De behandeling van 'terro'-gedetineerden: kanttekeningen bij het beleid en de praktijk

In dit nummer van FATIK houden we verschillende problemen geassocieerd met radicalisering in de penitentiaire en post-penitentiaire context tegen het licht. Onder meer besteden we aandacht aan de ervaringen in het buitenland met de randvoorwaarden en succesfactoren van 'disengagement'-programma's in de gevangenis. In sommige Europese landen zijn dergelijke programma's ontwikkeld voor gedetineerden met verschillende extremistische overtuigingen. In België daarentegen zoekt het beleid bijna uitsluitend naar antwoorden op de uitdagingen van gewelddadig islamitisch extremisme. Twee voorbeelden hiervan komen in het nummer aan bod: de inbreng van de Vlaamse hulp- en dienstverlening aan gedetineerden die opgevolgd zijn door DG-EPI binnen het kader van gewelddadig extremisme en de opvolging door de Vlaamse Justitiehuizen van deze doelgroep na ontslag uit de gevangenis. In beide gevallen hebben we het over gedetineerden of justitiabelen beschuldigd van of veroordeeld voor het plegen van een terroristisch misdrijf[1] of over andere gedetineerden waarover justitie bezorgd is op basis van verontrustende signalen die wijzen op gewelddadig extremisme. Bijgevolg worden deze gedetineerden 'gelabeld' door het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG-EPI): soms verwijst men naar 'terro'-gedetineerden, soms naar geradicaliseerden. In ieder geval krijgt deze groep bijzondere aandacht en opvolging binnen de gevangenis en door de hogere echelons van justitie. Er wordt ook hard nagedacht over de beste manier om deze doelgroep op te volgen na vrijlating. De maatschappelijke druk om 'iets' te doen aan de problematiek van radicalisering is enorm. De complexiteit van 'het probleem' zelf maakt deze taak niet eenvoudiger. Vandaar de keuze om een themanummer aan radicalisering te wijden.

Om de leeshonger van de lezer op te wekken, zoemen we in de opeenvolgende paragrafen in op drie prangende en actuele dilemma's op het vlak van radicalisering. We kijken naar de huidige beleids-en praktijkontwikkelingen en plaatsen daar een aantal kritische kanttekeningen bij.

Plaatsingspolitiek: isolatie of verspreiding?

De juiste aanpak vinden voor bepaalde groepen van gedetineerden die een dreiging vormen voor de ordehandhaving is een dilemma dat waarschijnlijk even oud is als de gevangenis zelf. Dit dilemma geldt ook voor geradicaliseerde gedetineerden. Voorstanders van de afzondering van dergelijke groepen in een aparte vleugel (of zelfs in een aparte gevangenis) vinden dat deze aanpak het risico minimaliseert dat subversief gedrag of gedachtegoed een negatieve invloed kan hebben op de rest van de gevangenisbevolking. Dit model werd bijvoorbeeld gebruikt in Noord-Ierland en Duitsland voor extremistische republikeinse en linkse gedetineerden in de jaren 1970 en 1980, met gemengde resultaten. Volgens critici werkte de isolatie gewoon het proces van radicalisering in de hand. Daartegenover kan gekozen worden om deze gedetineerden te verspreiden over verschillende penitentiaire instellingen. Op die manier wordt de radicale groepsidentiteit mogelijks onderuitgehaald en het gevoel van discriminatie (wat kan bijdragen tot radicalisering) tussen de betrokken gedetineerden geminimaliseerd. Een dergelijk spreidingsbeleid lag lang aan de basis van de Engelse aanpak van gewelddadige extremistische gedetineerden. Wegens bezorgdheden over intimidatie, subversief gedrag en bendevorming, werd echter in 2016 beslist om drie afzonderlijke eenheden op te richten voor de gedetineerden die een bijzonder risico vormen en die uit de algemene gevangenisbevolking te halen.[2]

