

Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid

Bij de lectuur van parlementaire stukken met betrekking tot de begroting van het ministerie van Justitie kan men sinds enkele jaren vaststellen dat degenen die zich in het debat mengen vrij goed geïnformeerd de vinger leggen op een aantal merkwwaardige inconsistenties in het penitentiair beleid.

De voortdurende aandacht voor het penitentiair beleid, ook in brede kringen buiten de penitentiaire administratie, schijnt zijn vruchten af te werpen in het parlementair debat en werkt inspirerend bij volksvertegenwoordigers en senatoren bij de bevraging van het beleid van de minister van Justitie.

Eén van de problemen waarvoor de laatste tijd steeds opnieuw de aandacht wordt opgeëist is de overbevolking van de gevangenen. Dit fenomeen is van de allergrootste betekenis, niet alleen omdat het perfect kwantificeerbaar is, maar tevens en vooral omdat het een interessante invalshoek biedt naar zeer diverse facetten van het penitentiair-, het vervolgings- en het straftoemingsbeleid.

I. De overbevolking in de gevangenen

Bij de analyse van de populatie opgesloten in gevangenen kon in ons land tot voor enkele jaren een haast stabiele toestand worden vastgesteld. De meting van de populatie op een vast moment in de tijd nl. 31 december van ieder jaar levert een statisch beeld waaruit blijkt dat van 1977 tot en met 1982 steeds om en bij de 6000 personen in de gevangenis verbleven. Op jaarbasis en dus dynamisch gemeten blijkt het aantal opsluitingen zich reeds geruime tijd om en rond de 20.000 te bewegen.

In deze cijfers is nu sedert korte tijd een duidelijke opwaartse trend waarneembaar. In 1982 bleek bij de eindafrekening het totaal aantal opsluitingen gestegen tot 21.196 en in 1983 liep dit verder op naar 22.670. Ook de dagelijkse stand van de populatie vertoont hetzelfde beeld. In het verslag van de senaatscommissie van justitie bij het ontwerp van wet houdende de begroting van het ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 1984 (24 mei 1984) wordt op p. 14 melding gemaakt van de stand van de gevangenisbevolking op 26 februari 1984. Op dat ogenblik waren er 6.865 gedetineerden en geïnterneerden in Belgische gevangenen opgesloten.

De aangroei van de gemiddelde dagpopulatie met ongeveer 15 % is op zichzelf reeds alarmerend, maar wordt nog ingrijpender wanneer men vaststelt dat zich deze aangroei concentreert binnen enkele categorieën van de bevolking, o.a. de groep preventief gehechten en de minderjarigen in voorlopige bewaring. Het aantal gehechten voor een vervangende gevangenisstraf bedroeg in 1983 niet minder dan 3.104 d.w.z. een aangroei van 28,5 % t.o.v. 1982. Het aantal

vreemdelingen ter beschikking van de openbare veiligheid is de laatste jaren eveneens aangegroeid.

Deze vier categorieën hebben met mekaar gemeen dat zij opgesloten worden in arresthuizen. Het is dan ook in deze instellingen dat de druk van de overbevolking zich het sterkts laat voelen. De categorie van de preventief gehechten stelt kwantitatief gezien de grootste problemen. Ongeveer 50 % van alle opsluitingen betreft voorlopig gehechten. In de dagpopulatie is hun aandeel sedert korte tijd gegroeid van 23 % in 1975 en 1979 tot 30 % (1982) en tot 34 % (1984).

In een recente bijdrage in *Panopticon* (1984, 3 – Eliaerts en Peters) werd reeds uitvoerig ingegaan op het toenemend gebruik van de voorlopige hechtenis waardoor de gevangenis hoofdzakelijk een instelling is geworden waarin opgesloten op basis van een voorlopig statuut wachten op verdere gerechtelijke beslissingen. Het rechtstreeks gevolg hiervan is dat van de alternatieven voor een effectieve gevangenisstraf uiterst weinig gebruik kan worden gemaakt. De strafrechter wordt in zijn straftoemettingsbeleid al te zeer voorgeprogrammeerd. Een periode van voorhechtenis betekent in feite dat de rechter een effectieve gevangenisstraf zal opleggen, dikwijls zelfs gelijk aan de duur van het voorarrest.

