Gevangenisoverbevolking: maakbare capaciteit, maakbare oplossing?

Een bespreking van de gevangenisoverbevolking in het licht van het jaarverslag en het colloquium van de CTRG

11.815 gedetineerde personen in België. Met deze cijfers[1] opende Pieter Houbey de eerste sessie van het colloquium *"Overbevolking: hebben we de sleutels nog in handen?"* van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTRG) op 24 november 2023. De overbevolkingsproblematiek kent in ons land ongeziene proporties, en het is ook niet verbazend dat de CTRG dit voor het jaar 2022 als transversaal thema had geselecteerd en er in het najaar van 2023 een colloquium aan weidde.

Deze aandacht voor de overbevolkingsproblematiek is echter niet nieuw, integendeel. Maar liefst 30 jaar geleden publiceerden Kristel Beyens, Sonja Snacken en Christian Eliaerts het boek "Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen."[2] Op dat moment kampte België met een toen ongeziene overbevolking in het gevangeniswezen van 7.489 gedetineerde personen.[3] Dit was het resultaat van een alsmaar toenemende gevangenispopulatie sinds de jaren tachtig, die door de auteurs verklaard werd door een stijgend aantal opsluitingen en een langere opsluitingstijd, van twee groepen gedetineerde personen: de beklaagden en de langgestraften.[4]
Deze tendens heeft zich door de jaren heen doorgezet (met uitzondering van enkele dalingen in de populatie door een beperkte instroom en uitzonderlijke maatregelen tijdens de coronapandemie).[5] Anno 2023 wordt het naderende hoogtepunt van de 12.000 gedetineerde personen nog steeds verklaard door de aanwezigheid van bovengenoemde profielen. Echter kennen we daarenboven een aanzienlijke toevloed van kortgestraften, sinds de uitvoering van vrijheidsstraffen tot en met 3 jaar[6], en een toenemend aantal geïnterneerden. Internering blijkt steeds meer uitgesproken te worden, zoals blijkt uit net verschenen studies aan Franstalige en Nederlandstalige kant.[7] Ook in de media klaagt Dr. Kalonji, psychiater in de gevangenis van Sint-Gillis en forensisch psychiatrisch deskundige, aan dat er ook personen waar de interneringswet niet

1 Dagpopulatie 23 november 2023 van DG EPI, zoals gecommuniceerd door P. HOUBEYE op het colloquium "Overbevolking: hebben we de sleutels nog in handen?" van de CTRG.

2 K. BEYENS, S. SNACKEN en C. ELIAERTS, *Barstende muren: overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Arnhem - Deurne, Gouda Quint – Kluwer, 326 p.

3 Cijfers van het Bestuur der Strafinrichtingen, zoals gepubliceerd in K. BEYENS, "Van kwaad tot erger. De evolutie van de gevangenisbevolking in de jaren negentig", *Panopticon* 1996, 174-186.

4 K. BEYENS, S. SNACKEN en C. ELIARTS, *op. cit.,* 81.

5 E. MAES en J. NÈVE, "Detentie in tijden van Corona. Impact van COVID-19-maatregelen inzake strafuitvoering op de omvang van de gevangenisbevolking", *FATIK* 2020, afl. 166, 12-18.

6 Zie L. CLAES en O. NEDERLANDT, "Veroordeeld tot een vrijheidsstraf van drie jaar of minder. Wat zal er met mij gebeuren?", *FATIK* 2022, afl. 176, 5-10.

