

De intenties van de nieuwe minister van Justitie

Sinds 30 september 2020 hebben we eindelijk een nieuwe regering. De zeven partijen van de Vivaldi-coalitie hebben een inhoudelijk akkoord bereikt: het verslag van de formateurs Paul Magnette en Alexander De Croo (84 pagina's). Doelstellingen op het gebied van justitie en defensie werden ontwikkeld in het vierde deel van het verslag (pp. 59-67), genaamd "*een veilig land*". De (veiligheids)toon werd dus meteen gezet. Kort gezegd wil de regering een sneller en efficiënter justitieel apparaat, dat het gevoel van straffeloosheid aanpakt: straffen zullen effectief worden uitgevoerd en de politie wordt versterkt.

Op 4 november 2020 heeft de vice-eersteminister en minister van Justitie Vincent Van Quickenborne twee documenten aan de Kamer voorgesteld: zijn beleidsverklaring (deze verklaring van 52 pagina's is geldig voor de hele legislatuur)¹ en zijn 'algemene beleidsnota justitie' (deze nota van 25 pagina's is geldig tijdens het eerste jaar van de legislatuur).² Deze documenten bouwen verder op het regeerakkoord. De minister wil justitie "*sneller, menselijker en straffer*" maken. De digitalisering van justitie moet deze snelheid garanderen. Menselijkheid impliceert dan weer dat slachtoffers niet in de kou blijven staan, maar ook dat een gevangenisstraf zinvol wordt ingevuld. Tezelfdertijd moet justitie straffer: korter op de bal spelen, meer straffen uitvoeren, recidive hard aanpakken. Kortom: er zal een krachtadig veiligheidsbeleid gevoerd worden.

Degenen die met de komst van de nieuwe minister hoopten op een minder repressief beleid zullen dus teleurgesteld zijn. De nieuwe minister lijkt ervan overtuigd te zijn dat het repressieve beleid efficiënt is om "*ons land veiliger te maken*", al lezen we hier en daar ook voorstellen voor een op re-integratiegerichte invulling van de straf. We zullen in dit editoriaal inzoomen op enkele delen van de beleidsverklaring die betrekking hebben op het gevangenisbeleid. Ook verderop in deze editie van Fatik komen bepaalde aspecten, zoals het individueel detentieplan, nog aan bod.

Hervorming van het strafrecht, het strafprocesrecht en het strafuitvoeringsrecht

Een positief punt is dat de minister wil doorzetten met de hervorming van het strafrecht, het strafprocesrecht en het strafuitvoeringsrecht. De bedoeling is een nieuw Strafwetboek te schrijven, op basis van het werk dat al werd uitgevoerd door de expertencommissie Joëlle Rozie en Damien Vandermeersch. Niettemin wil de minister aanvullend advies vragen aan deze commissie over feminicide, ecocide, ter beschikkingstelling, opgelegde behandeling en over de omgang met gedetineerden die hun strafeinde bereiken, maar nog een ernstig gevaar vormen voor de maatschappij. Er is volgens de minister ook nood aan een krachtadige aanpak van seksueel geweld en daarom moet het hoofdstuk van het huidige Strafwetboek seksuele misdrijven herschreven worden (zonder te wachten op de hervorming dus). Ook zullen experts gevraagd worden om een systeem van gedeeltelijke toerekeningsvatbaarheid voor alle misdrijven uit te werken.