II. Korte-termijn-politiek met inconsistenties

Terwijl deze problematische situatie steeds meer het voorwerp is geworden van de zorg van de administratie, van discussies in het parlement, van contestatie binnen en buiten de gevangenis, heeft zij voorlopig slechts aanleiding gegeven tot maatregelen en oplossingen die tot de dagjespolitiek moeten worden gerekend.

Sommige van de voorlopige oplossingen nemen tijdelijk de druk weg op plaatsen waar die druk het normaal penitentiair leven onhoudbaar heeft gemaakt. Andere geven aanleiding tot een kortstondige daling van de gevangenisbevolking. Ondertussen wordt er evenwel ook werk gemaakt van de uitbreiding van de cellulaire capaciteit met de bedoeling op termijn de materieel onduidbare inconvenienten van de overbevolking te kunnen ondervangen.

Het feit dat met een deel van de populatie van voorlopig gehechten van arresthuizen naar strafhuizen wordt uitgeweken (van Antwerpen naar Merksplas, van Vorst naar Leuven-Centraal) maakt de situatie in die arresthuizen tijdelijk weer enigszins leefbaar, maar is anderzijds op termijn nadelig doordat dit het regime in de strafhuizen dreigt te ontwrichten. Daarnaast stellen zich uiteraard heel wat bijkomende praktische problemen o.a. inzake het bezoek aan deze preventief gedetineerden en het vlot contact met hun raadsman.

Om de overbevolking het hoofd te bieden heeft de minister tot nogtoe reeds vijfmaal gebruik gemaakt van een groepsgewijze voorlopige invrijheidstelling van kort gestraften. Deze maatregel heeft een tijdelijke daling van de populatie met enkele honderden voor gevolg. De maatregel grijpt uiteraard niet in op de kern van het probleem nl. het overmatig gebruik van de voorlopige hechtenis.

Bij de bespreking van de begroting van justitie in de Senaat (5 juni 1984) antwoordt de minister aan verschillende senatoren die hem op het probleem van de overbevolking wezen, dat in de toekomst straffen van minder dan vier maanden (behalve in geval van recidive) niet meer zullen uitgevoerd worden. Van een dergelijke uitbreiding van de niet-uitvoering van korte straffen van drie maanden

den tot vier maanden is weinig heil te verwachten vermits een belangrijk deel van de korte effectieve gevangenisstraffen reeds grotendeels zijn ondergaan onder het stelsel van de voorlopige hechtenis.

Alhoewel in het parlementair debat iedereen het erover eens schijnt te zijn dat zowel de voorlopige hechtenis als de uitvoering van vele korte straffen een permanente overbevolking veroorzaken, worden beide factoren te zeer als afzonderlijke onderdelen van het probleem bekeken.

De minister antwoordt hierop door enerzijds te verwijzen naar bestaande alternatieven voor de korte gevangenisstraf en ook naar deze die bij de voorbereiding van de strafrechtshervorming in de maak zijn (eenvoudige schuldigverklaring, ontzetting, uitbreiding van een aangepast boetesysteem, dienstverlening als straf) en door anderzijds in verband met de voorlopige hechtenis te stellen dat hij de procureurs-generaal op het probleem heeft gewezen en dat hij een bijzondere adviescommissie de opdracht heeft gegeven het probleem van de voorlopige hechtenis grondig te bestuderen.

Er is echter te weinig aandacht voor het feit dat het falen van alternatieve straffen en het frequent uitvoeren van korte straffen eigenlijk en hoofdzakelijk een probleemonderdeel is van de vele voorarresten. Probleemoplossingen in de sfeer van de alternatieven voor de korte effectieve gevangenisstraf zullen geen effect sorteren zolang er geen deugdelijk middel wordt gevonden voor het terugdringen van zowel het aantal als de duur van de voorlopige hechtenis.

