

BIJLAGEN BIJ DEEL 6.

JUSTITIEEL BELEID

BIJLAGE BIJ HOOFDSTUK 1. VERVOLGINGSBELEID

Bijkomende informatie m.b.t. de strafrechtelijke vervolging in Vlaamse materies

Hieronder volgt een beknopt overzicht van Vlaamse materies en regelgeving die strafbepalingen bevatten en waarin aan Vlaamse personeelsleden toezichtstaken zijn toegekend, zonder exhaustief te zijn. In bepaalde gevallen wordt ook beknopt vermeld hoe het huidige vervolgingsbeleid georganiseerd is.

Leefmilieu, Natuur en Energie

De bevoegdheden inzake leefmilieu zijn quasi volledig geregionaliseerd.

De regelgeving inzake milieuhandhaving in Vlaanderen ligt vervat in titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), zoals ingevoegd bij decreet van 21 december 2007 (reeds meermaals gewijzigd) alsook het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 (reeds meermaals gewijzigd).

Deze regelgeving omvat een duidelijk en uniform kader voor het toezicht en de sanctionering van het Vlaamse milieurecht. Naast het “klassieke” systeem van strafrechtelijke sanctionering bestaat tevens de mogelijkheid tot bestuurlijke sanctionering. Enerzijds betreft het de zgn. milieu-inbreuken die gedepenaliseerd zijn en exclusief bestuurlijk kunnen worden gesanctioneerd door de gewestelijke entiteit (de afdeling Milieuhandhaving van het dep. LNE). Anderzijds betreft het de zgn. milieumisdrijven, die aan de bevoegde procureur des Konings worden overgemaakt. De procureur des Konings beslist of hij het milieumisdrijf strafrechtelijk behandelt dan wel of het misdrijf wordt doorgestuurd (verval van de strafvordering) naar de gewestelijke entiteit met oog op (alternatieve) bestuurlijke beboeting. Binnen leefmilieu zijn er meerdere handhavingsactoren, zowel gemeentelijk, provinciaal als gewestelijk (binnen en buiten LNE). De gewestelijke toezichthouders binnen het beleidsdomein LNE worden opgesomd in art. 16.3.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) en in art. 12 van het Milieuhandhavingsbesluit (BVR 12/12/2008). De thema's waarop de handhaving betrekking heeft, m.n. de toezichtsoopdrachten, worden vermeld in art. 21 t.e.m. 32 van het Milieuhandhavingsbesluit.

Er is structureel overleg met de parketten en parketten-generaal in het kader van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (plenair en via werkgroepen), waarvan de werking en samenstelling decretaal verankerd is (zie www.vhrm.be). Daarnaast hebben de meeste handhavingsactoren binnen LNE ook (ad hoc) contacten met de werkgroep Vlaamse Milieumagistraten (parketten 1^e aanleg) en het expertisenetwerk leefmilieu (parket-generaal), of maken ze deel uit van regionale leefmilieunetwerken waarin ook de parketten participeren.

Daarnaast kan ook verwezen worden naar o.m.:

- de Prioriteitennota Vervolgingsbeleid Milieurecht van 2000 zoals in april 2013 geactualiseerd en ondertekend door minister Schauvliege en minister Turtelboom: bevat het engagement van de parketten om misdrijven die door de verbalisanten als “prioritair” worden aangeduid het meest gepaste gevolg te geven, d.w.z. strafrechtelijk behandelen of overmaken aan de gewestelijke entiteit met oog op bestuurlijke beboeting
- de Sorteernota van het College van Procureurs-generaal van 2011 met richtlijnen voor strafrechtelijke dan wel bestuurlijke sanctionering van milieumisdrijven

Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

Agentschap Inspectie RWO heeft (strafrechtelijke) handhavingstaken voor de drie beleidsvelden en thema's Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

Er bestaat een commissie handhavingsbeleid RWO waarin is vertegenwoordigd:

Voor de Vlaamse overheid

- het departement RO
- agentschap Wonen
- agentschap OE
- agentschap Inspectie RWO
- Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Voor de parketten:

- Parketten-generaal (2 afgevaardigden)
- Parketten (2 afgevaardigden)

Voor de gemeenten:

- VVSG
- 2 gemeenten

Voor de politie:

- 1 vertegenwoordiger lokale politie

Deze commissie heeft tot nu toe geen verankering in de regelgeving, maar komt wel 2 tot 3 keer per jaar samen over onderwerpen die het algemene beleid betreffen op de beleidsvelden ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed en wonen (krotverhuur - kwaliteitsbewaking woningen – domiciliefraude).

Op de drie beleidsvelden wordt er gewerkt met prioriteiten voor Vlaanderen. De lokale overheden kunnen andere prioriteiten hanteren (bv. optreden tegen lokale problematieken ruimtelijke ordening zoals opdelen van eengezinswoningen, verharding voortuinen voor autoverkoop enz...). De afstemming tussen Vlaamse en lokale prioriteiten wordt betracht via handhavingsprotocols met de individuele lokale besturen.

Naast het overleg via de commissie handhavingsbeleid is er overleg op het niveau van het ressort van een hof van beroep of op niveau van een gerechtelijk arrondissement. Per gerechtelijk arrondissement is er een vast aanspreekpunt in het agentschap Inspectie RWO. Er is een sporadische deelname expertisenetwerk leefmilieu (dat ook RO, OE en WO behartigt).

Werk en Sociale Economie

Strafrechtelijke vervolging heeft betrekking op volgende regelgeving:

- Decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen;
- Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt;
- Decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling;

- Decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers;
- Decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (voor de andere dossiers);

Mobiliteit en Openbare Werken

De juridische grondslag is zowel terug te vinden in federale regelgeving (van voor de regionalisering) als in Vlaamse decreten.

Zonder exhaustief te zijn kan hier verwezen worden naar:

- het Wegverkeersreglement waar personeelsleden van het Agentschap Wegen en Verkeer, van De Lijn ... met politionele bevoegdheden worden belast
- het Algemeen Scheepvaartreglement waar in verband met het verkeer over het water gelijklopende bepalingen zijn opgenomen als deze die gelden in het Wegverkeersreglement voor het verkeer over de weg
- het materialendecreet waar handhavingstaken in verband met sluikestorten en zwerfvuil zijn bepaald
- het K.B. betreffende de technische eisen waaraan motorvoertuigen moeten voldoen waar de bevoegde personen uit het wegverkeersreglement eveneens als bevoegde personen worden beschouwd
- het rooilijnendecreet waarop de personeelsleden van het Agentschap Wegen en Verkeer toezicht kunnen uitoefenen
- de wet op de autosnelwegen die handhavingstaken aan deze zelfde personeelsleden verleend
- het decreet personenvervoer waaraan sommige personeelsleden van De Lijn bevoegdheden ontleen
- de samenwerkingsovereenkomst met de Belgische Staat die onder meer de basis vormt voor de beveiligingstaken op de Vlaamse luchthavens
- het decreet betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren kent handhavingstaken toe aan Vlaamse personeelsleden
- het decreet betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en het scheepvaartbegeleidingsdecreet bevatten een juridische grondslag op dit vlak
- de havenkapiteinswet en het havendecreet bepalen de politionele bevoegdheden van de Vlaamse personeelsleden in verband met handhaving

De contacten met de Parketten zijn niet geïnstitutionaliseerd en verlopen eerder informeel. Op het vlak van de wegeninspectie werd het Vlaamse Gewest in het verleden nauw betrokken bij richtlijnen die werden opgesteld door het openbaar ministerie. Deze richtlijnen zijn echter aan herziening toe.

Bij knelpunten is in de materie van de "gewichtsoverschrijding" ook wel sprake van ad-hoc contacten met de Parketten.

Er zijn informele contacten in verband met verkeersovertredingen die worden vastgesteld door onbemande camera's of naar aanleiding van een trajectcontrole.

Waterbeleid:

Er heeft in het verleden overleg plaatsgevonden tussen de Havenkapitein en de parketten. Momenteel is er geen structureel overleg (MDK; W&Z).

Er heeft in het verleden overleg plaatsgevonden tussen nv De Scheepvaart en de parketten. De samenwerking verloopt vlot o.a. wat betreft het verwijderen van gedumpte wagens. Momenteel is er geen structureel overleg (nv De Scheepvaart).

Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Het al dan niet strafrechtelijk vervolgen van inbreuken op WVG-regelgeving (of van inbreuken op door WVG geïnspecteerde regelgeving), wordt in algemene regel overgelaten aan de beoordelingsbevoegdheid van de parketten. In sommige gevallen wenst de Vlaamse overheid wel uitdrukkelijk dat vervolging wordt ingesteld. Zo wenst Kind en Gezin bvb. dat vervolging wordt ingesteld inzake illegale bemiddeling in adoptiedossiers. In andere gevallen wenst de Vlaamse overheid inspraak te krijgen in het vervolgingsbeleid. Dit is bvb. het geval voor de toepassing van de strafbepalingen uit artikel 128 en volgende van de gecoördineerde ziekenhuiswet, gesteld op de niet-naleving van bepaalde regels. Immers, de gemeenschappen zijn bevoegd voor het verlenen of intrekken van de erkenningen van ziekenhuizen. Dan is het logisch dat zij de intrekking of niet-erkenning effectief kunnen doen naleven. Invloed op de toepassing van de strafbepalingen van art. 128 en vlg. kan hierbij helpen.

Een specifieke situatie betreft de eventuele strafrechtelijke handhaving van bepalingen inzake het preventief gezondheidsbeleid. In het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventief gezondheidsbeleid zijn strafsancities opgenomen, specifiek voor de bevoegdheden van de afdeling Toezicht Volksgezondheid (initiatieven met betrekking tot fysieke, ruimtelijke en materiële omgevingsfactoren: biotische factoren die een gevaar vormen voor de volksgezondheid). In dit kader kunnen maatregelen genomen worden om infecties, allergieën, intoxicaties, epidemieën,... te voorkomen. Bepaalde ambtenaren van de afdeling Toezicht Volksgezondheid hebben ter zake ook politionele bevoegdheden (opmaken Pv's, nemen maatregelen, ...). Niet-naleving van opgelegde maatregelen of verhinderen van het toezicht is strafbaar gesteld. In dit kader functioneert ook een beroepscollege waar iemand die een maatregel opgelegd krijgt van afzondering omwille van verplichte behandeling of een beroepsverbod, in beroep kan gaan.

