

OVER MENSEN, GEDETINEERDE MENSEN EN POLITIEKE VERANTWOORDELIJKHEID IN EEN DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

Het is de laatste tijd erg 'in' voor politici om naar 'de mensen' te verwijzen: wat 'de mensen' willen, wat goed is voor 'de mensen'. In 1998 schreef één van de auteurs van dit stuk een editoriaal voor *Panopticon* onder de titel "Omdat (alle) mensen belangrijk zijn" (SNACKEN, 1998) naar aanleiding van het voorstellen door Prof. DUPONT van zijn "Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen" (DUPONT, 1998). We zijn nu zes jaar verder, en er zijn ondertussen nog meer voorbereidende wetteksten geschreven rond de populatie 'gedetineerde mensen': in 2000 het eindverslag "Voorontwerp van Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden" van de zgn. Commissie DUPONT betreffende de interne rechtspositie van gedetineerden, in 2003 het eindverslag van de zgn. Commissie HOLSTERS over de "Strafuitvoeringsrechtbanken, de externe rechtspositie van gedetineerden en de straftoemeting", en het eindverslag van de Commissie Internering "Wetsontwerp betreffende de internering van geestesgestoorde delinquenten". Op 5 juli 2000, bij het overhandigen door minister VERWILGHEN van het eindverslag van de Commissie Dupont aan de heer Fred ERDMAN, voorzitter van de Commissie Justitie van de Kamer, was deze laatste zo vriendelijk naar dat editoriaal te verwijzen, waarbij hij beaamde dat een wettelijke regeling van de rechtspositie van gedetineerden noodzakelijk was "omdat alle mensen belangrijk zijn", ook diegenen die strafrechtelijke fouten hebben begaan. Desondanks geraakten de besprekingen niet echt vooruit, andere prioriteiten bleven de bovenhand halen. Wij willen in dit editoriaal daarom nogmaals betogen dat de aanpak van de schrijnende penitentiaire problemen wel degelijk een essentiële politieke verantwoordelijkheid is, indien België, bovendien één van de rijkste landen ter wereld, de naam 'democratische rechtstaat' wil blijven verdienen.

Deze penitentiaire problemen betreffen de internering, de rechtspositie van gedetineerden gekoppeld aan de opleiding van het personeel, en de overbevolking van de gevangenissen.

1. Internering

Reeds meer dan 20 jaar actief in het vak, horen en lezen wij reeds meer dan 20 jaar dezelfde kritieken: "de psychiatrische expertise is een droeve zaak", "de disfuncties van de wet op het sociaal verweer", "gebrek aan adequate behandeling", "schrijnende toestanden", "een democratische rechtstaat onwaardig". De kritie-

ken betreffen zowel de wet zelf, de psychiatrische expertise als het gebrek aan adequate behandeling.

A) ADEQUATE BEHANDELING ONTBREEKT

Op het vlak van het *ontbreken van een adequate behandeling* heeft België onder-tussen ook ernstige kritieken en terechtwijzingen op Europees niveau gekregen.

In het arrest Aerts t. België (30 juli 1998) besliste het *Europees Hof voor de Rechten van de Mens* dat de ontoereikende psychiatrische behandeling van een geïnterneerde de vrijheidsberoving *onrechtmatig* maakt en dus strijdig met artikel 5 § 1 EVRM.

De klacht ging uit van een geïnterneerde die, alhoewel ernstig psychiatrisch ziek, gedurende negen maanden op de psychiatrische annexe van Lantin verbleef, zonder adequate psychiatrische behandeling. De Commissie voor de Bescherming van de Maatschappij had beslist tot overbrenging van betrokkene naar de Etablissement de Défense Sociale te Paifve, maar wegens wachtlijsten te Paifve liet de uitvoering van deze beslissing nog zeven maanden op zich wachten. Het Hof oordeelde, op basis van de verslagen van de psychiater te Lantin en met verwijzing naar de bevindingen van het Europees Comité ter Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT), dat de annexe bezocht had in 1997, dat er voldoende bewijs geleverd was van de ontoereikende behandeling aldaar. Het achtte dergelijke vrijheidsberoving dan ook in strijd met artikel 5 § 1 EVRM en dus onrechtmatig. Een vrijheidsberoving is immers slechts rechtmatig wanneer een verband kan aangetoond worden tussen het motief voor de vrijheidsberoving en de plaats en het regime van de vrijheidsberoving. Voor een geestesgestoorde betekent dit dat de detentie moet plaats vinden in “un hôpital, une clinique ou un autre établissement approprié”. De psychiatrische annexe in Lantin was duidelijk niet ‘approprié’. Dat deze wantoestanden potentieel nog vele andere individuen benadelen werd in deze zaak impliciet door de Belgische overheid zelf erkend, waar zij de klacht van de heer AERTS onontvankelijk trachtte te laten verklaren als een ‘*actio popularis*’, die een algemene uitspraak over de voorwaarden van detentie van geestesgestoorden in de annexe nastreefde (GUTWIRTH & SNACKEN, 2002).

