CCSP
Conseil central de surveillance pénitentiaire

CTRG
Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen

De uitvoering van gevangenisstraffen van twee jaar of minder: vanaf 1 september 2023 nog meer detenties in onaaanvaardbare omstandigheden

- 31 augustus 2023 -

Inleiding

Aan het begin van de legislatuur kondigde de regering haar intentie aan om meer gevangenisstraffen uit te voeren. Voorheen werden straffen tot 3 jaar geregeld door ministeriële omzendbrieven die door de gevangenisadministratie werden toegepast. Onder dit stelsel werden de meeste veroordeelden onmiddellijk onder elektronisch toezicht geplaatst en nadien voorlopig in vrijheid gesteld. Voortaan berust de bevoegdheid tot toekenning van uitvoeringsmodaliteiten bij de strafuitvoeringsrechter en zullen heel wat veroordeelden enige tijd effectief in de gevangenis worden opgesloten vooraleer van de strafuitvoeringsrechter een strafuitvoeringsmodaliteit (beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling) te kunnen verkrijgen. In een eerste fase die inging op 1 september 2022 was de nieuwe regeling van toepassing op straffen van meer dan 2 jaar tot 3 jaar. Vanaf 1 september 2023 zal dit ook het geval zijn voor straffen van 6 maanden tot 2 jaar.

Zoals de minister van Justitie in november 2019 beklemtoonde, was het ook de bedoeling om met het oog op de uitvoering van korte straffen te voorzien in een "aangepaste capaciteit met een lager veiligheidsniveau", met als doel "detentieschade te voorkomen en de band met de buitenwereld te behouden"[1].

We worden evenwel geconfronteerd met een onophoudelijk aangroeiende overbevolking van de gevangenissen en de aangekondigde nieuwe infrastructuur is niet beschikbaar. Bovendien stuit de korte gevangenisstraf op steeds meer kritiek. Ook stelde de minister van Justitie bij de opening van de rondetafel over de voorlopige hechtenis voorop: "Laat ik beginnen met goed nieuws: de criminaliteitscijfers in ons land, die zijn lager dan ooit. Ze dalen jaar na jaar. Dat is mede te danken aan de inzet van jullie en iedereen bij politie en justitie. Dat maakt het des te paradoxaler dat we vandaag meer dan ooit te kampen hebben met overbevolking in onze gevangenissen. Dat is geen nieuw probleem. Integendeel. Het sleept al decennia aan"[2].

In zijn advies van 17 mei 2022 over de uitvoering van de korte straffen uitte de Centrale toezichtsraad voor het gevangeniswezen (verder: CTRG) zijn bezorgdheid over de omstandigheden waarin de uitvoering van de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder zal plaatsvinden en over de gevolgen van de nieuwe regeling op de overbevolkingsproblematiek. Deze mededeling bouwt voort op dat eerste advies.

---

[1] Beleidsverklaring, 4 november 2019, Doc. Parl. Kamer, DOC 55 1610/015, p. 34.

[2] Van Quickenborne, V. (10 juni 2022). *Rondetafelgesprekken 'overbevolking in de gevangenissen', eerste rondetafel in het teken van de voorlopige hechtenis.* Raadpleegbaar via: SpeechMinisterRondeTafel100622_NL.pdf (belgium.be).

De uitvoering van de korte straffen

De voor- en nadelen van korte gevangenisstraffen zijn al jaren het onderwerp van levendige debatten onder experts, zo ook in Nederland. Naar aanleiding van het rapport van de RSJ verzocht de toenmalige Nederlandse minister voor Rechtsbescherming het WODC onderzoek te doen naar korte detenties. In het onderzoeksrapport wordt op basis van internationaal wetenschappelijk onderzoek bekeken in hoeverre de korte straffen bijdragen aan het bereiken van welbepaalde detentiedoelen zoals speciale preventie, generale preventie en vergelding. De algemene conclusie luidt dat "korte vrijheidsstraffen (…) wat betreft het bereiken van strafdoelen niet te verkiezen [zijn] boven andere typen straffen".

Wetenschappelijk onderzoek toont dus aan dat korte vrijheidsstraffen weinig bijdragen aan detentiedoelen zoals resocialisatie en herstel en ook geen afschrikwekkend effect hebben. Korte gevangenisstraffen veroorzaken echter dikwijls detentieschade zoals verlies van werk, huisvesting, sociale relaties en bijkomende schulden. Het stigma van opsluiting bemoeilijkt ook de resocialisatie. Daarnaast kunnen korte detenties negatieve effecten hebben op belangrijke hersenfuncties zoals concentratievermogen en impulscontrole[3].

Korte gevangenisstraffen dragen dus niet bij aan een succesvolle terugkeer in de samenleving. Onderzoek toont aan dat met alternatieve straffen zoals werkstraffen en elektronisch toezicht betere resultaten kunnen worden geboekt dan met korte gevangenisstraffen. Een alternatieve straf verkleint de kans op recidive met 50%[4].