Vastgesteld wordt dat het zeer klein aantal Pv's dat hierover opgesteld wordt, niet gevolgd wordt door strafvervolging en dit zowel bij Pv's in het kader van de milieuwetgeving VLAREM als in het kader van het preventiedecreet (legionellabesluit). Dat een en ander zijn oorzaak zou vinden in problemen met bewijskracht van de Pv's van de afdeling Toezicht Volksgezondheid, werd tot dusver nooit vernomen.

Een andere situatie waar een vorm van samenwerking/overleg wenselijk is, betreft het informeren van agentschappen over het gevolg dat door het parket gegeven wordt aan bepaalde opsporings- of gerechtelijke onderzoeken. Zo heeft bv. Kind en Gezin er belang bij geïnformeerd te worden over het gevolg dat gegeven wordt aan strafonderzoeken naar kindermishandeling en naar andere mogelijke inbreuken die een risico voor de veiligheid van kinderen inhouden, gesteld door een erkende of vergunde voorziening. Kind en Gezin heeft deze informatie nodig om een beslissing te kunnen nemen inzake een opheffing of een schorsing. Maar het geheim van het onderzoek verhindert dat deze door justitie gegeven wordt. In de regel worden in dergelijke situaties de gewone regels i.v.m. het strafprocesrecht gevolgd: Kind en Gezin stelt zich burgerlijke partij; meldt zich als benadeelde partij; vraagt inzage in het dossier na beëindiging van het onderzoek;....

Echter, in de praktijk heeft Kind en Gezin er behoefte aan sneller geïnformeerd te worden over een beperkt aantal feiten die een risico inhouden voor de veiligheid van kinderen en zonder daartoe steeds partij te moeten worden in een rechtszaak. In het verleden vonden omtrent een en ander ad-hoc contacten plaats tussen Kind en Gezin en het College van procureurs-generaal. Kind en Gezin wenst dat over deze problematiek een richtlijn van het College zou uitgewerkt worden aan de voorbereiding van dewelke Kind en Gezin wenst mee te werken.

Nog i.v.m. kindermishandeling kan gewezen worden op de samenwerking tussen justitie en hulpverlening, zoals geformuleerd in het Protocol kindermishandeling van 30 maart 2010. Op basis van dit protocol werden arrondissementale raden kindermishandeling opgericht waar de samenwerking tussen politie, justitie en hulpverlening afgesproken en verbeterd wordt. Op Vlaams niveau werd het Vlaams Forum Kindermishandeling opgericht voor de beleidsmatige samenwerking en opvolging van deze problematiek.

Een zeer uitgebalanceerde samenwerking tussen parket en hulpverlening inzake kindermishandeling, werd uitgetekend in het experimentele Protocol van Moed in het gerechtelijk arrondissement Antwerpen. Dit wordt – met het oog op eventuele spreiding – wetenschappelijk opgevolgd door het Steunpunt WVG.

Het agentschap Jongerenwelzijn neemt een bijzondere positie in t.o.v. het openbaar ministerie.

Artikelen 31 en 32 van het decreet van 7 maart 2008 inzake bijzondere jeugdbijstand regelt een aantal taken van de bemiddelingscommissies voor bijzondere jeugdbijstand waaronder:

- het in ontvangst nemen van bemiddelingsverzoeken of verzoeken om advies vanwege parketmagistraten belast met jeugdzaken;
- het met gemotiveerd advies een dossier betreffende een problematische opvoedingssituatie doorverwijzen naar het openbaar ministerie.

Het gaat in dit laatste geval dus niet zozeer om een ‘vervolgingsbeleid’ dan wel om ondersteunen of uitlokken van een ‘vordering’ (vordering van de jeugdrechter om gerechtelijke maatregelen te treffen) zonder dat er sprake is van een wetsovertreding. Over deze decretaal bepaalde procedures zijn er momenteel geen systematische, gestructureerde contacten met de procureurs-generaal.

In het voorontwerp van decreet betreffende de integrale jeugdhulp (dat de bepalingen i.v.m. de bemiddelingscommissies zal vervangen) is voorzien dat de gemandateerde voorzieningen (ondersteuningscentra jeugdzorg en de vertrouwenscentra kindermishandeling):

- verontrustende situaties, aangemeld door het openbaar ministerie, onderzoeken en aanklappend opvolgen en waarborgen dat daarin daadwerkelijk jeugdhulpverlening wordt verleend (art. 33);
- minderjarigen in een verontrustende situatie verwijzen naar het openbaar ministerie als jeugdhulpverlening maatschappelijk noodzakelijk is maar niet vrijwillig aanvaard wordt en de veiligheid en de ontplooiingskansen van de minderjarige in het gedrang zijn (art. 39).

Over de toekomstige toepassing van dit decreet wordt thans overleg gepleegd met de Unie van Jeugdmagistraten.

Het agentschap Jongerenwelzijn staat ook in voor de uitvoering van de maatregelen die door de jeugdrechtbank wordt uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die een misdrijf hebben gepleegd (wet van 8 april betreffende de jeugdbescherming). Hierover wordt sporadisch overleg gepleegd met de jeugdmagistraten.

Het agentschap Jongerenwelzijn is onrechtstreeks betrokken bij het ‘expertisenetwerk jeugddelinquentie’ van het College van procureurs-generaal. Het agentschap krijgt de verslaggeving van dit expertisenetwerk toegezonden en in het regulier overleg tussen het agentschap, de FOD Justitie en de jeugdmagistraten wordt ad hoc ingegaan op vraagstukken die ook op het expertisenetwerk Jeugddelinquentie behandeld worden. Gelet op de bevoegdheidsoverdracht inzake de maatregelen ten aanzien van de jeugddelinquentie is in de toekomst een systematische deelname aan het expertisenetwerk noodzakelijk.

Een aantal voorzieningen aangestuurd door de afdeling Welzijn en Samenleving wordt gevat door samenwerkingsakkoorden/richtlijnen waarin samenwerking tussen hulpverlening en justitie vervat is. Het gaat om het Samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse gemeenschap inzake slachtofferzorg waarin, naast de taakverdeling tussen hulpverlening/politie/justitie en andere afspraken, arrondissementele raden slachtofferzorg zijn voorzien onder het voorzitterschap van de referentiemagistraat slachtofferzorg. De richtlijnen van het College van procureurs-generaal inzake slachtofferonthaal en inzake de aanpak van intrafamiliaal geweld omvatten ook de rol en de tussenkomsten van de hulpverleningsdiensten van de gemeenschappen.

In het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt een decretale basis gegeven aan de 'Meldpunten geweld, misbruik en kindermishandeling'. Bij de meldpunten kan iedereen terecht, die vragen heeft met betrekking tot misbruik, geweld of kindermishandeling. De meldpunten zorgen voor de nodige vraagverheldering en geven advies. Als dat echter nodig is verwijzen de meldpunten onmiddellijk en naadloos door naar het meest aangewezen hulp- en dienstverlenend aanbod (het vertrouwenscentrum kindermishandeling of een centrum voor algemeen welzijnswerk, naar gelang van het geval, of eventueel naar een voorziening die meer passende hulp kan verlenen) of naar justitie (het parket). Ook in dit kader zijn overleg en afspraken met het openbaar ministerie dus aangewezen.

Het agentschap Zorginspectie (en soms ook de afdeling Toezicht Volksgezondheid) wordt regelmatig geconfronteerd met het 'samenlopen' van een inspectie en een opsporings- of gerechtelijk onderzoek. In dat kader stellen zich vragen m.b.t.

- de toelaatbaarheid van de uitwisseling van informatie (inspectieverslagen) tussen Zorginspectie en politie;
- de meldingsplicht art. 29 Sv en het (gedeeld) beroepsgeheim (al dan niet) van inspecteurs;
- de toepassing van de bepalingen van de Salduz-wet (met o.m. nemo tenetur-beginsel) op inspecties;
- de vraag of een inspectie mag plaatsvinden als er reeds een opsporingsonderzoek loopt?

M.a.w. een reeks juridische vragen waaromtrent afstemming/overleg met parket/parket-generaal nodig is.

Meer in het algemeen is er de vraag hoe best kan opgetreden worden t.a.v. erkende of vergunde voorzieningen die inbreuken plegen op niet WVG-regelgeving zoals bvb. schending van de wetgeving op de handelspraktijken, op de consumentenbescherming, op de sociale zekerheid van zelfstandigen, op de vennootschapswetgeving, fiscale wetgeving, strafwetgeving,... De overheid komt mogelijke inbreuken te weten via de behandeling van klachten of naar aanleiding van een inspectie of dossieronderzoek. Gelet op de meldingsplicht van ambtenaren, dienen deze inbreuken gemeld te worden aan de bevoegde instanties (FOD Economie, FOD Sociale Zaken,...). Informatie over de uitkomsten van het onderzoek door de bevoegde diensten is belangrijk voor de Vlaamse overheid. Het zou immers het vertrouwen van de gebruikers schaden als zou blijken dat de Vlaamse overheid niet op de hoogte is van veroordelingen of maatregelen wegens inbreuken gepleegd door erkende of vergunde voorzieningen. Dit vergt m.a.w. ook contacten en overleg met andere federale diensten dan de gerechtelijke.

Internationaal Vlaanderen

Het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit regelen de in-, uit-, doorvoer en (intrauniale) overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie.

Het Wapenhandeldecreet betekent op het vlak van vervolging een breuk met het verleden in de zin dat het algemeen strafrecht van toepassing is op de vervolging van inbreuken inzake in-, uit- en doorvoer van wapens en militair materiaal (tegenover het douanestrafrecht onder de Wet van 5 augustus 1991). Het Wapenhandeldecreet voorziet op het vlak van sanctionering bovendien in zowel strafrechtelijke als administratieve sancties onder de vorm van “zachte depenalisering”. Dit houdt in dat de secretaris-generaal van Departement internationaal Vlaanderen (DiV) t.a.v. een vastgestelde inbreuk een administratieve sanctie kan opleggen als binnen twee maanden na de vaststelling van de inbreuk geen strafvordering is ingesteld. De bevoegde dienst binnen DiV voor de in-, uit- en doorvoer van wapens en militair materiaal, de dienst Controle Strategische Goederen (dCSG) en de bestaande Cel Handhaving werden aangesteld als toezichthouder over het Wapenhandeldecreet.

In het licht van de nieuwe nieuwe vervolgings- en sanctioneringsregeling werden op basis van een behoefteanalyse van de dCSG verschillende processen opgestart om de handhaving van het Wapenhandeldecreet te omkaderen.