Ondanks deze veroordeling stelde CPT in 2001 vast dat er niets wezenlijks veranderd was in de annexe, noch op het vlak van de infrastructuur, noch van het personeel, de behandeling of de toestand van de patiënten (CPT/Inf (2002) 25, § 60). Hetzelfde gebrek aan psychiatrische zorg, zowel voor geïnterneerden als voor de algemene populatie werd bovendien vastgesteld in de gevangenis te Antwerpen (*ibid.*, § 79) en te Andenne (*ibid.*, § 86). CPT, dat voor de *derde keer* deze tekortkomingen vaststelde in België, heeft ditmaal dan ook beslist over te gaan tot toepassing van artikel 8 § 5 van het verdrag, waarbij de Belgische overheid drie maanden krijgt om de concrete maatregelen mee te delen die genomen werden om de wantoestanden aan te pakken (*ibid.* § 8). In een brief van 15 maart 2002 aan CPT hebben de Belgische overheden aangekondigd dat de psychiatrische annexe te Lantin gesloten werd, dat de patiënten aldaar zouden overgebracht worden naar de E.D.S. te Paifve, en dat een hergroepering zou worden doorgevoerd van geïnterneerden in de gevangnissen van Brugge, Merksplas en Leuven-hulp aan

Vlaamse zijde, Mons en Paifve aan Waalse zijde. Dergelijke hergroepering kan echter slechts een oplossing betekenen wanneer de middelen en mensen in die inrichtingen ook verhoogd worden: CPT had in 1997 immers in Paifve reeds een tekort aan verzorgend personeel vastgesteld (*ibid.*, § 61)! Het antwoord van de Belgische regering van 2 juli 2003 (CPT/Inf (2003) 32) stelt ons niet echt gerust. In Paifve is het personeel weliswaar versterkt, maar voor de inrichtingen die de gehergroepeerde geïnterneerden zullen opvangen “*zullen dezelfde omkaderingsnormen nagestreefd worden*” als in de buitenwereld. Hier wordt echter meteen aan toegevoegd dat de sector geconfronteerd wordt met een algemeen tekort aan gespecialiseerd personeel op de arbeidsmarkt, dat de publieke sector financieel minder aantrekkelijk is dan de privé-sector, en dat het naleven van dezelfde omkaderingsnormen nieuwe financiële middelen evenals een bijscholing van het bestaande personeel ‘zal’ vereisen. *Er worden dus geen concrete maatregelen aangekondigd om aan deze knelpunten tegemoet te komen.* Voor Vlaanderen wordt verwezen naar de oprichting van de ‘forensische eenheden’ in drie privé-psychiatrische ziekenhuizen voor 92 medium-security geïnterneerden. Een goed initiatief, dat echter de aandacht niet mag verzwakken voor de behoeften van de honderden andere geïnterneerden in de gevangenissen, noch mag leiden tot het zich terugtrekken van andere psychiatrische ziekenhuizen.