Hoewel er ook gesproken wordt van een hervorming van het strafuitvoeringsrecht, lijkt de intentie om een Wetboek van Strafwetgeving op te stellen verdwenen te zijn. De voormalige minister van Justitie, Koen Geens, was nochtans reeds begonnen met het opstellen van dit wetboek, hetgeen een absolute meerwaarde zou vormen.³ De hervorming van de strafuitvoering die nu vooropgesteld wordt, lijkt vooral te impliceren dat er meer straffen worden uitgevoerd, korte straffen inbegrepen. Om de korte straffen te kunnen uitvoeren, wil de minister het deel van de wet externe rechtspositie voor straffen onder de drie jaar in werking laten treden. Veel actoren in het veld vrezen deze hervorming, aangezien het op korte termijn zal leiden tot een toename van de gevangenispopulatie. Toch is het mogelijk dat deze omslag op langere termijn zal bijdragen tot een vermindering van de gevangenisinflatie. Het huidige systeem draagt immers ook aan die inflatie bij, aangezien rechters meer gebruik van voorlopige hechtenis maken en vaak langere straffen uitspreken wanneer ze een gevangenisstraf effectief uitgevoerd willen zien. Overbevolking in de gevangenissen is dus geen sterk argument tegen de inwerkingtreding van de reeds in 2006 gestemde wet. Er kan beter ingezet worden op meer doordachte manieren om de gevangenisinflatie tegen te gaan (zie verderop).

Tijdens de laatste legislatuur had minister van Justitie Koen Geens aangegeven dat hij niet langer rekening wilde

1 Beleidsverklaring van de vice-eersteminister en minister van Justitie van 4 november 2020, *Parl. St. Kamer*, nr. 55-1610/015.

2 Algemene beleidsnota justitie van minister van Justitie van 4 november 2020, *Parl. St. Kamer*, nr. 55-1580/016.

3 Zie daarover: E. MAES, A. JONCKHEERE en O. NEDERLANDT, "Editoriaal. Strafwetgeving in België anno 2020", *Panopticon* 2019, 237-253.

houden met recidive bij het vaststellen van de datum voor voorwaardelijke invrijheidsstelling. Hij wilde echter de datum waarop alle veroordeelden aanspraak op voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen maken, verlaten tot de helft van de straf (of nog later). Over de datum voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling lezen we niets in de huidige beleidsnota's. We hopen dat de nieuwe minister deze plannen zal laten varen, aangezien een spoedige (voorbereiding van) voorwaardelijke invrijheidsstelling de re-integratie van veroordeelden ten goede komt.

De gevangenisinflatie tegengaan? Integendeel...

Een van de prioriteiten van de minister zou moeten zijn om de gevangenisinflatie aan te pakken. Onderzoekers betogen reeds lange tijd dat dit enkel kan worden verwezenlijkt door middel van uitgebreide hervormingen, waarbij het gebruik van de gevangenis daadwerkelijk verminderd wordt. Zulke hervormingen zouden bijvoorbeeld op het niveau van de voorlopige hechtenis moeten worden doorgevoerd.

Het aangekondigde beleid zal waarschijnlijk echter leiden tot een toename van het aantal mensen dat in het penitentiare net verstrikt geraakt. Hoewel er verwezen wordt naar alternatieve geschillenbeslechting, met inbegrip van bemiddeling, worden daarover geen verdere details vermeld in de beleidsnota's. Op verschillende punten wordt daarentegen juist een repressiever beleid aangekondigd.

Ten eerste zal het antwoord op de kleine criminaliteit inderdaad een repressieve vorm aannemen, eerder dan een sociale: overtreders zullen kordaat aangepakt worden – lees: onmiddellijk een boete moeten betalen. Ook moet de strafrechtelijke reactie sneller volgen binnen een lik-op-stukbeleid: *"Justice delayed is justice denied."* Er kunnen nochtans kritische vragen gesteld worden bij het model van onmiddellijke verschijning, zoals een toename in strengheid van bestraffing, onvoldoende voorbereidingstijd voor de verdediging, etc.

Ten tweede wordt in de beleidsnota's herhaaldelijk benadrukt dat de regering bereid is om recidive nog strenger aan te pakken: *"Geen plaats voor recidive"*, *"recidivisten worden strenger en harder aangepakt"*, etc. Er wordt weinig aandacht besteed aan de oorzaken van recidive. Niettemin is het positief om te lezen dat voor bepaalde soorten criminaliteit (seksuele delicten, delicten die verband houden met een verslaving) een meer preventieve en/of multidisciplinaire aanpak wordt aangekondigd. De implementatie op het terrein zal natuurlijk moeten volgen.