Intern werd een overleg opgestart tussen de dCSG en de Cel Handhaving van het DiV met het oog op het vastleggen van een omvattende afsprakennota over de praktisch implementatie van de handhaving van het Wapenhandeldecreet en een eerste prioriteitennota. De kern van de afsprakennota zal worden gevormd door een stroomschema voor de behandeling van inbreukdossiers, operationele afspraken over interne en externe communicatie en een beslissingskader voor het opleggen van administratieve sancties. De nota zal ook een interne “werkgroep handhaving” oprichten.

Extern werd door de dCSG contact opgenomen met het College van Procureurs-generaal (CPG) met het oog op afspraken over onder meer: (1) het aanstellen van contactpersonen binnen de Vlaamse parketten; (2) richtlijnen omtrent het ter beschikken stellen aan de dCSG van relevante informatie in het kader van vergunningsdossiers; (3) opsporings- en vervolgingsprioriteiten en; (4) de werking van de zachte depenalisering voorzien door het Wapenhandeldecreet. De dCSG bereidt momenteel in samenwerking met een aangestelde contactpersoon binnen het CPG hieromtrent een dossier voor.

Met het oog op een omvattend begrip van de effecten van de nieuwe vervolgings- en sanctioneringsregeling op de formele en operationele aspecten van de strafprocedure bereidt de dCSG ten slotte een onderzoeksopdracht over deze problematiek voor. De resultaten moeten voor de dCSG een verdere basis geven voor afspraken met het CPG en met controle- en opsporingsinstanties zoals de Douane.

De secretaris-generaal van DiV kan t.a.v. overtredingen van de bepalingen van het Wapenhandeldecreet en het Wapenhandelbesluit administratieve sancties opleggen als binnen twee maanden na de vaststelling van een inbreuk geen strafvordering is ingesteld. Qua handhaving in de ruime zin kan de bevoegde minister in geval van aanwijzingen van inbreuken personen bij wijze van preventieve maatregel tijdelijk van de toepassing van het Wapenhandeldecreet uitsluiten.

Landbouw en Visserij

Voor landbouw wordt er met ingang van 1 januari 2014 voor geopteerd niet langer strafrechtelijk te sanctioneren, maar alleen nog administratief te handhaven. Daartoe is momenteel in het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet in behandeling (art. 55-63).

Wat zeevisserij betreft, blijft de handhaving strafrechtelijk (zie artikel 64-69).

Onderwijs

De wet op de leerplicht bepaalt dat ouders verantwoordelijk zijn voor het regelmatig naar school gaan van hun kinderen of op een andere wijze voldoen aan de leerplicht. Dit kan bestraft worden met een boete voor de ouders, in geval van recidive kan zelfs een gevangenisstraf worden uitgesproken, dit is echter nog nooit gebeurd. Boetes zijn wel al uitgesproken de laatste schooljaren. Daarnaast kan het parket in het geval van spijbelen ook dagvaarden voor de jeugdrechtbank, in het kader van een problematische opvoedingssituatie (pos). De jeugdrechter kan dan beschermende maatregelen nemen ten aanzien van de minderjarige.

In het kader van de nieuwe wet op de jeugdbescherming geniet elk parket sinds 1 september 2006 de ondersteuning van een criminoloog die drie belangrijke opdrachten vervult:

- hij/zij ontmoet de jongere en diens ouders en informeert ze over de mogelijkheid een bemiddeling te overwegen;
- hij/zij werkt samenwerkingsverbanden uit met scholen en CLB's inzake spijbelgedrag;
- hij/zij werkt samenwerkingsverbanden uit om de aanpak van kindermishandeling te versterken.

Door de komst van deze parketcriminologen is er nu effectief een vervolgingsbeleid binnen de parketten rond spijbelen.

We onderscheiden twee soorten vormen van schoolverzuim, waarvoor het parket ingeschakeld kan worden:

- absoluut schoolverzuim: een leerplichtige leerling is niet ingeschreven in een school en voldoet ook op geen andere manier aan de leerplicht
- relatief schoolverzuim: een leerplichtige leerling is wel ingeschreven in een school, maar is hier niet regelmatig aanwezig

Voor de twee vormen van schoolverzuim wordt het parket ingeschakeld:

- voor dossiers absoluut schoolverzuim kadert dit in de opvolging van de leerplichtcontrole door AgODi: op het einde van de procedure worden die dossiers waarvoor er geen duidelijkheid is of er aan de leerplicht wordt voldaan, doorgestuurd naar het parket. Een goed overzicht van heel de procedure is terug te vinden in het rapport leerplicht.
- Voor dossiers relatief schoolverzuim: de dossiers van spijbelaars kunnen op twee manieren bij het parket terechtkomen:
 - ✓ Via AgODi (scholen of CLB melden via een 'zorgwekkend dossier' dat een leerling hardnekkig spijbelt en zij hier geen oplossing voor vinden)
 - ✓ Via de lokale politie: indien er een lokaal spijbelplan is, dan kunnen scholen hardnekkige spijbelaars aanmelden bij de lokale politie, die dan een PV kunnen opstellen

Er is op regelmatige basis overleg tussen het beleidsdomein onderwijs (departement Onderwijs & Vorming en het Agentschap voor Onderwijsdiensten) en de coördinatoren van de parketcriminologen. Er is een Nederlandstalige en een Franstalige coördinatrice, die dus de coördinatie van de Nederlandstalige, respectievelijk Franstalige parketcriminologen op zich nemen. Zij organiseren o.a. thematische werkgroepen voor de parketcriminologen. Zo is er een werkgroep over spijbelen en het is met die werkgroep dat we in het verleden afgestemd hebben over de manier waarop de parketcriminologen hun lokale spijbelplannen vorm geven.

In samenwerking werd een 'voorbeeld' spijbelactieplan uitgewerkt en dit werd voorgelegd aan het expertisenetwerk jeugdbescherming, waar het eensgezind werd goedgekeurd. Het actieplan werd, via een omzendbrief van het parket bij het Hof van Beroep te Brussel, aan alle Vlaamse parketten bezorgd en is bedoeld als richtlijn bij het uitwerken van hun eigen spijbelplannen.

Financiën en Begroting

Binnen het beleidsdomein F&B oefent de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) controle uit op de naleving van de fiscale regelgeving zoals van toepassing op de gewestbelastingen in eigen beheer (onroerende voorheffing, verkeersbelasting, belasting op inverkeerstelling, eurovignet, leegstandsheffing bedrijfsruimten, verkrottingsheffing woningen/gebouwen en planbatenheffing).

Bij de vaststelling van inbreuken kan Vlabel administratieve sancties opleggen.¹

De daartoe gemachtigde controleurs van Vlabel beschikken tijdens de opsporing van overtredingen inzake de verkeersbelastingen, bij de afwikkeling ervan en bij het opstellen van processen-verbaal, over de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.² Naast de administratieve sancties voorziet het WIB en het WIGB ook in strafrechtelijke sancties.³ Het openbaar ministerie kan o.a. vervolgingen instellen indien het kennis heeft gekregen van de feiten ten gevolge van een klacht of een aangifte van een ambtenaar die de machtiging had waarvan sprake is in artikel 29, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (de delegatie om een klacht in te dienen, aangifte te doen of advies te verlenen aan de procureur des Konings volgens art. 461 WIB, is gebeurd bij art. 41 van het Besluit van de administrateur-generaal tot subdelegatie van sommige bevoegdheden aan personeelsleden van het agentschap Vlaamse Belastingdienst van 14 maart 2012). Voor de onroerende voorheffing zijn er nog geen strafrechtelijke vervolgingen ingesteld (Vlabel heeft nog geen aangifte moeten doen van strafrechtelijke inbreuken).

In het kader van de verkeersbelastingen kan de belastingplichtige bij overtredingen die worden vastgesteld door de politie (bijvoorbeeld bij gebruik van een wagen met een buitenlandse nummerplaat door een inwoner van België) ook zowel strafrechtelijk⁴ als administratief worden gesanctioneerd. De politie bezorgt de PV's aan Vlabel, die enkel instaat voor de administratieve sancties. Vlabel legt op basis van het PV van de politie steeds een administratieve boete op en koppelt dit terug aan de politie, maar wat betreft de strafrechtelijke vervolging bestaat er geen overleg.

Opmerking:

- 1) Vanaf 2015 is de inning in eigen beheer voorzien van de successie- en registratierechten. De wetboeken van successierechten en registratierechten bevatten ook een aantal bepalingen i.v.m. correctionele straffen.⁵
- 2) Voor de volledigheid wordt ook gewezen op de recente wet van 20 september 2012 tot instelling van het una-viaprincipe in de vervolging van overtredingen van de fiscale wetgeving en tot verhoging van de fiscale penale boetes (Una-viawet) die op 1 november 2012 in werking is getreden. Die wet:

¹ art. 445 van het wetboek van inkomstenbelastingen (WIB), art. 2, derde lid en 2 bis van het wetboek van de met inkomsten gelijkgestelde belastingen (WIGB), art. 2, tweede lid en 13 eurovignetwet,...; Besluit van de administrateur-generaal van 25 februari 2011 tot vaststelling van de administratieve boete bij overtreding van de wetten op de verkeersbelastingen, Besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011 tot vaststelling van de schalen van de administratieve boete inzake eurovignet

² art. 120 tot en met 123 WIGB, Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot invoering van een eigen controle-instantie ter controle op de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen, Besluit van de administrateur-generaal van 24 november 2010 tot uitvoering van de oprichting van een Vlaamse controle-instantie voor de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen, art. 1 Koninklijk besluit op het eurovignet van 9 januari 1995; art. 14/1 Koninklijk besluit van 8 juli 1970 houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, zoals van toepassing in het Vlaams Gewest

³ art. 449 tot 463 WIB, die via art. 2 WIGB ook van toepassing is op de verkeersbelasting; art. 41 WIGB

⁴ meestal zien we dat de procureur des Konings gebruik maakt van art. 216 bis Wetboek van Strafvordering = vraag aan overtreder om geldsom te betalen aan de FOD Financiën, ontvanger der penale boeten

⁵ artikel 133-133 decies W.Succ., art. 206 t/m 207 W.Reg

- tracht een oplossing te bieden voor het non-bis-in-idemprobleem dat in fiscale zaken kon ontstaan door de samenloop van een administratieve en strafrechtelijke bestraffing voor dezelfde feiten;
- tracht een overleg mogelijk te maken tussen parket, fiscale administratie en politie inzake dossiers van fiscale fraude en meer bepaald met betrekking tot de weg die het dossier moet volgen;
- verhoogt de pecuniaire strafrechtelijke sancties aanzienlijk om aan de strafrechtelijke aanpak een voldoende ontradend effect te geven.