B) DE PSYCHIATRISCHE EXPERTISE

De psychiatrische expertise in de interneringsprocedure ligt al erg lang onder vuur (GUTWIRTH 1993, 291-301). Het is echter pas na de zaak-DUTROUX, in 1996, dat een voorstel tot oprichting van een *Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum (POKO)* wordt uitgewerkt door het kabinet-DE CLERCK. Dit krijgt zowel een klinische als een wetenschappelijke en beleidsgerichte opdracht. Klinisch moet het instaan voor een kwalitatief hoogstaand, multidisciplinair, eventueel collegiaal psychiatrisch deskundigenonderzoek, zowel voorafgaand aan de rechterlijke uitspraak als nadien bij de uitvoering van de internering (advies betreffende de plaatsing, de invrijheidstelling onder voorwaarden of de definitieve invrijheidstelling). De oprichting van het POKO onder het statuut “wetenschappelijke instelling van de staat” moet toelaten dat het ook een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de uitbouw van een beleid omtrent de internering. Het POKO wordt ingesteld bij K.B. van 19 april 1999 (nog steeds door het kabinet-DE CLERCK). Sindsdien wordt er in verscheidene teksten naar verwezen, is (onder het kabinet-VERWILGHEN) een jury samengesteld om het personeel aan te werven, en “that’s it”... Wordt het POKO het zoveelste spookinstituut in België?

C) DE TALRIJKE KRITIEKEN OP DE WET ZELF

Door minister S. DE CLERCK werd een ‘*Commissie internering*’ opgericht, met als opdracht een grondige hervorming van de Wet van 1964 op het sociaal verweer uit te werken. Hierin moest worden tegemoetgekomen aan de jarenlange kritieken op de Wet van 1930/1964 en moest een rechtspositie voor de geïnterneerden uitgewerkt worden. In een eerste versie neergelegd in 1999, is deze tekst na herwerking door minister VERWILGHEN in 2003 als “Wetsontwerp betreffende de

internering van geestesgestoorde delinquenten” neergelegd in de Kamer (7 april 2003, doc. n° 50 2452/001 en 2453/001). Op 13 november 2003 werd het door senator S. DE CLERCK e.a. als wetsvoorstel terug ingediend in de Senaat (Senaat, 3-328/1, 13 november 2003, verzonden naar de Commissie Justitie op 27 november 2003).

De toekomst zal moeten uitwijzen of er verder nog iets met dit wetsvoorstel gebeurt.

Hopelijk is België inzake de internering de schaamte nog niet voorbij... Op 21 januari jl. werden deze problemen ook in een rapport van het Observatoire International des Prisons aangeklaagd. Hierover bevestigd in het Parlement verklaarde Minister van Justitie L. ONCKELINCX dat de situatie inderdaad onaanvaardbaar is en dat zij maatregelen zal nemen. *Qui vivra verra ...*

2. Rechtspositie van gedetineerden –vorming van het personeel

België kent nog steeds *geen wettelijk kader* voor de uitvoering van vrijheidsberovende sancties. Een eerste wetsontwerp hieromtrent werd nochtans reeds in 1844 aan de Kamer voorgesteld (Projet de loi sur les prisons, 3 december 1844) en door E. DUCPÉTAUX uitvoerig toegelicht (DUPONT, 1998: 114-115). Bij de goedkeuring van het Strafwetboek van 1867 werd het niet opportuun geacht de grondbeginselen betreffende de strafuitvoering reeds mee op te nemen, omdat de penitentiaire hervormingen inzake het cellulair systeem nog volop aan de gang waren. 150 jaar later staan we nog altijd even ver.

Het uitgangspunt dat een dergelijk wettelijk kader mede moet gesteund zijn op het uitbouwen van de *rechtspositie van gedetineerden* is weliswaar recenter, maar allesbehalve nieuw te noemen. De aandacht voor de gebrekkige rechtspositie van gedetineerden groeit in de Westerse wereld vanaf de jaren 1970. In Nederland is er een Beginselenwet Gevangeniswezen sinds 1953, het beklagrecht voor gedetineerden wordt ingevoerd in 1977. In Duitsland wordt de eerste Wet op de uitvoering van straffen van kracht op 1 januari 1977, inclusief een klachtrecht voor gedetineerden en rechterlijke controle. Spanje, Portugal en Griekenland, die een belangrijke periode van dictatuur kennen, zullen bij het herwinnen van de democratie een strafuitvoeringsrecht uitbouwen (resp. in 1979, 1979 en 1989). In de European Prison Rules van 1987 (Raad van Europa) is de erkenning van een rechtspositie voor gedetineerden één van de basisprincipes geworden.