7 K. SEYNAEVE, M. GOYENS, I. EENS en J. DHEEDENE, "Internering: Recht op zorg?", *Panopticon* 2023, 382-402; O. NEDERLANDT, "Een quasi-automatische beslissing tot internering door een gebrek aan specialisatie", *Panopticon* 2023, 404-423; O. NEDERLANDT *et al.*, "Le prononcé de la mesure d'internement : une décision automatisée faute d'acteurs spécialisés ? Présentation des résultats d'une analyse des dossiers ouverts en 2019 et 2020 au sein des chambres de protection sociale francophones", *Revue de droit pénal et de criminologie* 2023, 1014-1062.

op doelde in psychiatrische annexen in de gevangenis voor onbepaalde duur verblijven.[8]

De redactie van FATIK heeft het jaarverslag van de CTRG aandachtig gelezen en enkele redactieleden waren tevens aanwezig op het colloquium. Wat inhoudelijk weerhouden kan worden, betreft de meetbaarheid, en de maakbaarheid van de overbevolkingsproblematiek. Ondanks de focus op exacte cijfers in de verslaggeving van de CTRG om de problematiek te begroten, kaarten zij ook aan dat overbevolking een relatief en dus 'maakbaar' begrip is. Men spreekt immers enkel van overbevolking wanneer er meer dan 100% van de capaciteit gebruikt wordt, maar het jaarverslag van de CTRG leert ons dat er geen formele definitie bestaat voor capaciteit. Zo is het aantal beschikbare cellen en bedden over de jaren heen aangepast door bedden bij te plaatsen zonder fysiek meer ruimte voor gedetineerde personen te voorzien. Een van de voornaamste aanbevelingen uit het colloquium betreft bijgevolg het objectiveren van de theoretische capaciteit van gevangenissen. Een mogelijk spoor hierbij is het hanteren van oppervlakte per persoon als criterium, zoals reeds voorgesteld door het Europees Anti-Foltercomité (CPT).[9]

Naar onze mening dekt het jaarverslag van de CTRG[10] naast het hoofdonderwerp van overbevolking een veelheid aan thema's (vb. materiële omstandigheden, regime, personeel, beklagrecht, gezondheidszorg, ...) op een toegankelijke manier. In die zin vormt het een kwaliteitsvol pedagogisch instrument of introductie tot de voornaamste actuele problematieken in het gevangeniswezen. De professionalisering van de CTRG blijkt duidelijk uit het verslag. Zo worden statistische gegevens op een duidelijke en doordachte manier weergegeven, of wordt de ambtshalve opvolging van specifieke uitspraken van de Raad van Europa m.b.t. tot het Belgisch gevangeniswezen toegankelijk toegelicht. Echter mogen we niet uit het oog verliezen dat de 'ogen en oren' van de CTRG in alle gevangenissen vrijwilligers zijn die in de Commissies van Toezicht actief zijn. De kwaliteit en volledigheid van de gerapporteerde informatie in de individuele jaarverslagen van de commissies kan sterk variëren, waardoor op voorbeelden gebaseerde rapportage over bepaalde thema's in het gebundelde jaarverslag van de CTRG niet als exhaustief beschouwd kan worden.

Het jaarverslag bevat veel waardevol cijfermateriaal, in een context waar statistieken betreffende het gevangeniswezen zelden publiek toegankelijk of voldoende actueel zijn.[11] We lieten ons echter vertellen dat er een welgekomen inhaalbeweging aan de gang is vanuit de penitentiaire administratie. Heden kunnen we enkel vaststellen dat de CTRG deze leemte aan *up to date* publiek toegankelijk cijfermateriaal invult betreffende hedendaagse thema's binnen het gevangeniswezen. Zo ook over grondslapers, waarvan het opmerkelijk blijft dat voor deze schrijnende problematiek een vaste term bestaat en er statistieken van moeten worden bijgehouden.