Inconsistent is in dit perspectief de gemakkelijksoplossing om onder tussen te zoeken naar cellulaire capaciteitsvermeerdering binnen het gevangeniswezen. Dit staat haaks op de beleidskeuze om voorarrest en uitvoering van korte gevangenisstraffen zoveel mogelijk terug te dringen. De modernisering en aanpassing van de bestaande penitentiaire infrastructuur, eventueel met enig capaciteitsverlies, kan alleen maar aangemoedigd worden. Het is echter verontwaardigend wanneer men in de lijst van prioritaire werken die de minister aankondigt, de ombouw van het 'Klein Kasteel' tot gevangenis terugvindt.

Een dergelijke capaciteitsuitbreiding voor Brussel verwekt twijfels in verband met de geloofwaardigheid van verklaringen over het terugdringen van voorarrest en korte straffen, vermits het hoofdzakelijke deze categorieën zijn die de Brusselse gevangenen bevolken.

Een andere inconsistentie in de korte-termijn-politiek m.b.t. penitentiaire overbevolking is het afwisselend koud en warm blazen in verband met voorlopige en voorwaardelijke invrijheidsstelling. Afgezien van de reeds jaren durende discussie over een nieuwe wettelijke regeling terzake, wordt van de ene kant voortdurend aangedrongen op het maximaal aanwenden van de vroegtijdige invrijheidsstellingen om strafduur en populatie in te perken, maar worden van de andere kant al naargelang het modische in de populaire aandacht voor criminaliteit afwisselend allerlei categorieën delinquenten van dit voordeel uitgesloten. In het verleden waren dat plegers van seks- en drugdelicten, nu zijn het vreemdelingen en plegers van geweldsdelicten. Als verantwoording voor de beleidskeuze wordt verwezen naar de ontwikkeling van de misdadigheid en de onveiligheid. De vage en algemene bewoordingen die daarvoor worden aangewend verwijzen veeleer naar bijzondere gebeurtenissen die de publieke opinie hevig hebben beroerd, dan naar een gedegen koelhoofdige analyse van de toestand inzake de ware ontwikkeling van geweldsdelinquentie. Uit een overzicht van de ontwik-

keling van geweldsdelinquentie die in een van de volgende nummers van Panopticon (criminografische bijdrage) zal verschijnen blijkt dat zeer voorzichtig en erg nuancerend moet gekeken worden naar delicten waarbij fysiek geweld wordt aangewend. Een generaliserende reactiewijze zoals nu beleidsmatig door de minister wordt opgelegd is vanuit een nauwkeurige analyse van de gegevens onmogelijk te verdedigen.

III. Nood aan coördinatie bij beleidsvoering

De analyse van cijfers betreffende de gevangenisbevolking en de aandachtige lectuur van parlementaire stukken brengt aan het licht dat het probleem van de overbevolking in de gevangenis acuut is geworden en dat de beleidsinstanties en zij die gekozen werden om op dit beleid toezicht uit te oefenen, zich ten volle bewust zijn van een aantal problemen.

De probleemanalyse en de voorgestelde en verdedigde probleemaanpak boezemt evenwel weinig vertrouwen in.

Een inventaris van de problemen die zeer verspreid worden gesignaleerd mag dan nog indrukwekkend en haast volledig zijn, feit is dat de verduidelijking van de onderlinge samenhang van deze problemen niet of onvoldoende aan bod komt. Het geheel van de bespreking wordt daardoor warrig en vooral de voorgenomen en voorgestelde maatregelen roepen het beeld op van een versplinterd onsamenhangend beleid. Er is grote behoefte aan een consistente beleidsontwikkeling waarbij maatregelen van meetaf aan op mekaar worden betrokken en die op verschillende vlakken tegelijkertijd dienen te worden genomen.