En België? In 1977 is er het doctoraat van C. ELIAERTS betreffende de “Fundamentele rechten van veroordeelde gedetineerden”, in 1994 het doctoraat van G. SMAERS over “Gedetineerden en mensenrechten”, in 1996 het DWTC-onderzoek van DUPONT, PETERS en SMAERS naar “Rechtsbescherming van Gedetineerden”, in 1997 de “Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van Vrijheidstraffen” van Prof. DUPONT, in 2000 het Eindverslag van de zgn. Commissie-DUPONT met het “Voorontwerp van Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden”, omgevormd tot wetsvoorstel en door alle democratische partijen in de Kamer ingediend op 17 juli 2001. Het wetsvoorstel heeft enkel betrekking op de interne rechtspositie en telt 171 artikelen, op het einde van de legislatuur is de bespreking in de

Commissie Justitie van de Kamer gevorderd tot ... artikel 15. Een resolutie wordt in de Kamer aangenomen op 20 maart 2003 (Doc 50 K 2317/001), waarbij de basisbeginselen van het voorontwerp van basiswet aanvaard worden, en het bespreken van het voorontwerp als prioriteit gesteld wordt voor de nieuwe legislatuur. Het regeerakkoord verwijst slechts in zeer vage termen naar het voorontwerp. Maar het wetsvoorstel is inderdaad opnieuw in de Kamer ingediend op 29 september 2003 (Doc 51 K 0231) en de bespreking ervan is opnieuw aangevat. Zal men nu verder geraken dan artikel 15? Alleen de politici zelf kunnen hier een antwoord op geven.

De externe rechtspositie van gedetineerden is ondertussen eveneens uitgewerkt door de zgn. Commissie-Holsters, ook deze teksten liggen klaar voor bespreking. Bij de uitwerking van de externe rechtspositie zijn dezelfde basisbeginselen gehanteerd als voor de interne rechtspositie (beperking van detentieschade, reïntegratie en herstel) en werd eenzelfde evenwicht nagestreefd tussen de belangen van de gedetineerde en zijn familie, de samenleving en de slachtoffers.

Dat er behoefte is aan een regeling van de rechtspositie van gedetineerden in België is eveneens op *Europees niveau* aan bod gekomen. Reeds bij zijn eerste bezoek aan België in 1993, stelt CPT vast dat het ontbreken van enige rechtspositie en klachtrecht voor gedetineerden tot grote rechtsonzekerheid, spanningen en conflicten leidt in de Belgische gevangenissen (CPT/Inf (1994) 15, § 248). Ook in 1997 en 2001 wordt deze tekortkoming vastgesteld en krijgt de regering de aanbeveling om van het uitwerken van een rechtspositie een prioriteit te maken (CPT/Inf (1998) 11, § 205; (2001) 25, § 96). In de antwoorden van de Belgische regering bij deze verslagen wordt verwezen naar de werkzaamheden van resp. Prof. DUPONT en de Commissie-DUPONT (CPT/Inf (2003) 32). Ja, zo is het wel gemakkelijk natuurlijk...

Bij de invoering van een Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden zal echter ook bijzondere aandacht moeten gaan naar het statuut, de werking en de opleiding van het *penitentiair personeel, in het bijzonder de penitentiair beampten*. Bijna alle regime-elementen in de Belgische gevangenissen zijn op dit ogenblik gunsten, die bij wijze van disciplinaire sanctie ingetrokken kunnen worden. Via de tuchtrapporten hebben de bewaarders hier een belangrijk instrument in handen om de gedetineerden tot volgzaamheid te brengen. Het omzetten van een aantal gunsten in rechten voor gedetineerden zal bij een aantal bewaarders de vrees doen rijzen dat zij in een verminderde machtspositie komen te staan ten opzichte van de gedetineerden. Uit eigen VUB-ULB-onderzoek weten we echter dat het *gezag* van een bewaarder op andere elementen berust dan het beschikken over gunsten: nl. zijn consistente, rechtvaardige, voorspelbare en toch flexibele houding ten aanzien van gedetineerden, niet infantiliserend, rekening houdend zowel met individuele verschillen als met de behoefte aan gelijkheid en zekerheid. Bewaarders die dit persoonlijk gezag hebben, zijn ook beduidend minder bevreesd voor het ontwikkelen van een rechtspositie van gedetineerden (SNACKEN e.a., 2000; SNACKEN, 2001). Dit bevestigt de moeilijke en complexe functie van de bewaarders in een gevangenis. Alhoewel er de laatste jaren inspanningen geleverd zijn om de selectie en opleiding van bewaarders te verbeteren, zijn er nog te veel jonge en onervaren bewaarders die zonder enige vooropleiding aan deze moeilijke taak moeten beginnen, en dan dikwijls of te strikt of te