Ten derde is er een duidelijke politieke wil om de uitvoering van het Masterplan voort te zetten. Dat betekent dat het penitentiare landschap verder wordt uitgebreid door de bouw van nieuwe gevangenissen. Na zijn laatste bezoek had het CPT nochtans aanbevolen aan België om de gevangenisinflatie terug te dringen zonder de capaciteit te verhogen. Het is namelijk geweten dat louter het verhogen van de gevangenis capaciteit weinig resultaat oplevert inzake het terugdringen van overbevolking. Bestaand wetenschappelijk onderzoek op dat gebied wordt genegeerd: er wordt besloten om te blijven investeren in muren. De projecten zijn talrijk:

"De bouw van de gevangenissen van Haren en Dendermonde is bezig en wordt deze legislatuur afgerond. De DBFM-procedure (Design, Build, Finance & Maintain) voor de vervanging van het arresthuis te Antwerpen zal verder afgerond worden zodat de bouw nog deze legislatuur kan starten. De renovatie van Merksplas en de procedures voor extra capaciteit in Ieper, Ruiselede en Jamioulx worden verdergezet. De vervanging van de Toren van Lantin kan niet op het voorgestelde terrein uitgevoerd worden. Er zal een nieuw voorstel voorgelegd worden aan de regering. Er wordt niet alleen ingezet op aangepaste capaciteit maar ook op diversificatie van de capaciteit. Zo werd de procedure voor de gevangenissen van Vresse en Leopoldsborg recent gelanceerd. Deze zullen gebouwd worden met het oog op een progressief regime ter voorbereiding op de terugkeer naar de maatschappij."

Ondanks kritieken blijft dus ook de beslissing om privébedrijven te gebruiken voor de bouw en het onderhoud van nieuwe gevangenissen behouden.

De minister erkent dat onze gevangenissen momenteel *"sterk beveiligd"* zijn. Dat lijkt hij echter niet te willen veranderen. Wel wil hij transitiehuizen ontwikkelen voor een specifieke doelgroep, met name voor gedetineerden die een minder hoogbeveiligde detentiecontext nodig hebben. In het laatste nummer van Fatik werd al gewaarschuwd voor het net-widening effect dat zo ontstaat.⁴ Bovendien wil de minister het gebruik van de transitiehuizen uitbreiden, maar geeft hij niet aan of de twee lopende proefprojecten werden geëvalueerd en of de uitkomst van deze eventuele evaluatie positief is.⁵

4 A.-S. VANHOUCHE en O. NEDERLANDT, "De Belgische transitiehuizen: nood aan een terugkeer naar het originele concept van detentiehuizen", *Fatik* 2020, afl. 167, 11-14.

5 *Ibid.*, 17-18.

De geïnterneerden en mensen met psychische stoornissen? Sluit ze op!

"Geïnterneerden horen niet thuis in de gevangenis," zo lezen we terecht. Toch moet zorgen voor geïnterneerden ook "hand in hand gaan" met de bescherming van de maatschappij, zo staat in de beleidsnota's. Deze zorg zal dus verleend worden in gebouwen die deze combinatie toelaten: forensische (detentie)centra. De bouw van nieuwe FPC's te Paifve, Waver en Aalst wordt dus als een prioriteit beschouwd. Hoewel de wet van 5 mei 2014 betreffende de internering voorziet dat er overeenkomsten betreffende de plaatsing van geïnterneerden in ziekenhuizen worden afgesloten⁶, werden er tot nu toe geen overeenkomsten afgesloten en lijkt dat geen prioriteit te zijn in het toekomstige beleid. Voorrang wordt dus gegeven aan de opsluiting in (hoog)beveiligde settings. We weten nochtans dat veel geïnterneerden niet opgesloten blijven vanwege hun gevaarlijkheid, maar omwille van sociale en/of juridische redenen: een gebrek aan verblijfsrecht, gebrek aan geschikte inrichtingen, co-morbiditeit die het moeilijk maakt om in geschikte structuren te worden gehuisvest, etc.

Technologie als religie?