In België probeert men een combinatie van beide aanpakken te hanteren. Zo werden er in 2016 twee aparte 'DeRadex'-afdelingen in de gevangenissen van Hasselt en Ittre opgericht waar in totaal een veertigtal gedetineerden ondergebracht kunnen worden. Gedetineerden die hier geplaatst zijn mogen geen contact hebben met gevangenen buiten de afdeling. De beschikbare activiteiten in deze eenheden zijn ook heel beperkt. Daarnaast werden een aantal satellietgevangenissen aangeduid. Voor Vlaanderen en Brussel vervullen de gevangenissen van Gent, Brugge en Sint-Gillis deze rol. Personeel in al die gevangenissen volgde bijhorende vormingen rond verschillende aspecten van de radicaliseringsproblematiek. Het uitgangspunt is dat 'gelabelde' gedetineerden in de eerste instantie worden geplaatst op een gewone afdeling in één van de satellietgevangenissen indien geoordeeld wordt dat de bijhorende risico's kunnen worden beheerst. Wanneer wegens inschatting de gedetineerde een ernstig risico vormt, kan een plaatsing in een van de 'DeRadex'-afdelingen volgen.[3] Via dit tweesporenbeleid probeert DG EPI te genieten van de positieve aspecten van zowel een isolatie- als van

1 *In de zin van titel I ter van het Strafwetboek.*
2 *I. Acheson, Summary of the main findings of the review of Islamist extremism in prisons, probation and youth justice, Ministry of Justice, National Offender Management Service, 2016.*
3 *Actieplan - Aanpak Radicalisering in de gevangenissen, FOD Justitie, 2015.*

een verspreidingsbeleid zonder in de valkuilen van beide te trappen.

Nochtans zijn bij de uitvoering van dit beleid een aantal problemen opgedoken. Ten eerste, het achterliggende principe bij een plaatsing op een gewone afdeling is dat de gedetineerde ook maximaal wordt geïntegreerd in het gewone regime van die afdeling, rekening houdend met de nodige veiligheidsoverwegingen.[4] In de praktijk echter, krijgen die veiligheidsoverwegingen absoluut voorrang. 'Gelabelde' gedetineerden geplaatst op een gewone afdeling zijn bijna altijd het onderwerp van individuele bijzondere veiligheidsmaatregelen of worden in een individueel bijzonder veiligheidsregime geplaatst. De gevolgen hiervan zijn verreikend. Bijzondere *veiligheidsmaatregelen* bevatten een verbod op bepaalde voorwerpen, observatie overdag en tijdens de nacht en verplicht verblijf in bepaalde verblijfsruimtes. Bijzondere *veiligheidsregimes* kunnen uit al die maatregelen bestaan, samen met bijhorende controles op communicatie met de buitenwereld en het opleggen van het bezoek achter glas. In beide gevallen verliezen bijna alle gedetineerden het recht om deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten.

Bovendien bestaat er op dit moment geen mogelijkheid om een klacht in te dienen t.a.v. een beslissing om dergelijke maatregelen op te leggen gezien de relevante artikels van de basiswet pas vanaf april 2020 in werking zullen treden. Op dit vlak leeft België de bepalingen van de Europese rechtsnormen absoluut niet na.[5] Door alle 'gelabelde' gedetineerden in uitzonderingsregimes te plaatsen kan ook beargumenteerd worden dat het Belgische tweesporenbeleid effectief wordt uitgehold. Deze gedetineerden bestaan in een soort penitentiair niemandsland tussen het gewone regime van hun medegevangenen en de extreme fysieke afzondering die in de DeRadex-afdelingen van Hasselt en Ittre heerst. Tot slot, het oorspronkelijk beleid van plaatsing ofwel in een satellietgevangenis ofwel in een DeRadex-afdeling wordt stapsgewijs minder strikt toegepast. 'Gelabelde' gedetineerden worden nu verspreid over verschillende penitentiaire instellingen in Vlaanderen. Sommige 'gewone' instellingen huisvesten meer van deze gedetineerden dan de gedesigneerde satellietgevangenissen. Deze nieuwe plaatsingspolitiek gaat echter niet gepaard met een versoepeling van het veiligheidsbeleid.