laks zijn, met potentieel (gewelddadige) conflicten of het verlies van controle tot gevolg. Het aannemen van de basiswet zou ook voor het personeel het voordeel hebben dat de doelstellingen van de gevangenisstraf voor het eerst duidelijk geformuleerd worden. Tegelijk zou er echter een gelijkaardige reglementering voor het personeel en een aangepaste opleiding moeten komen. Men moet in België eindelijk eens over de *inhoud* van het werk van de bewaarders praten, en niet alleen over aantallen, ook met de vakbonden.

3. Overbevolking

De overbevolking teistert nu ook al *twintig jaar* onze gevangenis. Ook hier heeft CPT bij elk bezoek, in 1993, 1997 en 2001, moeten vaststellen dat dit probleem onverminderd aanwezig blijft, in het bijzonder in onze arresthuizen (CPT/Inf (1994) 15, § 85; (1998) 11, § 96, 110, 119; (2002) 25, § 64, 70, 73).

In opdracht van minister WATHELET werd in 1989-1990 aan de VUB een onderzoek verricht naar de oorzaken en mogelijke oplossingen voor die penitentiaire inflatie (BEYENS, SNACKEN, ELIAERTS, 1993). Op basis van internationale literatuur en voorbeelden kwamen wij toen tot de conclusie dat capaciteitsuitbreiding geen oplossing is omdat dit niets verandert aan de oorzaken van de overbevolking, en dat enkel een *coherent reductionistisch strafbeleid* hier soelaas kan brengen. Deze analyse is ondertussen bevestigd door een aanbeveling van de Raad van Europa (Recommendation R (99) 22 on prison overcrowding and prison population inflation) en de standaarden van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering (11th General report, CPT/Inf (2001) 16, § 28).

En in België? Oplossingen zijn gezocht in capaciteitsuitbreiding, voorlopige invrijheidstellingen van straffen tot 3 jaar, niet-uitvoering van korte straffen, elektronisch toezicht en een uitbreiding van de niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen in 1994 (uitbreiding opschorting, uitstel en probatie, invoering strafbemiddeling) en 2002 (autonome werkstraf). De penitentiaire inflatie is echter veroorzaakt door de toename van de (duur van de) voorlopige hechtenis en de straffen van meer dan vijf jaar, categorieën die precies buiten het bereik blijven van de genomen maatregelen. Erger nog, er zijn aanwijzingen dat de maatregelen betreffende niet-uitvoering en voorlopige invrijheidstellingen van korte en middel-lange straffen geleid hebben tot een verlenging van de strafduur in de straftoemeting en het gebruik van de voorlopige hechtenis als onmiddellijke (korte) straf (SNACKEN & BEYENS, 2002).

Van een *coherent reductionistisch beleid* is in België nog steeds geen sprake. Deze optie werd weliswaar verdedigd in de oriëntatienota van minister DE CLERCK in 1996 en in het wetsontwerp inzake o.a. de optimalisering van de penitentiaire capaciteit van minister VERWILGHEN van 2001. Geen van beide werd echter politieke realiteit. Onze beschrijving in de jaren '90 van het Belgisch beleid als een *stilstandbeleid* (BEYENS, SNACKEN, ELIAERTS, 1993) of een beleid van *dualisering* is nog steeds geldig: enerzijds worden de vele nadelen van de vrijheidsberoving onderkend en worden meer alternatieven ingevoerd, anderzijds blijven de alternatieven verbonden met de gevangenisstraf en worden meer

en langere gevangenisstraffen voorzien voor bepaalde categorieën ernstig geachte misdrijfplegers, in het bijzonder drugs-, seksuele en geweldsdelinquenten (TUBEX, 2002).