Deze wet van 20 september 2012 heeft het 'una via'-principe enkel voor bepaalde belastingen geïmplementeerd. Het probleem van bovenvermelde samenloop stelt zich immers niet bij alle belastingen. Een grondig onderzoek voor alle gewestbelastingen lijkt nog aangewezen.

Een vervolgingsbeleid in samenwerking met de parketten is er niet. Er is wel samenwerking tussen de Vlaamse Belastingdienst en de politie, de FOD Financiën (douane en accijnzen) en andere Vlaamse overheidsdiensten (MOW) voor de opsporing van inbreuken op de wetgeving inzake de verkeersbelastingen. Afspraken voor gezamenlijke controles worden gemaakt op ad hoc basis.

BIJLAGE BIJ HOOFDSTUK 2. JUSTITIEHUIZEN

Bijkomende informatie bij de bespreking van de effecten van de nuloptie

1. Aanbevelingen Raad van Europa inzake gemeenschapsgerichte straffen en maatregelen en inzake bemiddeling

Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation
(adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010, lors de la 1075e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, en particulier par l'harmonisation des législations sur des questions d'intérêt commun ;

Considérant que le but de la probation est de contribuer à l'équité de la justice pénale ainsi qu'à la sécurité publique en prévenant et en réduisant la commission d'infraction ;

Considérant que les services chargés de la probation font partie des services essentiels de la justice et que leur travail a un impact sur la diminution de la population carcérale ;

Eu égard :

- à la Déclaration et au Plan d'action adoptés lors du Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005), en particulier pour ce qui concerne la sécurité des citoyens ;
- à la Résolution n° 2 (paragraphe 19) adoptée par la 26e Conférence des ministres européens de la justice (Helsinki, 7-8 avril 2005) ;

Prenant en compte :

- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) ;
- la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition (STE n° 51) ;
- la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE n° 70) ;
- la Recommandation n° R (92) 16 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté ;
- la Recommandation n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures ;
- la Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation pénale ;
- la Recommandation n° R (99) 22 concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale ;
- la Recommandation Rec(2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté ;
- la Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle ;

- la Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée ;
- la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes ;
- la Recommandation Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions ; et
- la Recommandation Rec(2006)13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus ;

Prenant également en compte :

- les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo),

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- d'être guidés, dans l'élaboration de leurs législations et de leurs politiques ainsi que de leurs pratiques, par les règles figurant dans les annexes à la présente recommandation ;
- de s'assurer que la présente recommandation et son commentaire sont traduits et diffusés de la façon la plus large possible et plus particulièrement auprès des autorités judiciaires, des services de probation, des services pénitentiaires, ainsi que des médias et du grand public.

Annexe I à la Recommandation CM/Rec(2010)1

Partie I : Portée, champ d'application, définitions et principes fondamentaux

Portée et champ d'application

Les présentes règles énoncent les principes qui doivent guider la création et le bon fonctionnement des services de probation. Elles s'appliquent aussi à d'autres organisations lorsqu'elles accomplissent les tâches couvertes par ces règles, y compris d'autres organismes publics, ainsi que des organisations non gouvernementales et commerciales.

Elles ne sauraient en aucune manière être interprétées comme faisant obstacle à l'application de normes et instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme plus favorables à la prise en charge des auteurs d'infraction.

Les présentes règles doivent être lues en parallèle avec la Recommandation n° R (92) 16 relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

De plus, ces règles complètent les dispositions pertinentes de la Recommandation n° R (97) 12 sur le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures, de la Recommandation n° R (99) 19 sur la médiation pénale, de la Recommandation Rec(2000)22 concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, de la Recommandation Rec(2003)22 concernant la libération conditionnelle, de la Recommandation Rec(2003)23 concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée, de la Recommandation Rec(2006)2 sur les Règles pénitentiaires européennes, de la Recommandation Rec(2006)8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, et de la Recommandation Rec(2006)13 concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus, et doivent être interprétées ensemble.

Définitions

Probation : ce terme décrit l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective.

Service de probation : tout organisme désigné par la loi pour remplir les tâches et responsabilités décrites ci-dessus. Suivant le système national, le travail du service de probation peut également inclure la transmission d'informations et d'avis aux autorités judiciaires et aux autres autorités décisionnaires pour les aider à prendre des décisions équitables en connaissance de cause ; le conseil et l'assistance aux auteurs d'infraction pendant leur détention pour préparer leur libération et leur réinsertion ; l'assistance aux personnes en libération anticipée et leur contrôle ; des interventions de justice réparatrice ; et l'offre d'une assistance aux victimes de crime.

Sanctions et mesures appliquées dans la communauté : sanctions et mesures qui maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations. L'expression désigne les sanctions décidées par une autorité judiciaire ou administrative et les mesures prises avant la décision imposant la sanction ou à la place d'une telle décision, de même que les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement hors d'un établissement pénitentiaire.

Aide à la réadaptation : processus consistant à réintégrer de manière volontaire dans la société un auteur d'infraction, après sa sortie définitive de prison, d'une manière à la fois positive, planifiée et encadrée. Dans les présentes règles, ce terme est distinct du terme « réinsertion », qui fait référence à une intervention prévue par la loi et mise en place après la sortie.

Principes fondamentaux

1. Les services de probation ont pour but de réduire la commission de nouvelles infractions en établissant des relations positives avec les auteurs d'infraction afin d'assurer le suivi (y compris un contrôle, le cas échéant), de les guider et de les assister pour favoriser la réussite de leur insertion sociale. De cette manière, la probation contribue à la sécurité collective et à la bonne administration de la justice.
2. Les services de probation sont tenus de respecter les droits fondamentaux des auteurs d'infraction. Dans toutes leurs interventions, ils tiennent dûment compte de la dignité, de la santé, de la sécurité et du bien-être des auteurs d'infraction.
3. Dans tous les cas où les services de probation traitent des questions relatives aux victimes d'infraction, ils sont tenus de respecter les droits et les besoins de ces dernières.
4. Les services de probation tiennent pleinement compte des particularités, de la situation et des besoins individuels des auteurs d'infraction, de manière à ce que chaque cas soit traité avec justice et équité. Les interventions des services de probation sont menées sans discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, le handicap, l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à un groupe ethnique minoritaire, la fortune, la naissance ou toute autre situation.
5. En exécutant toute sanction ou mesure, les services de probation ne doivent pas imposer à l'auteur d'infraction des charges ou des restrictions de ses droits supérieures à ce qui a été prévu par la décision judiciaire ou administrative et qui résulte dans chaque cas particulier de la gravité de l'infraction ou du risque de récidive convenablement évalué.

6. Dans toute la mesure du possible, les services de probation recherchent le consentement éclairé et la coopération d'auteurs d'infraction pour toutes les interventions qui les concernent.
7. Chaque intervention préalable à l'établissement définitif de la culpabilité doit se faire avec le consentement éclairé de l'auteur d'infraction et ne doit pas porter atteinte à la présomption d'innocence.
8. Les services de probation, leurs missions et leurs responsabilités, ainsi que leurs relations avec les pouvoirs publics et d'autres organismes, sont définis par le droit national.
9. La probation reste de la responsabilité des pouvoirs publics, même dans les cas où les services sont assurés par d'autres organismes ou par des bénévoles.
10. Les services de probation bénéficient d'un statut et d'une reconnaissance correspondant à leur mission et sont dotés de ressources suffisantes.
11. Les autorités décisionnaires utilisent, si approprié, les conseils et le suivi professionnels des services de probation afin, d'une part, de réduire le risque de récidive, et, d'autre part, de développer l'usage des mesures alternatives à la privation de liberté.
12. Les services de probation coopèrent avec d'autres organismes publics ou privés et les communautés locales pour promouvoir l'insertion sociale des auteurs d'infraction. Un travail pluridisciplinaire et interorganisationnel, coordonné et complémentaire est nécessaire pour répondre aux besoins souvent complexes des auteurs d'infraction et renforcer la sécurité collective.
13. Toutes les activités et interventions des services de probation respectent les normes déontologiques et professionnelles nationales et internationales les plus avancées.
14. Des procédures accessibles, impartiales et efficaces de dépôt de plainte concernant la pratique probatoire doivent être établies.
15. Les services de probation sont soumis à une inspection gouvernementale régulière et/ou à un contrôle indépendant.
16. Les autorités compétentes soutiennent l'efficacité des mesures de probation en encourageant la recherche scientifique, dont les résultats doivent orienter les politiques et les pratiques en matière de probation.
17. Les autorités compétentes et les services de probation informent les médias et le grand public de l'action des services de probation afin de mieux faire comprendre leur rôle et leur valeur pour la société.

Partie II : Organisation et personnel

Organisation

18. La structure, le statut et les ressources des services de probation doivent correspondre au volume des tâches et des responsabilités qui leur sont confiées et doivent refléter l'importance du service public qu'ils assurent.
19. Les services de probation, qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés, sont tenus de se conformer aux instructions et aux règles formelles de la politique d'intervention établies par les autorités compétentes.

20. Tout organisme privé assurant des services de probation pour les auteurs d'infraction doit être agréé par les autorités compétentes, conformément au droit national.

Personnel

21. Les services de probation doivent agir de façon à gagner la crédibilité des autres organes de justice et de la société civile pour le statut et le travail effectué par leur personnel. Les autorités compétentes s'efforcent de faciliter à atteindre ce but en lui fournissant des ressources adéquates, en veillant à ce que le personnel soit sélectionné et recruté de façon ciblée, correctement rémunéré et placé sous l'autorité d'une direction compétente.

22. Le personnel est recruté et sélectionné en fonction de critères approuvés qui doivent insister sur l'intégrité, les qualités humaines, les compétences professionnelles et les aptitudes personnelles nécessaires à la tâche complexe qui l'attend.

23. Tous les membres du personnel doivent avoir accès à des formations adaptées à leur rôle et à leur degré de responsabilité professionnelle.

24. Une formation initiale est dispensée à tous les membres du personnel dans le but de leur transmettre les compétences, les connaissances et les valeurs nécessaires. Le personnel est évalué selon des modalités reconnues et des qualifications, qui valident le niveau de compétence atteint, sont décernées.

25. Le personnel doit, tout au long de sa carrière, entretenir et améliorer ses connaissances et ses compétences professionnelles grâce à des formations et au développement continu qui lui sont proposés.

26. Le personnel doit être formé et habilité à agir selon son appréciation, dans le respect de la loi, de l'éthique, des principes de l'institution, des normes professionnelles actualisées et du code déontologique.