Er kan onmogelijk een doeltreffend penitair beleid worden gevoerd zonder overleg met degenen die verantwoordelijkheid dragen inzake het vervolgings- en het straftoemtingsbeleid. Vooral de problematiek van de voorlopige hechtenis en van de uitvoering van korte en subsidiaire straffen maakt dit duidelijk. Zelfs dit bredere discussiekader zal nog te eng blijken. Vanuit de penitentiaire probleemanalyse dringen nieuwe wetgevende initiatieven zich op. Uit de Belgische ervaringen en de ervaringen in ons omringende landen met de invoering van alternatieven voor de effectieve gevangenisstraf heeft men geleerd dat wanneer deze onvoldoende gerelateerd worden aan de penitentiaire problematiek, ze geen oplossing inhouden voor het uitgangsprobleem nl. het overmatig gebruik van de opsluiting.

Er is grote nood aan een gecoördineerd beleid dat ten volle gericht is op een ernstige en duidelijke drempelverhoging van de toegang tot de gevangenis. De uitspraak die nu haast iedereen in mond heeft genomen nl. '*de gevangenis is het ultimum remedium*' mag en kan geen loze bewering blijven.

Hoe moet een beleid, gericht op een drastische reductie van de opsluiting er uit zien?

IV. De halvering van de gevangenisbevolking: een realistisch perspectief

In een recent verschenen studie, 'Prison and the process of Justice – the reductionist challenge' van Andrew Rutherford (Heinemann, Londen) wordt aangetoond hoe in Groot-Brittannië tussen 1908 en 1938, in Japan tussen 1950 en 1975 en in Nederland tussen 1950 en 1975 voor een strikt reductionistisch opsluitings-

beleid werd gekozen en hoe men er in slaagde de gevangenisbevolking in die periode te halveren. In G.B. kwam men van 63 naar 30 gedetineerden per 100.000 inwoners. In Japan van 91 naar 40 en in Nederland van 66 naar 17. Deze politiek werd met succes gevolgd onafhankelijk van de criminaliteitsontwikkeling. In G.B. en Nederland werd parallel de cellulaire capaciteit van het gevangeniswezen aanzienlijk verminderd, terwijl die in Japan stabiel werd gehouden. Het personeelsbestand werd op peil gehouden zodat de omkaderingspercentages veel gunstiger werden. In G.B. werd een belangrijk aandeel van de daling van de populatie veroorzaakt door het uitschakelen van de vervangende gevangenisstraffen en de opsluitingen voor het nalaten van betalen van schulden. In Japan werd de boete als straf veel sterker gevaloriseerd (85 % van het totaal der veroordelingen tegenover 55 % in ons land). De probatiepraktijk en de voorwaardelijke invrijheidsstelling werden tegelijkertijd sterk gestimuleerd. Ook in Nederland steeg de boete als straf van 42 naar 72 % van het totaal aantal veroordelingen. Tegelijkertijd werd in geval van effectieve gevangenisstraf de duur daarvan drastisch beperkt. Zowel Nederland als Japan ontwikkelden daarnaast een zeer soepel sepotbeleid.

In G.B. werd na de tweede wereldoorlog een beleid gevoerd van differentiatie van straffenrichtingen maar met capaciteitsuitbreiding tot gevolg. Niettegenstaande tegelijkertijd ook alternatieve bestraffingsvormen verder werden uitgebouwd (probatie) of als nieuw werden ingevoerd (dienstverlening) is in die periode de gevangenisbevolking weer continu aangegroeid en tendeert men nu naar een verdrievoudiging van het niveau dat in 1938 werd bereikt. De praktijk toont hier aan dat capaciteitsuitbreiding, zelfs met de legitimering van differentiatie en modernisering van de infrastructuur, uitmondt in een ongewenste expansie van de opsluiting.

Ook in Japan en Nederland groeit sedert enkele jaren de gevangenispopulatie weer aan, maar dan wel in bescheiden mate. Vooral het opsluiten van verdachten en veroordeelden inzake drugdelicten veroorzaakt de aangroei. In Nederland is er de laatste tijd veel druk op het beleid in de richting van een cellulaire capaciteitsvermeerdering. Dit neemt niet weg dat de populatie-omvang duidelijk beneden de 50 % blijft van de uitgangspositie 30 jaar geleden.