Het strafbeleid begint bij de strafbaarstellingen en het wettelijk vastleggen van de strafsoort en de strafduur. De Subcommissie Straftoemeting van de Commissie-Holsters heeft een aantal voorstellen uitgewerkt om de vrijheidsberoving echt als *ultimum remedium* te hanteren. Ook hier ligt een duidelijke parlementaire verantwoordelijkheid.

4. Politieke verantwoordelijkheid en legitimiteit in een democratische rechtstaat

Justitie is in België jarenlang een verwaarloosde materie geweest op politiek vlak (ELIAERTS, 1997). En binnen Justitie zijn gedetineerden en geïnterneerden duidelijk nog eens de minst ‘populaire’ rechtssubjecten. Er is dus politieke moed nodig om in deze materie initiatieven te nemen, zeker in de richting van het versterken van de rechtspositie van en het investeren in meer menswaardige omstandigheden voor deze populatie.

Sinds de ‘zwarte zondag’ van 1991 en de zaak-DUTROUX in 1996 gaat de publieke, mediatieke en politieke aandacht vooral naar problemen van veiligheid, criminaliteitsbestrijding en bescherming van slachtoffers. Daarmee dreigt echter de rechtsbeschermende functie van het (straf)recht in het gedrang te komen en meteen ook de rechtspositie van verdachten, veroordeelden en gedetineerden. Het strafrecht dreigt te evolueren tot een louter instrument in handen van het beleid waarmee de veiligheidsverlangens van een bange bevolking worden vervuld. Maar meteen ook verwordt de rechtsstaat tot een manager van veiligheid en repressie. Al te dikwijls gaat zo’n veiligheidsbeleid gepaard met vijandsbeeldvorming. Empathie, respect en solidariteit wijken voor afgunst, punitiviteit en uitsluiting (GUTWIRTH, RAES & ROEF, 1997). In een samenleving waarin de solidariteit van de angst voor ‘monsters’ – zoals dé rondhangende jongere, dé illegale vluchteling, dé migrant, dé kinderverkrachter en dé ‘psychopaat’ (GARAPON & SALAS, 1996: 71) overheerst, is een doordachte en uitgebalancheerde hervorming van het strafrechtstelsel onmogelijk.

Nochtans is het in een *democratische rechtstaat* precies de plicht van politici om drie, tot elkaar in spanning staande en elkaar soms overlappende *constitutio-nieel verankerde* principes te verenigen: de erkenning van fundamentele rechten en vrijheden van de mens, de rechtsstatelijkheid en de democratie (S. GUTWIRTH, 1998).

In de eerste plaats erkennen de grondwetten van democratische rechtsstaten een reeks *fundamentele rechten en vrijheden*. Deze functioneren in het hart van het politieke project om de individuen te beschermen tegen een ontspoorde machtsuitoefening. In beginsel is het de staat niet toegelaten om zich met deze rechten en vrijheden in te laten. Zij functioneren als een schild. De fundamentele rechten en vrijheden belichamen in die zin tegelijk een erkenning van de macht van de individuen en de ondergrens van de inmenging van de staatsmacht. De veroordeling of internering wegens een strafbaar feit wordt niet langer aanvaard als voldoende

reden voor het verlies van deze fundamentele rechten en vrijheden: de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt dat de overheid elke beperking aan deze rechten en vrijheden moet rechtvaardigen, d.w.z. dat deze beperkingen bij wet vastgelegd moeten zijn, een legitiem doel moeten nastreven en proportioneel moeten zijn, d.w.z. absoluut noodzakelijk om dat legitiem doel te kunnen bereiken. Dit is precies het doel van de wetteksten ontworpen ten aanzien van gedetineerden en geïnterneerden.