Er rijzen bijgevolg ernstige vragen bij de maatschappelijke meerwaarde van korte gevangenisstraffen.

Overbevolking

De uitvoering van de korte straffen leidt onvermijdelijk tot een bijkomende toename van de gevangenispopulatie en verhoogt de ook nu al onhoudbare druk op de gevangenissen.

De oplossing voor die toenemende gevangenispopulatie ligt volgens de minister van Justitie in het creëren van bijkomende capaciteit. Nieuwe gevangenissen worden geopend, de capaciteit van de oude, aftandse gevangenissen die volgens de oorspronkelijke plannen door de nieuwe gevangenissen zouden worden gesloten, blijft behouden, de uitrol van 15 detentiehuizen werd in het vooruitzicht gesteld[5] en bijkomende transitiehuizen zouden worden geopend.

In het persbericht van 1 april 2022 werd de opening van acht detentiehuizen in het vooruitzicht gesteld om een bijkomend aantal veroordeelden op te sluiten, maar de mededeling bleef vaag over het tijdstip waarop deze detentiehuizen zullen openen. Alleen de detentiehuizen in Kortrijk en Vorst zijn inmiddels geopend. Momenteel verblijven 35 veroordeelden in deze twee detentiehuizen met een capaciteit van 114 plaatsen.

Op 31 augustus 2023 verblijven 11 513 gedetineerden in de gevangenissen, terwijl de capaciteit 10 432 plaatsen bedraagt. Op 15 augustus 2023 waren er na het bijplaatsen van 285 tijdelijke

[3] Ligthart, S., van Oploo, L., Meijers, J., Meynen, G., & Kooijmans, T. (2018). De Nederlandse detentieomgeving en het resocialisatiebeginsel, Implicaties van neuropsychologisch onderzoek', *NJB* 2018/146.
[4] Claessens, J. (2022). Pleidooi voor de (door)ontwikkeling van de taakstraf en thuisdetentie ter vervanging van de korte gevangenisstraf. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht, (2020)1,* p. 6-12.
[5] Zie persbericht: Overheid gaat over tot aankoop 8 detentiehuizen - Team Justitie

noodbedden en de opening van twee nieuwe gevangenissen nog steeds **142 'grondslapers'** in de Belgische gevangenissen. Uit de recentste SPACE I-statistieken die betrekking hebben op de 47 lidstaten van de Raad van Europa, blijkt dat België na Roemenië, Cyprus en Frankrijk de hoogste overbevolkingsgraad heeft[6].

Voor de Raad van Europa, die België ondervraagde over de overbevolkingsproblematiek, verbond België zich er nochtans toe om de juiste richting in te gaan[7][8]. De ervaring in Nederland, waarin tussen 2005 en 2015 de gevangenisbevolking aanzienlijk daalde, en wetenschappelijk onderzoek naar de oorzaken van een daling, bieden een inspiratiebron.

Ook het CPT[9] dringt erop aan om in te zetten op het terugdringen van de gevangenispopulatie en erover te waken dat geen onevenredig grote aandacht aan het vergroten van de capaciteit wordt besteed.

Besluit

De bestaande problemen waarmee het Belgisch penitentiaire systeem wordt geconfronteerd, in het bijzonder de overbevolkingsproblematiek, zullen alleen maar toenemen door de bijkomende uitvoering van korte vrijheidsstraffen.

De CTRG herhaalt zijn aanbeveling aan de minister van Justitie: het is absoluut noodzakelijk om de toename van de gevangenisbevolking te stoppen en meer doorgedreven toepassing van alternatieve straffen te stimuleren, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat de aandacht niet onevenredig wordt gericht op het uitbreiden van de bestaande gevangeniscapaciteit.

Bij de drie fasen van de strafprocedure moet als doelstelling wordt vooropgesteld dat vrijheidsberoving zoveel als mogelijk wordt vermeden:

– tijdens de onderzoeksfase door de voorlopige hechtenis alleen op te leggen indien dit absoluut noodzakelijk is;
– bij de straftoemeting door vrijheidsberoving te zien als het alternatief, wanneer het niet anders kan, voor de straffen die momenteel als zodanig worden omschreven;
– bij de strafuitvoering door met toepassing van een negatieve selectie de voorwaardelijke invrijheidstelling toe te kennen aan alle veroordeelden, behalve aan die veroordeelden voor wie er belangrijke tegenaanwijzingen bestaan.

De gevangenisstraf is een ultimum remedium en moet dat ook blijven.

[6] Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I survey) for 2022 (p.15), 230626_Key-Findings-SPACE-I_Prisons-and-Prisoners-in-Europe-2022.pdf (unil.ch)
[7] Zie het actieplan van België in de zaak 'Vasilescu' (verzoekschrift nr. 64682/12) (DH-DD(2022)384), p. 15.
[8] *Vr. & Antw*. Kamer Commissie van Justitie 2022, 12 januari 2022, CRIV 55 COM 652, p. 14.
[9] CPT/Inf (2018) 8, Résumé du rapport, p. 2.