsysteem, van onderzoeksrechtbanken tot V.I.-procedures, en mogelijkerwijze leiden tot niet-gebruiken van deze nieuwe straffen. Het is niet aangewezen nieuwe strafbepalingen en -praktijken n te voeren wanneer men onvoldoende zicht heeft op de gevolgen ervan. Ten derde raakt de invoering van dergelijke maatregelen het penitentiair systeem. Nu reeds wordt het gevangeniswezen geconfronteerd met overbevolking en de gevolgen ervan: slechte leefomstandigheden, focus op de veiligheid, risico op collectieve opstanden, isolering van bepaalde gedetineerden, slechte werkomstandigheden voor het personeel, stakingen, enz.. Door de invoering van dit soort maatregelen verhoogt men nogmaals het gevaargehalte van het werk van bewaarders en andere personeelsgroepen (men gaat desperado's kweken), en creëert men inadequate wederzijdse percepties van gedetineerden en bewaarders. Naar de beleving van de gedetineerde betekent een veroordeling tot een niet-samendrukbare straf tenslotte een stigmatisering tot een speciaal geval, een niet-normaal persoon, met als effecten een ontkenning van verantwoordelijkheid of andersom een voortdurende legitimering van zijn gedrag, vijandigheid ten aanzien van elke autoriteit en de buitenwereld, en een ontwikkeling van pathologieën.

In het zoeken naar alternatieven staan twee wegen open. Men kan in de eerste plaats alternatieven zoeken in de richting van verlenging van de minimaal uit te zitten straf vooraleer men in aanmerking komt voor V.I. (b.v. tweederde in plaats van één derde) of van een veiligheidstermijn na de uitvoering van de straf. Het optrekken van de minimumperiode voor V.I. gaat in tegen de *ratio*

legis van de wet van 1888 (het artificiële karakter van de strafuitvoering moet tegengegaan worden door een deel van de straf in gecontroleerde vrijheid door te brengen), tegen de praktijk dat vele gedetineerden slechts veel later dan op één derde vrijkomen, en tegen de hele structuur van de strafuitvoeringspraxis. De Hoge Raad acht dit alternatief dan ook niet opportuun.. Ook de oplegging van een soort terbeschikkingstelling na afloop van de straf, geïnspireerd op hoofdstuk 7 van de wet op de bescherming van de maatschappij, een hoofdstuk dat vaak diende aangepast te worden om in overeenstemming te zijn met de Europese verdragen, kan, ook al zou de toepassing ervan berusten bij een strafuitvoeringsrechtbank, op niet veel begrip rekenen vanwege de Hoge Raad.

De Hoge Raad pleit eerder voor een tweede uitweg, met name deze die in de oriëntatienota van de minister werd aangegeven. In de eerste plaats dient de negatieve selectie adequater te worden toegepast, en daarin dient het belangrijkste criterium niet meer te zijn de morele verbetering van de delinquent, doch de actieve medewerking aan zijn reïntegratieplan. Een dergelijk plan wordt uitgewerkt onder de verantwoordelijkheid van de administratie, in samenwerking met de Gemeenschappen. Actieve inzet en de graad van realisme ervan vormen belangrijke criteria voor de negatieve selectie. De beoordelingsbevoegdheid dient te berusten bij een jurisdictioneel orgaan belast met de strafuitvoering, die in aangepaste samenstelling de huidige probatiecommissies, commissies ter bescherming van de maatschappij en raadkamer kan vervangt. Ten derde dient de werking van de dienst maatschappelijk werk strafrechts-toepassing doorgelicht te worden, en dient gezocht hoe deze dienst beter aan zijn opdrachten kan tegemoet komen. Tenslotte pleit de Hoge Raad ervoor het parket informatie te laten geven over de impact van een voorwaardelijke invrijheidstelling op (het milieu van) de slachtoffers. De diensten slachtofferonthaal bij de parketten kunnen de taak krijgen de slachtoffers in te lichten over het verloop van de V.I.-procedure en de vermoedelijke datum van V.I., en bij hen informatie in te winnen die dienstig kan zijn voor de staat 78 en de op te leggen voorwaarden.

J. GOETHALS

DIPLOMA'S ACHTER DE TRALIES IN DE STRAFINRICHTING TE OUDENAARDE

Onderwijsproject: begeleidde zelfstudie hoger beroepssecundair onderwijs
richtingen: hotel keuken, sanitair helper personenverzorging, kantoor

1. Situering en beleidsvisie

1.1. UITGANGSPUNT

Onze beleidsvisie heeft als uitgangspunt: iedere straf is eindig. Bijgevolg dient het detentiebeleid te zijn gericht op voorbereiding tot terugkeer in de maatschappij en dit met maximale kansen tot reïntegratie. De invulling van de tijdsbesteding dient, binnen de marges van een veiligheidsbeleid, volledig gericht te zijn op reclassering in de meest ruime zin.

1.2. GEDETINEERDENPOPULATIE IN DE STRAFINRICHTING OUDENAARDE

De strafinrichting Oudenaarde herbergt hoofdzakelijk langgestrafte gedetineerden binnen de leeftijdsklasse van 20 tot 45 jaar, met een lage scholingsgraad, waarbij een zeer grote en continue participatie wordt vastgesteld aan diverse activiteiten waaronder taallessen, creativiteit, muziek en sporten. De behoefte aan nuttige activiteiten met lange termijnkader teneinde de lange strafduur te overbruggen is groot.

1.3. BIJZONDERE PROBLEMATIEK DER DETENTIE EN REKLASSERING: STRAFAANVAARDING, ZELFINZICHT, RESOCIALISERING, RESPONSABILISERING

Zowel de maatschappelijke veiligheid als het individueel belang van de gedetineerde en zijn familie vereisen dat tijdens de detentie actief de sociale reïntegratie van de vrijgelaten gedetineerde wordt voorbereid. Naast diverse aspecten als huisvesting, behoud van familiale en/of vriendschapsbanden, speelt het verwerven van een aangepaste en stabiele tewerkstelling een essentiële rol bij de lange en moeilijke weg naar de maatschappelijke reïntegratie.