In de tweede plaats verankeren de grondwetten van democratische rechtsstaten de principes van de *rechtsstatelijkheid* ("rule of law"): zij constitueren een rechtsstaat. De genoemde principes streven er opnieuw naar de macht van het bestuur te beperken, maar nu gebeurt dit niet meer door het vaststellen van limieten aan het bereik van de macht, maar door het uitdokteren van een 'interne' organisatie van de machtsuitoefening. De leidraad van de *rule of law* is de onderwerping van het bestuur en de staatsmacht aan een geheel van restrictieve en controlerende constitutionele regels en mechanismen. Dit veronderstelt de legaliteit van het overheidshandelen: besturen kan alleen in overeenstemming met het recht. Dit betekent dat de publieke overheden gebonden zijn door hun eigen regels en hun machten uitsluitend kunnen uitoefenen op een wettelijke wijze. Alle machten emaneren van de Grondwet (die op zijn beurt wordt verondersteld de wil van het soevereine volk te vertalen) en elke machtsuitoefening moet interpreteerbaar zijn als de uitdrukking van een constitutionele bepaling. Hierdoor wordt het bestuur aanspreekbaar en kan het ter verantwoording worden geroepen. Deze essentiële *accountability* van de overheidsmacht impliceert eveneens dat het overheidshandelen controleerbaar en transparant is. Het regelen van de uitvoering van straffen en maatregelen, waarschijnlijk de meest vérgaande interventie in het leven van de burgers, moet des te meer aan deze principes beantwoorden (GUTWIRTH & DE HERT, 2002).

In de derde plaats erkennen de grondwetten van democratische rechtsstaten de idee van de *politieke zelfdeterminering van het volk* en de principes van de democratische vertegenwoordiging. Gezag, macht en *government* zijn alleen dan legitiem als zij emaneren van het volk en als dusdanig reconstrueerbaar zijn. In de democratie staat bijgevolg de participatie van de burgers aan het beleid centraal. Zowel de wetgeving als het beleid dienen in principe afgestemd te zijn op het *algemeen belang*. Dat wordt gerealiseerd doorheen verkiezingen die de representativiteit van de organen en instellingen moeten verzekeren. Zowel de wetgever als de regering vinden als gevolg van de toepassing van de meerderheidsregel een draagvlak in het volk dat hen rechtstreeks of onrechtstreeks verkiest. Verkiezingen vertellen echter niet noodzakelijk welke specifieke aspecten van een beleid wel of niet de goedkeuring wegdragen. Politici kunnen ook geconfronteerd worden met een ogenschijnlijke tegenstelling tussen het algemeen belang en wat (een deel van) 'de' bevolking lijkt te willen (b.v. op basis van een televoting, wat uiteraard niet noodzakelijk een representatief beeld geeft!). De plicht van politici blijft o.i. nog steeds de juiste initiatieven te nemen in het *algemeen belang* van de samenleving. In de Memorie van Toelichting van het Voorontwerp van Basiswet Gevangeniswezen betreffende de interne rechtspositie van gedetineerden en van het eindverslag van de Commissie-HOLSTERS betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden en de straftoemeting wordt uitgelegd waarom het invoeren

van meer autonome niet-vrijheidsbenemende sancties, het werken aan een rechtspositie van gedetineerden, het beperken van de detentieschade en het voorbereiden van de sociale reïntegratie ook in het voordeel is van de samenleving en de slachtoffers. Dit blijkt ook uit wetenschappelijk onderzoek en buitenlandse resultaten. Men kan niet verwachten dat het ruimere publiek op de hoogte is van deze vaststellingen. Het is dan ook normaal dat een deel van het publiek bijvoorbeeld meent dat enkel een lange vrijheidsberoving, zonder vervroegde invrijheidstelling, de maatschappij kan beschermen tegen recidive. Het is de plicht van de wetenschappers te onderzoeken wat de reële resultaten zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de politici de juiste beslissing te nemen en aan het publiek uit te leggen waarom het de juiste beslissing is.

In de recente literatuur (TONRY, 2001; MORGAN, 2001) worden verklaringen voor de verschillen in straf- en penitentiair beleid tussen het 'humanere' Europa en de 'zeer repressieve' Verenigde Staten gezocht in o.a. een andere politieke cultuur: een beroep op onderbouwde wetenschappelijke kennis *versus* emotionele, expressieve en populistische tendensen, het zoeken naar een evenwicht tussen criminaliteitsbestrijding en bescherming van fundamentele rechten *versus* pure *crime control*, een toegenomen aandacht voor slachtoffers van misdrijven *zonder* dat dit automatisch tégen de daders gebruikt wordt.

Wij hebben ons wat die aangelegenheden betreft altijd al Europees gevoeld. We hopen dat te kunnen blijven...