27. Le personnel travaillant ou amené à travailler avec les auteurs qui ont commis des infractions de nature particulière reçoit une formation spécialisée à cet effet.

28. La formation prend en compte les auteurs d'infraction et, le cas échéant, les victimes particulièrement vulnérables ou qui ont des besoins particuliers.

29. Les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission. Le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes. Si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher des solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires.

30. La direction assure la qualité du travail de probation en dirigeant, guidant, supervisant et motivant le personnel. Ce dernier doit rendre compte de ses actes.

31. La direction veille à développer et à entretenir de bonnes relations de travail et de bons contacts avec d'autres services et partenaires, avec les bénévoles, les pouvoirs publics, les médias et le grand public.

32. Des dispositions prévoient la consultation collégiale du personnel par la direction sur des questions d'ordre général relatives à l'activité professionnelle et aux conditions d'emploi y afférant.

33. La rémunération, les avantages sociaux et les conditions d'emploi du personnel doivent être en rapport avec le statut de la profession et doivent correspondre à la nature astreignante de leur travail pour permettre de recruter et de conserver un personnel compétent.

34. Des bénévoles peuvent être impliqués dans certains aspects du travail de probation. Ils font l'objet d'une sélection, d'un soutien et de l'attribution des ressources adéquates.

Partie III

Responsabilités et relations avec d'autres organismes

35. En accord avec le droit national, les services de probation sont en contact avec les autorités judiciaires et, si nécessaire, avec d'autres autorités compétentes, et leur fournissent des informations. Ils leur communiquent en règle générale des informations de portée générale ainsi que relatives à des cas particuliers concernant notamment l'impact probable de la détention et l'opportunité d'appliquer des sanctions et mesures non privatives de liberté. Dans les hypothèses où des rapports relatifs à des cas particuliers sont requis, l'information à communiquer doit être clairement définie.

36. Les services de probation soumettent régulièrement aux autorités compétentes des rapports et des comptes rendus sur l'ensemble de leur action.

37. Les services de probation coopèrent avec d'autres organes du système judiciaire, avec les services de soutien et avec la société civile pour s'acquitter efficacement de leurs missions et obligations.

38. Les services de probation incitent et aident les services de soutien à assumer les responsabilités qui sont les leurs en ce qui concerne l'assistance à porter aux auteurs d'infraction en tant que membres de la société.

39. Indépendamment du fait qu'ils fassent ou non partie d'une même organisation, les services de probation et les services en milieu fermé travaillent en étroite coopération pour contribuer à un passage réussi de la vie carcérale à la vie en société.

40. En cas de besoin, des accords interorganisationnels de portée générale ou concernant des cas particuliers et précisant les conditions de coopération et d'assistance sont conclus entre différents partenaires.

41. Le droit national doit établir des règles formelles et claires relatives au secret professionnel, à la protection des données et à l'échange d'informations. En cas d'établissement de partenariat, il est fait expressément mention de ces règles.

Partie IV

Le travail de probation

Rapports présententiels

42. En fonction du système juridique national, les services de probation peuvent établir des rapports présententiels sur des auteurs présumés d'infraction particulière dans le but, le cas échéant, d'aider les autorités judiciaires à statuer sur l'opportunité des poursuites ou sur la sanction ou la mesure appropriée. Dans ce cas, ils communiquent régulièrement avec les autorités judiciaires pour déterminer les situations dans lesquelles ce type de rapport peut être utile.

43. Les rapports présentenciels se fondent sur des informations clairement identifiées. Dans la mesure du possible, elles doivent être vérifiées et mises à jour pendant le déroulement de la procédure.

44. Les auteurs présumés d'infraction doivent avoir la possibilité de participer à l'établissement du rapport, dans lequel leur avis, si disponible, doit être reflété et dont le contenu doit leur être communiqué personnellement ou par l'intermédiaire de leur représentant légal.

Autres rapports consultatifs

45. En fonction du système juridique national, les services de probation peuvent établir les rapports nécessaires à la prise des décisions par les autorités compétentes. Ces rapports donnent un avis :

- a. sur la possibilité de libérer l'auteur d'infraction ;
- b. sur les conditions particulières dont doit éventuellement être assortie la décision de libération de l'auteur ;
- c. sur toute prise en charge nécessaire pour préparer l'auteur d'infraction à sa libération.

46. Les auteurs d'infraction doivent avoir la possibilité, le cas échéant, de participer à l'établissement de ce rapport, dans lequel leur avis, si disponible, doit être reflété et dont le contenu doit leur être communiqué personnellement ou par l'intermédiaire de leur représentant légal.

Le travail d'intérêt général

47. Le travail d'intérêt général est une sanction ou mesure appliquée dans la communauté qui implique l'organisation et le suivi par les services de probation d'un travail bénévole au service de la collectivité à titre de réparation effective ou symbolique du préjudice causé par l'auteur d'infraction. Le travail d'intérêt général ne doit pas être de nature à stigmatiser les auteurs d'infraction et les services de probation doivent chercher à identifier et à utiliser des tâches propices au développement des compétences et à l'insertion sociale des auteurs d'infraction.

48. Le travail d'intérêt général ne doit pas être exécuté au bénéfice des services de probation, de leur personnel ou dans un but commercial.

49. Lors de la sélection des tâches qui se prêtent au travail d'intérêt général, les services de probation prennent en compte la sécurité de la collectivité et des bénéficiaires directs de ce travail.

50. La protection des auteurs d'infraction affectés à un travail d'intérêt général doit être assurée par des mesures adéquates d'hygiène et de sécurité. Ces mesures ne peuvent pas être moins rigoureuses que celles applicables aux autres travailleurs.

51. Les services de probation conçoivent des programmes de travail d'intérêt général prévoyant toute une série de tâches correspondant aux différentes aptitudes des auteurs d'infraction et à la diversité de leurs besoins. En particulier, des tâches adaptées doivent être prévues pour les femmes, pour les personnes handicapées, pour les jeunes adultes et pour les personnes âgées.

52. Les auteurs d'infraction doivent être consultés sur les types de travail qu'ils peuvent effectuer.

Les mesures de suivi

53. En accord avec le droit national, les services de probation peuvent assurer un suivi avant, pendant et après le procès, tel un suivi dans le cadre d'une libération provisoire, d'une libération sous caution, d'abandon conditionnel des poursuites, d'une peine conditionnelle ou avec sursis, ou d'une libération anticipée.

54. Pour garantir le respect de la mesure, il est nécessaire que le suivi soit pleinement adapté à la diversité des auteurs d'infraction et à leurs besoins.

55. Le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle, mais aussi comme un moyen de conseiller, d'aider et d'accompagner les auteurs d'infraction. En cas de besoin, il doit être complété par d'autres interventions, proposées par les services de probation ou d'autres organismes, telles que des formations, le développement de compétences, des offres d'emploi et des dispositifs de soins.

Le travail avec la famille de l'auteur d'infraction

56. En cas de besoin, et conformément au droit national, les services de probation offrent, directement ou par l'intermédiaire de services partenaires, soutien, conseil et information aux familles des auteurs d'infraction.

La surveillance électronique

57. Lorsque la surveillance électronique est mise en place dans le cadre du suivi probatoire, elle doit être complétée par des interventions conçues pour mener à la réintégration et aider le désistement.

58. Le niveau de surveillance technologique ne doit pas être plus intrusif que nécessaire en fonction de chaque cas particulier et il doit tenir compte de la gravité de l'infraction commise et des risques pour la sécurité collective.

La réinsertion

59. Lorsque des services de probation sont chargés du suivi d'auteurs d'infraction après leur remise en liberté, ils coopèrent avec les autorités pénitentiaires, les auteurs, leur famille et la collectivité afin de préparer leur libération et leur réinsertion dans la société. Ils établissent des contacts avec les services compétents en milieu fermé afin d'aider leur réinsertion sociale et professionnelle après la sortie.

60. Les services de probation doivent disposer de tous les accès nécessaires aux détenus afin de pouvoir les aider à préparer leur libération et à organiser leur réinsertion dans le but d'assurer la continuité d'une prise en charge fondée sur tout travail constructif entrepris pendant leur détention.

61. Le suivi après une libération anticipée doit avoir pour but de combler les besoins de réinsertion de l'auteur d'infraction tels que l'emploi, le logement, l'éducation et d'assurer le respect des conditions de libération dans le but de réduire les risques de récidive et de préjudices graves.

L'aide à la réadaptation

62. Lorsque toutes les obligations postérieures à la libération sont levées, les services de probation devraient pouvoir continuer, lorsque le droit national le permet, à offrir une aide à

la réadaptation aux anciens délinquants qui le demandent pour les aider à poursuivre leur vie dans le respect des lois.

Le travail de probation avec les auteurs d'infraction de nationalité étrangère et les ressortissants nationaux sanctionnés à l'étranger

63. Les services de probation offrent des services accessibles aux auteurs d'infraction de nationalité étrangère, tout particulièrement en ce qui concerne le suivi en milieu ouvert et la réinsertion.

64. Lorsqu'il existe des dispositions prévoyant le transfert des interventions de probation concernant des auteurs d'infraction de nationalité étrangère, ceux-ci doivent être informés de leurs droits à ce sujet. Une coopération étroite et continue doit être établie et maintenue autant que possible avec les services de probation du pays d'origine afin de faciliter le suivi nécessaire au retour de l'auteur d'infraction dans son pays.

65. Les services de probation doivent viser à faciliter, avec l'accord des autorités nationales, les contacts et le soutien déjà établis avec les ressortissants nationaux sanctionnés à l'étranger qui leur sont connus, et à les encourager à utiliser les services de soutien appropriés à leur retour.

Partie V

Le processus de suivi

Appréciation

66. Avant et pendant la mise en place du suivi d'un auteur d'infraction, ce dernier fait l'objet, le cas échéant, d'une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions.

67. Dans la mesure du possible, les auteurs d'infraction doivent avoir la possibilité de participer activement à cette appréciation formelle, ce qui implique notamment que leurs avis et souhaits personnels soient dûment pris en compte, de même que leurs qualités personnelles et leur sens des responsabilités pour éviter la récidive.

68. Les auteurs d'infraction sont informés de la procédure et des conclusions de l'appréciation.

69. L'appréciation est un processus continu dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement.

70. L'appréciation est recommandée :

- a. au moment où la peine ou mesure la plus appropriée est déterminée ou lorsqu'une solution autre que la procédure pénale formelle est envisagée ;
- b. au début d'une période de suivi ;
- c. en cas de changements importants dans la vie de l'auteur d'infraction ;
- d. lorsqu'il est envisagé de modifier la nature ou le niveau de suivi ;
- e. à la fin de la mesure de suivi.