Veiligheid versus resocialisatie: een valse dichotomie?

Zoals hierboven werd beschreven zijn bijna alle 'gelabelde' gedetineerden uitgesloten van gemeenschappelijke activiteiten binnen de gevangenis. Dit betekent dat zij geen gebruik kunnen maken van het onderwijsaanbod binnen de muren, noch van sociale of culturele activiteiten. Het groepsaanbod van de centra geestelijke gezondheidszorg ligt ook buiten bereik. Ook sportactiviteiten zijn in heel beperkte mate beschikbaar voor deze groep. Deze situatie werd geproblematiseerd door het anti-foltercomité van de Raad van Europa (CPT) na zijn bezoek aan België in de lente van 2017. Het Comité was van mening dat een tekort aan activiteiten en menselijke contacten geen gepaste manier was om te reageren op moeilijk te beheersen gedrag of veiligheidsimperatieven.

Er werd ook gewaarschuwd dat een regime vergelijkbaar met een vorm van isolatie de geestelijke gezondheid van de betrokken gedetineerden ernstig kon aantasten en hun resocialisatiekansen zou verkleinen.[6] Dat de Belgische staat niet meteen van plan is om deze situatie te veranderen, kan afgeleid worden uit zijn respons op de opmerkingen van het CPT. Hierin werd vastgesteld dat de veiligheidseisen en het detentieregime gezamenlijke activiteiten voor sommige gedetineerden gewoon moeilijk of onmogelijk maken. In plaats daarvan wordt elke 'gelabelde' gedetineerde het onderwerp van een geïndividualiseerd programma van activiteiten. Meer gedetailleerde informatie over de inhoud van dergelijke programma's werd echter niet gespecificeerd.[7]

Terwijl we de risico's die bepaalde individuen vormen voor de samenleving niet mogen onderschatten, heeft de Belgische staat ook verantwoordelijkheden om de resocialisatie van zijn gevangenen te bevorderen. Als het zo moeilijk is voor deze gedetineerden om op een positieve manier aan hun resocialisatie te werken, dan wordt de kans groter dat zij voor strafeinde zullen kiezen en de gevangenis zullen verlaten zonder enige vorm van gestructureerde opvolging of ondersteuning door het Justitiehuis. Ook dit vormt een gevaar voor de veiligheid naar de toekomst toe.

4 *Ibid.*
5 *Volgens regel 70 van de Europese gevangenisregels heeft elke gedetineerde die onderworpen is aan dergelijke maatregelen het recht om een klacht in te dienen en een beroep te doen op een onafhankelijke autoriteit. Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Council of Europe, 11 January 2006.*
6 *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 27 mars au 6 avril 2017, Conseil de l'Europe, 2018, p 32.*
7 *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à la visite effectuée en Belgique du 27 mars au 6 avril 2017, Conseil de l'Europe, 2018, p. 23.*

Wat na detentie?

Om de opvolging van Foreign Terrorist Fighters[8] (FTF) beter te coördineren werden in 2015 steden en gemeenten aangemoedigd door de minister voor Binnenlandse Zaken Jambon om een Lokale Integrale Veiligheidscel (LIVC) op te richten. De bedoeling van deze organen is om informatie uit te wisselen over teruggekeerde of terugkerende FTF en doeltreffende lokale acties t.a.v. deze doelgroep te nemen. De aanpak kan een combinatie zijn van strafrechtelijke of bestuurlijke maatregelen (bv. intrekking reisdocumenten, ambtshalve schrapping uit het bevolkingsregister) en begeleiding. Uiteraard zijn sommige vrijgelaten gedetineerden al op een LIVC besproken. Naast bestuurlijke overheden en afgevaardigden van de politie en parket, namen in enkele locaties ook vertegenwoordigers uit de hulpverlening en onderwijs deel aan deze bijeenkomsten. De LIVC hebben echter veel kinderziektes gekend omwille van visieverschillen over de werkwijzen en samenstelling en omwille van gebrekkige regelgeving rond informatiedeling en beroepsgeheim.