Sonja SNACKEN en Serge GUTWIRTH
1 februari 2004

- BEYENS, K., SNACKEN, S. en ELIAERTS, C., *Barstende muren. Overbevolkte gevangenis: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Antwerpen, Arnhem, Kluwer, Gouda Quint, 1993, 326 p.
- DUPONT, L., "Proeve van een Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen", in DUPONT, L. (ed.), *Op weg naar een Beginselenwet Gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 15-230.
- ELIAERTS, C., "Naar een justitie voor de 21ste eeuw?" in ELIAERTS, C. (red.), *Kritische reflecties omtrent de zaak Dutroux*, Balans 10, Brussel, VUBPress, 1997, 29-49.
- EUROPEES COMITÉ TER PREVENTIE VAN FOLTERING EN ONMENSELIJKE OF VERNEDERENDE BEHANDELING OF BESTRAFFING (CPT), *Rapport au Gouvernement de la Belgique*, Straatsburg, Conseil de l'Europe, CPT/Inf (1994) 15, (1998) 11, (2002) 25.
- GARAPON, A. en SALAS, D., *La République pénalisée*, Parijs, Hachette, 1996, 140 p.
- GUTWIRTH, S. en DE HERT, P., "Grondslagentheoretische variaties op de grens tussen het strafrecht en het burgerlijk recht. Perspectieven op schuld-, risico- en strafrechtelijke aansprakelijkheid, slachtofferclaims, buitengerechtelijke afdoening en *restorative justice*", in: BOONEN, K., CLEIREN, C.P.M., FOQUÉ, R.

- en DE ROOS, TH. A. (eds.), *De weging van 't Hart. Idealen, waarden en taken van het strafrecht*, Deventer, Kluwer, 2002, 121-170.
- GUTWIRTH, S. en SNACKEN, S., "Hoeveel onrechtmatigheid is onmenselijk of vernederend?", Noot bij Hof Mensenrechten, 30 juli 1998, Aerts t. België, in *Mensenrechten*, Jaarboek van het Interuniversitair Centrum Mensenrechten, 1998-2000, Maklu, 2002, 148-161.
- GUTWIRTH, S., "De polyfonie van de democratische rechtsstaat" in ELCHAR-DUS, M., (red.), *Wantrouwen en onbehagen*, Balans 14, Brussel, VUBPress, 1998, 137-193.
- GUTWIRTH, S., RAES, K. en ROEF, D., "Redactioneel. België: een rechtsstaat met vormgebreken. Een proeve tot interpretatie van de Belgische rechtsstaat en van de tendenzen tot zijn instrumentalisering", *Recht en kritiek*, 1997/1, 3-15.
- GUTWIRTH, S., *Waarheidsaanspraken in recht en wetenschap. Een onderzoek naar de verhouding tussen recht en wetenschap met bijzondere illustraties uit het informaticarecht*, VUBPress/MAKLU, Brussel/Antwerpen, 1993, 846 p.
- MORGAN, R., "International standards and controls on sentencing and incarceration use", in: TONRY, M. en FRASE, R.S, *Sentencing and sanctions in western countries*, New York, Oxford University Press, 2001.
- SNACKEN, S., MARY, Ph., BEGHIN, J., BELLIS, Ph., TUBEX, H., JANSSEN, P., BOGAERT, T., *De problematiek van geweld in gevangenissen – La problématique de la violence dans les prisons*, Onderzoeksrapport VUB-ULB, Brussel, 2000, 471 p.
- SNACKEN, S., "Omdat (alle) mensen belangrijk zijn. Bedenkingen bij een "Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoering van vrijheidstraffen", *Panopticon* 1998, 1-8.
- SNACKEN, S., Van ongelijke levensvoorwaarden tot geweld in gevangenissen: het belang van gevangenisregimes, in: DUPONT, L. en HUTSEBAUT, F. (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden. Liber Amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 2001, 455-478.
- TONRY, M., "Symbol, substance, and severity in western penal policies", *Punishment and Society* 2001, Vol. 3, nr. 4, 517-536.
- TUBEX, H., "Van gevaarlijke misdrijfplegers naar langgestraften", in: SNACKEN, S. (ed.), *Strafrechtelijk beleid in beweging*, Brussel, VUBPress, 2002, 239-269.