71. Le personnel doit être formé à effectuer des appréciations conformément aux présentes règles. Lorsque les systèmes nationaux ont recours à des instruments d'appréciation, le

personnel doit être formé à comprendre la valeur potentielle et la limite de tels instruments, et à les utiliser pour étayer son appréciation professionnelle.

Planification

72. Un plan d'exécution pour la mise en œuvre de toutes les sanctions et mesures est établi par les autorités compétentes, et consigné dans le dossier de l'intéressé. Ce plan guide le travail des services de probation et permet au personnel et aux auteurs d'infraction d'évaluer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés.

73. Le plan d'exécution est négocié et établi dans toute la mesure du possible en concertation avec l'auteur d'infraction.

74. Le plan s'appuie sur l'appréciation initiale et présente les interventions qui seront mises en place.

75. A chaque fois que l'appréciation est revue, le plan d'exécution doit être révisé, si nécessaire.

Interventions

76. Les interventions ont pour but la réintégration et le désistement, et doivent donc être constructives et proportionnelles à la sanction ou mesure imposée.

77. Les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes, fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine.

78. Les auteurs d'infraction doivent être pleinement informés à l'avance de toute intervention proposée. Tout doit être entrepris pour s'assurer de leur participation active à ces interventions.

79. Pour la mise en place des interventions et l'orientation de l'intéressé vers les organismes appropriés, les services de probation font appel, le cas échéant, à des services de soutien.

80. Quel que soit le nombre de personnes amenées à travailler avec un auteur d'infraction, ce dernier relève de la responsabilité d'un membre identifié du personnel. Son rôle est d'évaluer, d'élaborer et de coordonner le plan d'exécution général, d'assurer les contacts avec l'auteur d'infraction et de veiller au respect du dispositif. Ce mode de fonctionnement est d'autant plus important dans les cas où les auteurs d'infraction font l'objet de plusieurs interventions ou lorsque plusieurs organismes sont impliqués.

Evaluation

81. Les progrès réalisés par les auteurs d'infraction sont évalués à intervalles réguliers et se répercutent sur le plan d'exécution pour la durée de suivi restant à courir. L'évaluation est consignée dans le dossier de l'intéressé et, si nécessaire, jointe au rapport de suivi adressé à l'autorité décisionnaire.

82. L'évaluation reflète également dans quelle mesure le plan d'exécution a été défini, mis en œuvre et a produit les effets attendus. Les services de probation sont habilités à proposer à l'autorité décisionnaire de modifier les modalités de suivi ou de mettre un terme à ce dernier lorsque cela est approprié.

83. L'avis de l'auteur d'infraction quant à la pertinence du suivi est à joindre à l'évaluation.

84. A la fin de la période de suivi, une évaluation finale est effectuée. Les auteurs d'infraction doivent être informés que cette évaluation restera dans leur dossier et pourra être utilisée par après.

Exécution et respect des obligations

85. Les services de probation veillent à ce que les auteurs d'infraction respectent activement le suivi dont ils font l'objet et toutes les obligations imposées. Pour obtenir la coopération des auteurs d'infraction, les services de probation évitent de recourir à la seule perspective de sanctions en cas de non-respect des obligations.

86. Les auteurs d'infraction sont pleinement informés de ce que l'on attend d'eux, des devoirs et responsabilités du personnel de probation et des conséquences du non-respect des obligations prescrites.

87. Lorsque l'auteur d'infraction ne respecte pas les obligations imposées, le personnel de probation doit réagir de manière active et rapide. La réaction doit tenir pleinement compte des circonstances du non-respect de ces obligations.

Dossiers, informations et confidentialité

88. Tous les services de probation tiennent un compte-rendu formel, précis et à jour de leur travail. Ce compte-rendu comprend normalement les données personnelles des personnes concernées, qui sont nécessaires à l'exécution de la sanction ou de la mesure prononcée, un historique des contacts des intéressés avec le service de probation et les actions entreprises dans leur cas. Y sont également consignés les appréciations, plans d'exécution, interventions et évaluations.

89. Les dossiers individuels sont soumis aux principes de confidentialité et de protection des données tels que prévus par le droit national. Les informations confidentielles ne peuvent être communiquées qu'aux organismes concernés, conformément à des procédures strictes de traitement et d'utilisation à des fins bien définies.

90. Les dossiers individuels sont un moyen important de garantir la responsabilité de tous les intervenants. Ils doivent être régulièrement contrôlés par la direction et être présentés à la demande lors d'inspections et de contrôles formels.

91. Les services de probation doivent être en mesure d'informer la justice et les autres autorités compétentes des actions en cours, des progrès de l'auteur d'infraction et de la mesure dans laquelle il respecte ses obligations.

92. L'auteur d'infraction a accès à ses dossiers dans la mesure où c'est prévu par le droit national et ne porte pas atteinte au droit à la vie privée de tierces personnes. L'auteur d'infraction a le droit de contester le contenu de ces dossiers.

Partie VI

Autres missions des services de probation

Travail avec les victimes

93. Si les services de probation sont amenés à intervenir auprès des victimes d'infraction, ils doivent les aider à surmonter les conséquences de l'infraction commise, en tenant pleinement compte de la diversité de leurs besoins.

94. Si nécessaire, les services de probation se mettent en contact avec les services d'aide aux victimes pour s'assurer que les besoins de ces dernières sont pris en compte.

95. Si les services de probation sont amenés à entrer en contact avec les victimes et/ou leur demandent leur avis, celles-ci doivent être clairement informées que les décisions relatives à la sanction des auteurs d'infraction sont prises en fonction de plusieurs facteurs et pas seulement en fonction du préjudice infligé à une victime donnée.

96. Même si les services de probation ne travaillent pas directement avec les victimes, leurs interventions doivent respecter les droits et besoins de ces dernières, et viser à sensibiliser l'auteur d'infraction au préjudice subi par les victimes, et l'amener à en assumer la responsabilité.

Pratiques de justice réparatrice

97. Si les services de probation sont amenés à participer à des actions de justice réparatrice, les droits et responsabilités des auteurs d'infraction, des victimes et de la collectivité doivent être clairement définis et reconnus. Une formation appropriée doit être proposée au personnel de probation. Quelle que soit la forme d'intervention retenue, le but principal doit être de réparer le préjudice causé.

Prévention de la criminalité

98. Lorsque le droit national le prévoit, l'expertise et l'expérience des services de probation doivent être utilisées pour le développement de stratégies de réduction de la criminalité. Cela peut prendre la forme d'interventions communes et de partenariats.

Partie VII

Procédures de dépôt des plaintes, inspection et contrôle

99. Le droit national prévoit des procédures claires, accessibles et efficaces pour instruire les plaintes relatives à la pratique de probation, et y répondre.

100. Ces procédures doivent être équitables et impartiales.

101. En tout état de cause, le requérant est dûment informé de l'état d'avancement de la procédure et des conclusions de l'instruction.

102. Les services de probation veillent à ce que des systèmes internes fiables soient en place pour pouvoir contrôler et améliorer leur propre fonctionnement, et veiller à ce qu'il réponde aux critères requis.

103. Les services de probation sont responsables devant les autorités compétentes et soumis à des inspections régulières de la part du gouvernement et/ou à un contrôle indépendant. Ils sont tenus de coopérer pleinement à tous ces contrôles. Les résultats du contrôle des organismes indépendants doivent être rendus publics.

Partie VIII

Recherche scientifique, évaluation, action auprès des médias et du public

104. La politique et la pratique en matière de probation doivent autant que possible s'appuyer sur des faits. Les autorités fournissent les ressources nécessaires à une recherche scientifique et à une évaluation rigoureuse.

105. La révision des lois, politiques et pratiques existantes s'appuie sur de solides connaissances et études scientifiques répondant aux critères approuvés au niveau international.

106. Des informations factuelles sur le travail des services de probation sont régulièrement communiquées aux médias et au public, qui doivent être informés des buts et des résultats de ce travail afin que le rôle et l'importante mission de ces services dans la société soit mieux compris.

107. Les autorités compétentes sont encouragées à publier des rapports réguliers sur les évolutions observées dans le domaine de la probation.

108. Les déclarations officielles exposant les politiques et pratiques des services de probation sont mises à la disposition des autres organismes, des usagers des services et du grand public, aussi bien sur le plan national qu'international, de manière à favoriser la confiance et à améliorer les normes et pratiques en matière de probation.

Annexe II à la Recommandation CM/Rec(2010)1

Glossaire des termes utilisés

Aide à la réadaptation : processus consistant à réintégrer de manière volontaire dans la société un auteur d'infraction, après sa sortie définitive de prison, d'une manière à la fois positive, planifiée et encadrée. Dans les présentes règles, ce terme est distinct du terme « réinsertion », qui fait référence à une intervention prévue par la loi et mise en place après la sortie.

Appréciation : processus d'estimation des risques, des besoins et des points forts d'un auteur d'infraction avant de préparer une intervention et/ou de conseiller les autorités judiciaires ou autres autorités compétentes. L'appréciation s'efforce en outre d'identifier les causes de l'infraction et de voir si des mesures peuvent être prises pour réduire les risques de récidive.

Assistance : doit faire intégralement partie du suivi à côté du contrôle. Généralement, elle couvre un ou plusieurs des services suivants : une aide pour trouver un logement, un emploi, une formation, une aide à la famille, etc. Dans certains systèmes juridiques, l'assistance peut être fournie par des services distincts.

Auteur d'infraction : toute personne soupçonnée d'avoir commis ou ayant effectivement commis une infraction pénale. Aux fins de la présente recommandation et sans préjudice de la présomption d'innocence et de l'établissement de la culpabilité par une décision de justice, le terme « auteur d'infraction » s'entend de toute personne faisant l'objet d'une procédure pénale.

Autorité décisionnaire : toute autorité judiciaire, administrative ou autre habilitée par la loi à prononcer ou révoquer une sanction ou une mesure appliquée dans la communauté, ou à modifier les conditions et obligations dont elle s'accompagne.

Autorité judiciaire : ce sont les tribunaux, les juges ou les procureurs.

Bénévole : personne qui fournit à titre gratuit des services liés à la probation. Les bénévoles peuvent néanmoins percevoir une petite somme en défraiement des dépenses liées à leur travail.

Conditions et obligations : ensemble des prescriptions dont s'accompagne la sanction ou la mesure imposée par l'autorité décisionnaire et qui en sont partie intégrante.