Uit het jaarverslag blijkt tevens dat de CTRG in de loop van 2022 een belangrijk aantal adviezen geformuleerd heeft, overwegend uit eigen beweging.[12] De CTRG werkt op dat vlak dus voornamelijk proactief. Het feit dat de CTRG bij verschillende voorvallen niet geraadpleegd werd en ze ambtshalve een advies hebben geformuleerd, roept vragen op. Anderzijds toont de penitentiaire administratie wel een duidelijke bereidwilligheid om het penitentiaire beleid door

8 L. WAUTERS, "Prisons : Le nombre d'internés en forte hausse de 16% sur un an", *Le Soir* 4 december 2023, 2-3.

9 CPT, *Living space per prisoner in prison establishments*: CPT standards, CPT/Inf (2015) 44.

10 CTRG, *Jaarverslag 2022*, te raadplegen op https://ctrg.belgium.be/publicaties/.

11 De jaarverslagen van het Directoraat-Generaal van Penitentiaire Inrichtingen zijn niet gepubliceerd na 2017, al bestaan er online wel gepubliceerde statistieken tot en met 2020: https://justitie.belgium.be/nl/statistieken/dg_penitentiaire_inrichtingen.

12 CTRG, *Jaarverslag 2022*, 45-50.

expertise te informeren door de oprichting van de penitentiaire beleidsraad.[13]

Het jaarverslag roept echter nog verschillende vragen op betreffende het functioneren van de CTRG. Ten eerste is het onduidelijk hoe de CTRG zich precies zal verhouden tot het op te richten Nationaal Preventief Mechanisme (NPM) voor toezicht op de behandeling van de personen die van hun vrijheid zijn beroofd en verblijven in plaatsen van vrijheidsberoving.[14] Ten tweede stelt zich de vraag van het toezicht op de transitiehuizen, aangezien de CTRG hier niet voor bevoegd is.[15] Tot slot, hoe ziet de toekomst van de CTRG, de werking van de Commissies van Toezicht en het beklagrecht eruit met de hervorming van de Basiswet die momenteel besproken wordt?[16]

Deze vragen zullen we vanuit FATIK alvast verder opvolgen. Ongetwijfeld zal er nog veel inkt vloeien over gevangenisoverbevolking en zal het toezicht op de problematiek een essentieel onderdeel worden van het takenpakket van het toekomstige NPM. Echter lijkt het ons ook belangrijk om buiten de formele wegen ook *Jan met de pet* te bereiken om de problematiek zichtbaar te maken. In dat opzicht werden er tijdens de Nationale Dagen van de Gevangenis[17] in november dit jaar opnieuw tal van evenementen georganiseerd om het brede publiek bewust te maken van de wereld achter de gevangenismuren. Ook vanuit FATIK hopen we op onze manier ons steentje bij te dragen aan dit bewustwordingsproces.

Aurore Vanliefde[18]

13 KB van 7 april 2023 betreffende de penitentiaire beleidsraad, *BS* 7 juni 2023, ter uitvoering van art. 5-8 van de wet van 23 maart 2023 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel, *BS* 11 april 2019.

14 Op 24 november keurde de Ministerraad in tweede lezing een voorontwerp van wet goed dat voorziet dat het NPM als onafhankelijk orgaan opgericht zou worden binnen het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM) in nauwe samenwerking met gespecialiseerde organen: Comité P, Myria en de CTRG. Zie https://news.belgium.be/nl/oprichting-mechanisme-ter-voorkoming-van-foltering-tweede-lezing. Deze verplichting heeft België al enige tijd links laten liggen, terwijl het essentieel is binnen het ratificatieproces van het VN Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT). Het voorontwerp moet uiteraard nog de verdere wetgevende procedure doorlopen.

15 CTRG, *Jaarverslag 2022*, 46.

16 De CTRG maakt in het jaarverslag ook een eigen evaluatie van het beklagrecht. Dit valt echter buiten het bestek van dit edito, maar geïnteresseerden kunnen er het reeds verschenen artikel op nalezen van B. DE TEMMERMAN, "Het beklagrecht viert zijn derde verjaardag. Feestje?", *FATIK* 2023, afl. 178, 5-24.

17 https://www.facebook.com/jnpndg/.

18 Eindredactie Fatik en doctoraatsonderzoekster (Aspirant FWO Vlaanderen; 11K1621N) verbonden aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (LINC), KU Leuven.