In ons land is een dergelijk perspectief realistisch en realiseerbaar mits een gecoördineerd beleid inzake strafbaarstelling (nieuwe wetgeving), vervolging, straftoemeting en strafuitvoering.

Op de eerste plaats dient daartoe een duidelijke lijn te worden getrokken tussen de opsluiting als straf en de andere bestraffingsvormen en dient daarenboven de aanwending van de voorlopige hechtenis strikt aan banden te worden gelegd. De gevangenisstraf mag niet mee op het continuüm van de andere bestraffingsvormen worden geplaatst, integendeel er moet een duidelijke breuklijn aangeduid worden. Het feit dat de vermogensstraf en het uitstel bij mislukking al te automatisch uitlopen op gevangenisopsluiting leidt tot oneigenlijk gebruik van de gevangenisstraf. De invoering van de dagboete heeft in Zweden het aantal vervangende gevangenisstraffen gereduceerd tot iets uitzonderlijks (nl. 130 vervangende gevangenisstraffen jaarlijks voor 250.000 opgelegde boetes).

Bij de hervorming van het strafrecht dient met het fundamenteel onderscheid tussen gevangenisstraf en andere straffen systematisch te worden rekening gehouden en dienen minder ernstige delicten expliciet te worden uitgeslo-

ten van de strafwaardigheid met gevangenisstraf. Er moet dus snel werk gemaakt worden van de toepassing en de uitvoeringswijze van niet-gevangenisstraffen als totaal zelfstandige reactiewijzen los van opsluiting als terugvalpositie. Daarnaast dienen dringend legifererend initiatieven te worden genomen om: 1 – aantal en duur van de voorlopige hechtenis drastisch te reduceren; 2 – te verhinderen dat categorieën als minderjarigen (voorlopige maatregel van bewaring) en landlopers nog in gevangenissen worden opgesloten.

Vervangende gevangenisstraffen, maatregelen van voorlopige bewaring van minderjarigen en landlopers vormen op dit ogenblik samen 30 % van de jaarlijkse opsluitingen in gevangenissen. Het betreft categorieën waarvoor, mits de nodige politieke wil, oplossingen buiten het gevangeniskader niet alleen mogelijk maar hoogst wenselijk zijn.

Een ernstige hervorming van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, gebaseerd op een goede combinatie van correcties en vernieuwingen die in de ons omringende landen (schorsing, opschorting, gerechtelijk toezicht, optrekken van de grens van minimale strafduur voor het delict waarvan de betrokkene wordt verdacht) reeds werden ingevoerd, moet toelaten om deze hoofdcategorie in de penitentiaire bevolking minstens tot de helft te reduceren.

Verder dient in de discussie over de aanwending van de gevangenisopsluiting te worden overwogen of de ter beschikkingstelling van vreemdelingen van de openbare veiligheid niet door andere maatregelen van toezicht kan worden vervangen.

Aansluitend bij deze beleidsbeslissingen in het vlak van de strafbaarstelling, de vervolging en de straftoemeting kan dan penitentiair beleidsmatig gewerkt worden aan de afbouw van de capaciteit, de verzorging van de bestaande infrastructuur in overeenstemming met minima standaardbepalingen zoals 1 cel voor 1 gedetineerde en de begeleiding en toegepaste menswetenschappelijke opleiding van het personeel (1 personeelslid voor 1 gedetineerde).

Dat een dergelijk beleidsplan geen illusoire dagdromerij is hebben andere landen bewezen. Het is niet omdat het gevangeniswezen zich in heel wat Europese landen expansief ontwikkelt, dat een reductionistische politiek onmogelijk is. Op voorwaarde van de nodige politiek wil en een gecoördineerde beleidsvoering kan het tij, zelfs op korte termijn, keren.

T. Peters