Contrôle : désigne les activités qui se limitent à vérifier ou à s'assurer du respect effectif par l'auteur d'infraction de l'ensemble des conditions ou obligations imposées par la sanction ou la mesure. En règle générale, de telles activités comprennent le recours effectif ou la menace de recourir aux sanctions ou mesures plus restrictives en cas de violation de ces conditions ou obligations. La notion de contrôle est plus étroite que celle de suivi.

Désistement : processus par lequel, avec ou sans l'intervention des services de justice pénale, l'auteur d'infraction met un terme à ses activités délinquantes et mène une vie respectant la loi par le développement de son capital humain (par exemple ses capacités individuelles et ses connaissances) et son capital social (par exemple l'emploi, la création d'une famille, les relations et les liens sociaux, et l'engagement dans la société civile).

Droit national : non seulement l'ensemble des textes de loi adoptés par le législateur national, mais aussi tous les autres textes réglementaires et textes d'application de ces lois, ainsi que la jurisprudence des cours et des tribunaux, dans la mesure où ces formes de création de la loi sont reconnues par le système juridique national.

Evaluation : examen approfondi de la mesure dans laquelle les objectifs définis au préalable ont été atteints. Ce processus mène à la prise de décision sur les suites à donner.

Exécution : ensemble des aspects pratiques de l'action des services de probation visant à garantir qu'une sanction ou mesure appliquée dans la communauté est mise en œuvre comme il se doit.

Intervention : toute action entreprise pour assurer le suivi des auteurs d'infraction, les prendre en charge, leur apporter assistance ou conseil afin de les empêcher de commettre de nouvelles infractions et de les aider à vivre dans le respect des lois. Par conséquent, le terme « intervention » ne comprend pas la fourniture d'informations ou la rédaction des rapports.

Libération anticipée : comprend toutes formes de sortie de prison avant que la peine d'emprisonnement ait été pleinement purgée, telles que la libération provisoire, la libération conditionnelle ou la grâce conditionnelle.

Justice réparatrice : comprend des approches et des programmes fondés sur plusieurs postulats : a. la réponse apportée au délit doit permettre de réparer, dans toute la mesure possible, le préjudice causé à la victime ; b. il faut amener les auteurs d'infraction à comprendre que les actes commis par eux ne sont pas acceptables et qu'ils ont de réelles conséquences pour la victime et la communauté ; c. les auteurs d'infraction peuvent et doivent assumer la responsabilité de leurs actes ; d. les victimes doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs besoins et d'être associées aux réflexions visant à déterminer comment l'auteur d'infraction doit réparer, au mieux, le préjudice qu'il a causé et ; e. la communauté est tenue de contribuer à ce processus.

Plainte : désigne à la fois un recours auprès d'une autorité judiciaire et le dépôt d'une plainte auprès d'un organe administratif.

Prévention de la criminalité : toute politique et pratique mise en œuvre par les services de justice pénale et d'autres services compétents en vue de prévenir (ou du moins de limiter) les infractions pénales.

Probation : ce terme décrit l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective.

Réinsertion : commence pendant la période de détention. C'est le processus conduisant le prisonnier à réintégrer la société d'une manière positive et bien menée. Aux fins des présentes règles, le terme « réinsertion » se rapporte à la période de suivi après la sortie de prison de l'auteur d'infraction, tandis que celui-ci fait encore l'objet de certaines obligations prévues par la loi – par exemple une période de libération conditionnelle. Il convient de distinguer ce terme du terme « aide à la réadaptation ».

Réintégration: c'est un concept large qui comprend une grande variété d'interventions visant à encourager le désistement et à rétablir l'auteur d'infraction en tant que personne menant sa vie dans le respect des lois.

Sanctions et mesures appliquées dans la communauté : sanctions et mesures qui maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations. L'expression désigne les sanctions décidées par une autorité judiciaire ou administrative et les mesures prises avant la décision imposant la sanction ou à la place d'une telle décision, de même que les modalités d'exécution d'une peine d'emprisonnement hors d'un établissement pénitentiaire.

Service de probation : tout organisme désigné par la loi pour remplir les tâches et responsabilités susmentionnées. Suivant le système national, le travail du service de probation peut également inclure la transmission d'informations et d'avis aux autorités judiciaires et aux autres autorités décisionnaires pour les aider à prendre des décisions équitables en connaissance de cause ; le conseil et l'assistance aux auteurs d'infraction pendant leur détention pour préparer leur libération et leur réinsertion ; l'assistance aux personnes en libération anticipée et leur contrôle ; des interventions de justice réparatrice ; et l'offre d'une assistance aux victimes de crime.

Suivi : désigne à la fois les activités d'assistance, menées par ou pour une autorité d'exécution dans le but de maintenir l'auteur d'infraction au sein de la collectivité et les actions entreprises pour garantir que l'auteur d'infraction respecte les conditions et obligations qui lui ont été imposées, y compris un contrôle le cas échéant. Le suivi peut être obligatoire ou volontaire (à la demande d'auteurs d'infraction).

Suivi postérieur à la libération : suivi pendant la période de libération anticipée.

Victime : toute personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou un préjudice économique, causé par des actes ou des omissions violant le droit pénal. Le terme « victime » inclut également, le cas échéant, la famille immédiate ou les personnes à charge de la victime directe.

2. United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (de Tokyo-rules)

118 *Compendium of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice*

the administration of criminal justice. For the purposes of the Rules, these persons are referred to as "offenders", irrespective of whether they are suspected, accused or sentenced.

2.2 The Rules shall be applied without any discrimination on the grounds of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

2.3 In order to provide greater flexibility consistent with the nature and gravity of the offence, with the personality and background of the offender and with the protection of society and to avoid unnecessary use of imprisonment, the criminal justice system should provide a wide range of non-custodial measures, from pre-trial to post-sentencing dispositions. The number and types of non-custodial measures available should be determined in such a way that consistent sentencing remains possible.

2.4 The development of new non-custodial measures should be encouraged and closely monitored and their use systematically evaluated.

2.5 Consideration shall be given to dealing with offenders in the community, avoiding as far as possible resort to formal proceedings or trial by a court, in accordance with legal safeguards and the rule of law.

2.6 Non-custodial measures should be used in accordance with the principle of minimum intervention.

2.7 The use of non-custodial measures should be part of the movement towards depenalization and decriminalization instead of interfering with or delaying efforts in that direction.

3. Legal safeguards

3.1 The introduction, definition and application of non-custodial measures shall be prescribed by law.

3.2 The selection of a non-custodial measure shall be based on an assessment of established criteria in respect of both the nature and gravity of the offence and the personality, background of the offender, the purposes of sentencing and the rights of victims.

3.3 Discretion by the judicial or other competent independent authority shall be exercised at all stages of the proceedings by ensuring full accountability and only in accordance with the rule of law.

III. Alternatives to imprisonment and restorative justice

12. United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules)*

I. GENERAL PRINCIPLES

1. Fundamental aims

1.1 The present Standard Minimum Rules provide a set of basic principles to promote the use of non-custodial measures, as well as minimum safeguards for persons subject to alternatives to imprisonment.

1.2 The Rules are intended to promote greater community involvement in the management of criminal justice, specifically in the treatment of offenders, as well as to promote among offenders a sense of responsibility towards society.

1.3 The Rules shall be implemented taking into account the political, economic, social and cultural conditions of each country and the aims and objectives of its criminal justice system.

1.4 When implementing the Rules, Member States shall endeavour to ensure a proper balance between the rights of individual offenders, the rights of victims, and the concern of society for public safety and crime prevention.

1.5 Member States shall develop non-custodial measures within their legal systems to provide other options, thus reducing the use of imprisonment, and to rationalize criminal justice policies, taking into account the observance of human rights, the requirements of social justice and the rehabilitation needs of the offender.

2. The scope of non-custodial measures

2.1 The relevant provisions of the present Rules shall be applied to all persons subject to prosecution, trial or the execution of a sentence, at all stages of

*General Assembly resolution 45/110, annex.

3.4 Non-custodial measures imposing an obligation on the offender, applied before or instead of formal proceedings or trial, shall require the offender's consent.

3.5 Decisions on the imposition of non-custodial measures shall be subject to review by a judicial or other competent independent authority, upon application by the offender.

3.6 The offender shall be entitled to make a request or complaint to a judicial or other competent independent authority on matters affecting his or her individual rights in the implementation of non-custodial measures.

3.7 Appropriate machinery shall be provided for the recourse and, if possible, redress of any grievance related to non-compliance with internationally recognized human rights.

3.8 Non-custodial measures shall not involve medical or psychological experimentation on, or undue risk of physical or mental injury to, the offender.

3.9 The dignity of the offender subject to non-custodial measures shall be protected at all times.

3.10 In the implementation of non-custodial measures, the offender's rights shall not be restricted further than was authorized by the competent authority that rendered the original decision.

3.11 In the application of non-custodial measures, the offender's right to privacy shall be respected, as shall be the right to privacy of the offender's family.

3.12 The offender's personal records shall be kept strictly confidential and closed to third parties. Access to such records shall be limited to persons directly concerned with the disposition of the offender's case or to other duly authorized persons.

4. Saving clause

4.1 Nothing in the present Rules shall be interpreted as precluding the application of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners,¹ the

¹First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Geneva, 22 August-3 September 1955; report prepared by the Secretariat (United Nations publication, Sales No. 1956.IV.4), annex LA; and Economic and Social Council resolution 2076 (LXII).

United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules),² the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment³ or any other human rights instruments and standards recognized by the international community and relating to the treatment of offenders and the protection of their basic human rights.

II. PRE-TRIAL STAGE

5. Pre-trial dispositions

5.1 Where appropriate and compatible with the legal system, the police, the prosecution service or other agencies dealing with criminal cases should be empowered to discharge the offender if they consider that it is not necessary to proceed with the case for the protection of society, crime prevention or the promotion of respect for the law and the rights of victims. For the purpose of deciding upon the appropriateness of discharge or determination of proceedings, a set of established criteria shall be developed within each legal system. For minor cases the prosecutor may impose suitable non-custodial measures, as appropriate.

6. Avoidance of pre-trial detention

6.1 Pre-trial detention shall be used as a means of last resort in criminal proceedings, with due regard for the investigation of the alleged offence and for the protection of society and the victim.

6.2 Alternatives to pre-trial detention shall be employed at as early a stage as possible. Pre-trial detention shall last no longer than necessary to achieve the objectives stated under rule 6.1 and shall be administered humanely and with respect for the inherent dignity of human beings.