Recent goedgekeurde federale wetgeving heeft de oprichting van een LIVC in alle steden en gemeenten verplicht gemaakt. De reikwijdte van de LIVC wordt ook uitgebreid. Het doel is nu het voorkomen van terroristische misdrijven en niet enkel de opvolging van FTF. Wellicht betekent dit dat bijna alle 'gelabelde' gedetineerden voortaan op een LIVC besproken zullen worden in de aanloop naar en na hun vrijlating (al dan niet onder voorwaarden). De samenstelling en een aantal werkwijzen van de LIVC hebben ook een wettelijke basis gekregen.[9] Toch rijzen er belangrijke vragen over de werking en opdracht van dit orgaan. Ten eerste: flankerende regelgeving moet nog uitgewerkt worden opdat de diensten van de gemeenschappen en gewesten kunnen deelnemen aan een LIVC.[10] Het valt nog af te wachten of deze regelgeving de bezorgdheden van de sociale actoren rond informatiedeling kan wegwerken. Want zonder een volwaardige vertegenwoordiging van de sociale sector is de kans groot dat de LIVC louter een veiligheidsinsteek zullen aannemen. Daarnaast maakt de intrede van deze nieuwe actor met (o.a.) een rol om vrijgelaten geradicaliseerde gedetineerden op te volgen, het strafuitvoeringslandschap complexer. De strafuitvoeringsrechtbank is al bevoegd om strafuitvoeringsmodaliteiten toe te kennen (al dan niet met bijzondere voorwaarden). De betrokken gedetineerden worden na vrijlating opgevolgd door het Justitiehuis dat ook een rol heeft om de hulpverlening in te schakelen en te coördineren als de cliënt meer ondersteuning nodig heeft. Uiteraard is het mogelijk dat bijhorende opvolging en intersectorale coördinatie via een LIVC een meerwaarde kan zijn. De kans bestaat echter ook dat dit verwarring met zich meebrengt met een verwatering van de verantwoordelijkheden van de betrokken diensten als gevolg.

Slot

Binnen deze korte bijdrage hebben we een aantal van de actuele kwesties rond radicalisering geschetst. De complexiteiten eigen aan de problematiek komen hier duidelijk aan bod evenals het feit dat pasklare antwoorden niet voor de hand liggen. Deze dilemma's en de uitdagingen beschreven in de andere artikels van dit nummer zullen ons stof tot nadenken blijven geven in de komende maanden en jaren.

Neil Paterson*

8 Individuen die in België gevestigd zijn of die hier verbleven - al dan niet met Belgische nationaliteit - en die zijn afgereisd naar een jihadistische conflictzone om er zich aan te sluiten bij of om (actieve of passieve) steun te verlenen aan groeperingen die terroristische activiteiten uitvoeren of ondersteunen. Daarnaast gaat het ook over individuen die werden verhinderd om naar zo'n zone af te reizen, of die de intentie hebben om te vertrekken. Ook personen die nog niet aan deze specifieke criteria beantwoorden, maar voor wie er andere bepaalde aanwijzingen bestaan, kunnen als Foreign Terrorist Fighter worden beschouwd. Bron: KB van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Foreign Terrorist Fighters en tot uitvoering van sommige bepalingen van de afdeling 1bis "Het informatiebeheer" van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt, BS 22 september 2016.

9 Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, 19 juni 2018, BS 14 september 2018.

10 Artikel 3§1, Wet tot oprichting van lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme, 19 juni 2018, BS 14 september 2018.

* *Neil Paterson is stafmedewerker bij SAM, steunpunt Mens en Samenleving vzw en redactielid van FATIK.*