Zeker, het rechtssysteem en de gevangenen moeten worden gemoderniseerd. Digitale dossiers moeten het gemakkelijker maken voor mensen om toegang tot hun dossier te krijgen. Toch kan technologie slechts een middel zijn en mag het geen doel op zich worden.

De minister lijkt ervan overtuigd te zijn dat "goede dienstverlening start met moderne en aangepaste gebouwen". Deze ingesteldheid houdt geen rekening met wat David Scheer "*le paradoxe de la modernisation carcérale*" noemt.⁷ Een nieuwe en moderne gevangenis betekent niet noodzakelijkerwijs een betere detentiebeleving. Zo worden nieuwere gevangenen over het algemeen als kouder ervaren door gedetineerden, omdat ze minder mogelijkheden voor menselijk contact bieden. Bovendien is er de intentie om het gebruik van videoconferenties voor rechtszittingen verder te benutten. Deze intentie wordt sterk aan de kaak gesteld door actoren in het veld⁸: een menselijke justitie vereist persoonlijke hoorzittingen.

Door tijdens de pandemie de gesprekken tussen gedetineerden en hun familieleden via videoconferentie als 'bezoeken' te beschouwen ("*Tussen maart en september 2020 hebben al meer dan 55 000 digitale bezoeken plaatsgevonden in de 35 penitentiaire instellingen*"), worden de perverse gevolgen van de verschuivingen naar het digitale zichtbaar. Deze videoconferentiegesprekken zouden moeten worden beschouwd als telefoongesprekken, en zeker niet als bezoeken. Een 'ontmoeting' vereist menselijk contact. Daarenboven, als er zo sterk wordt ingezet op digitalisering, zou het principe van normalisering ertoe moeten leiden dat gedetineerden toegang tot hun mobiele telefoon en internet krijgen, maar daar is absoluut geen sprake van.

Tot slot...

Besluitend moeten we dus betreuren dat de aanpak van de nieuwe minister vooral repressief is, terwijl de effectiviteit van een repressief beleid nooit bewezen werd. Ook valt te betreuren dat, niettegenstaande er experts betrokken worden bij de hervorming van het straf- en strafprocesrecht, er politiek zeer weinig gebruikgemaakt wordt van academische en wetenschappelijke kennis om het vorige beleid te evalueren en het toekomstige beleid te ontwikkelen. In dat verband is het belangrijk om in herinnering te brengen dat de wet van 23 maart 2019 de oprichting van een penitentiaire beleidsraad in het vooruitzicht stelde, met als doel om advies over het penitentiaire beleid te formuleren. Deze penitentiaire beleidsraad moet bovendien een brede samenstelling hebben: medewerkers van de penitentiaire administratie, magistraten, advocaten, mensen uit de academische wereld, etc.⁹ Het zou positief en nuttig zijn om deze raad effectief op te richten en te consulteren voor er hervormingen aan het penitentiaire beleid doorgevoerd worden.

Olivia Nederlandt¹⁰

⁶ Art. 3 Wet 5 mei 2014 betreffende de internering, BS 9 juli 2014.

⁷ D. SCHEER, "Le paradoxe de la modernisation carcérale", *Cultures & Conflits* 2013, afl. 2, 95-116.

⁸ Zie bv. "Une loi Covid dangereuse pour la justice", 26 november 2020, *Le Vif*, <https://www.levif.be/actualite/belgique/une-loi-covid-dangereuse-pour-la-justice-carte-blanche/article-opinion-1362103.html>.

⁹ Art. 5-8 Wet 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van penitentiair personeel, BS 11 april 2019. De datum van de inwerkingtreding van deze artikels hangt af van een koninklijk besluit. Deze artikels waren op het moment dat dit artikel werd geschreven nog niet in werking.

¹⁰ Docent aan Université Libre de Bruxelles, gastdocent aan Université Saint-Louis Bruxelles en postdoctoraal onderzoeker bij F.R.S.-FNRS. De auteur wil Lars Breuls hartelijk bedanken voor zijn hulp, die de kwaliteit van de tekst sterk heeft verbeterd.