6.3 The offender shall have the right to appeal to a judicial or other competent independent authority in cases where pre-trial detention is employed.

²Resolution 40/23, annex.
³Resolution 43/173, annex.

III. TRIAL AND SENTENCING STAGE

7. Social inquiry reports

7.1 If the possibility of social inquiry reports exists, the judicial authority may avail itself of a report prepared by a competent, authorized official or agency. The report should contain social information on the offender that is relevant to the person's pattern of offending and current offences. It should also contain information and recommendations that are relevant to the sentencing procedure. The report shall be factual, objective and unbiased, with any expression of opinion clearly identified.

8. Sentencing dispositions

8.1 The judicial authority, having at its disposal a range of non-custodial measures, should take into consideration in making its decision the rehabilitative needs of the offender, the protection of society and the interests of the victim, who should be consulted whenever appropriate.

8.2 Sentencing authorities may dispose of cases in the following ways:

- (a) Verbal sanctions, such as admonition, reprimand and warning;
- (b) Conditional discharge;
- (c) Status penalties;
- (d) Economic sanctions and monetary penalties, such as fines and day-fines;
- (e) Confiscation or an expropriation order;
- (f) Restitution to the victim or a compensation order;
- (g) Suspended or deferred sentence;
- (h) Probation and judicial supervision;
- (i) A community service order;
- (j) Referral to an attendance centre;
- (k) House arrest;
- (l) Any other mode of non-institutional treatment;
- (m) Some combination of the measures listed above.

IV. POST-SENTENCING STAGE

9. Post-sentencing dispositions

9.1 The competent authority shall have at its disposal a wide range of post-sentencing alternatives in order to avoid institutionalization and to assist offenders in their early reintegration into society.

9.2 Post-sentencing dispositions may include:

- (a) Furlough and halfway houses;
- (b) Work or education release;
- (c) Various forms of parole;
- (d) Remission;
- (e) Pardon.

9.3 The decision on post-sentencing dispositions, except in the case of pardon, shall be subject to review by a judicial or other competent independent authority, upon application of the offender.

9.4 Any form of release from an institution to a non-custodial programme shall be considered at the earliest possible stage.

V. IMPLEMENTATION OF NON-CUSTODIAL MEASURES

10. Supervision

10.1 The purpose of supervision is to reduce reoffending and to assist the offender's integration into society in a way which minimizes the likelihood of a return to crime.

10.2 If a non-custodial measure entails supervision, the latter shall be carried out by a competent authority under the specific conditions prescribed by law.

10.3 Within the framework of a given non-custodial measure, the most suitable type of supervision and treatment should be determined for each individual case aimed at assisting the offender to work on his or her offending. Supervision and treatment should be periodically reviewed and adjusted as necessary.

10.4 Offenders should, when needed, be provided with psychological, social and material assistance and with opportunities to strengthen links with the community and facilitate their reintegration into society.

11. Duration

11.1 The duration of a non-custodial measure shall not exceed the period established by the competent authority in accordance with the law.

11.2 Provision may be made for early termination of the measure if the offender has responded favourably to it.

12. Conditions

12.1 If the competent authority shall determine the conditions to be observed by the offender, it should take into account both the needs of society and the needs and rights of the offender and the victim.

12.2 The conditions to be observed shall be practical, precise and as few as possible, and shall be aimed at reducing the likelihood of an offender relapsing into criminal behaviour and at increasing the offender's chances of social integration, taking into account the needs of the victim.

12.3 At the beginning of the application of a non-custodial measure, the offender shall receive an explanation, orally and in writing, of the conditions governing the application of the measure, including the offender's obligations and rights.

12.4 The conditions may be modified by the competent authority under the established statutory provisions, in accordance with the progress made by the offender.

13. Treatment process

13.1 Within the framework of a given non-custodial measure, in appropriate cases, various schemes, such as case-work, group therapy, residential programmes and the specialized treatment of various categories of offenders, should be developed to meet the needs of offenders more effectively.

13.2 Treatment should be conducted by professionals who have suitable training and practical experience.

13.3 When it is decided that treatment is necessary, efforts should be made to understand the offender's background, personality, aptitude, intelligence, values and, especially, the circumstances leading to the commission of the offence.

13.4 The competent authority may involve the community and social support systems in the application of non-custodial measures.

13.5 Caseload assignments shall be maintained as far as practicable at a manageable level to ensure the effective implementation of treatment programmes.

13.6 For each offender, a case record shall be established and maintained by the competent authority.

14. Discipline and breach of conditions

14.1 A breach of the conditions to be observed by the offender may result in a modification or revocation of the non-custodial measure.

14.2 The modification or revocation of the non-custodial measure shall be made by the competent authority; this shall be done only after a careful examination of the facts adduced by both the supervising officer and the offender.

14.3 The failure of a non-custodial measure should not automatically lead to the imposition of a custodial measure.

14.4 In the event of a modification or revocation of the non-custodial measure, the competent authority shall attempt to establish a suitable alternative non-custodial measure. A sentence of imprisonment may be imposed only in the absence of other suitable alternatives.

14.5 The power to arrest and detain the offender under supervision in cases where there is a breach of the conditions shall be prescribed by law.

14.6 Upon modification or revocation of the non-custodial measure, the offender shall have the right to appeal to a judicial or other competent independent authority.

VI. STAFF

15. Recruitment

15.1 There shall be no discrimination in the recruitment of staff on the grounds of race, colour, sex, age, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. The policy regarding staff recruitment should take into consideration national policies of affirmative action and reflect the diversity of the offenders to be supervised.

15.2 Persons appointed to apply non-custodial measures should be personally suitable and, whenever possible, have appropriate professional training and practical experience. Such qualifications shall be clearly specified.

15.3 To secure and retain qualified professional staff, appropriate service status, adequate salary and benefits commensurate with the nature of the work should be ensured and ample opportunities should be provided for professional growth and career development.

16. Staff training

16.1 The objective of training shall be to make clear to staff their responsibilities with regard to rehabilitating the offender, ensuring the offender's rights and protecting society. Training should also give staff an understanding of the need to cooperate in and coordinate activities with the agencies concerned.

16.2 Before entering duty, staff shall be given training that includes instruction on the nature of non-custodial measures, the purposes of supervision and the various modalities of the application of non-custodial measures.

16.3 After entering duty, staff shall maintain and improve their knowledge and professional capacity by attending in-service training and refresher courses. Adequate facilities shall be made available for that purpose.

VII. VOLUNTEERS AND OTHER COMMUNITY RESOURCES

17. Public participation

17.1 Public participation should be encouraged as it is a major resource and one of the most important factors in improving ties between offenders undergoing non-custodial measures and the family and community. It should complement the efforts of the criminal justice administration.

17.2 Public participation should be regarded as an opportunity for members of the community to contribute to the protection of their society.

18. Public understanding and cooperation

18.1 Government agencies, the private sector and the general public should be encouraged to support voluntary organizations that promote non-custodial measures.

18.2 Conferences, seminars, symposiums and other activities should be regularly organized to stimulate awareness of the need for public participation in the application of non-custodial measures.

18.3 All forms of the mass media should be utilized to help to create a constructive public attitude, leading to activities conducive to a broader application of non-custodial treatment and the social integration of offenders.

18.4 Every effort should be made to inform the public of the importance of its role in the implementation of non-custodial measures.

19. Volunteers

19.1 Volunteers shall be carefully screened and recruited on the basis of their aptitude for and interest in the work involved. They shall be properly trained for the specific responsibilities to be discharged by them and shall have access to support and counselling from, and the opportunity to consult with, the competent authority.

19.2 Volunteers should encourage offenders and their families to develop meaningful ties with the community and a broader sphere of contact by providing counselling and other appropriate forms of assistance according to their capacity and the offenders' needs.

19.3 Volunteers shall be insured against accident, injury and public liability when carrying out their duties. They shall be reimbursed for authorized expenditures incurred in the course of their work. Public recognition should be extended to them for the services they render for the well-being of the community.

VIII. RESEARCH, PLANNING, POLICY FORMULATION AND EVALUATION

20. *Research and planning*

20.1 As an essential aspect of the planning process, efforts should be made to involve both public and private bodies in the organization and promotion of research on the non-custodial treatment of offenders.

20.2 Research on the problems that confront clients, practitioners, the community and policymakers should be carried out on a regular basis.

20.3 Research and information mechanisms should be built into the criminal justice system for the collection and analysis of data and statistics on the implementation of non-custodial treatment for offenders.

21. *Policy formulation and programme development*

21.1 Programmes for non-custodial measures should be systematically planned and implemented as an integral part of the criminal justice system within the national development process.

21.2 Regular evaluations should be carried out with a view to implementing non-custodial measures more effectively.

21.3 Periodic reviews should be concluded to assess the objectives, functioning and effectiveness of non-custodial measures.

22. *Linkages with relevant agencies and activities*

22.1 Suitable mechanisms should be evolved at various levels to facilitate the establishment of linkages between services responsible for non-custodial measures, other branches of the criminal justice system, social development and welfare agencies, both governmental and non-governmental, in such fields as health, housing, education and labour, and the mass media.

23. *International cooperation*

23.1 Efforts shall be made to promote scientific cooperation between countries in the field of non-institutional treatment. Research, training, technical

assistance and the exchange of information among Member States on non-custodial measures should be strengthened, through the United Nations institutes for the prevention of crime and the treatment of offenders, in close collaboration with the Crime Prevention and Criminal Justice Branch of the Centre for Social Development and Humanitarian Affairs of the United Nations Secretariat.

23.2 Comparative studies and the harmonization of legislative provisions should be furthered to expand the range of non-institutional options and facilitate their application across national frontiers, in accordance with the Model Treaty on the Transfer of Supervision of Offenders Conditionally Sentenced or Conditionally Released.⁴

⁴Resolution 45/119, annex.

13. Kadoma Declaration on Community Service and recommendations of the seminar entitled "Criminal justice: the challenge of prison overcrowding", held in San José from 3 to 7 February 1997^a

Kadoma Declaration on Community Service

Recalling the Kampala Declaration on Prison Conditions in Africa, adopted at the International Seminar on Prison Conditions in Africa, held at Kampala from 19 to 21 September 1996, which takes into account the limited effectiveness of imprisonment, especially for those serving short sentences, and the cost of imprisonment to the whole of society,

Noting the growing interest in many countries in measures that replace custodial sentences and the promising developments across the world in this regard,

Noting with appreciation that the importance of the Kampala Declaration was recognized by the Economic and Social Council in its resolution 1997/36 of 21 July 1997 on international cooperation for the improvement of prison conditions, to which the Declaration was annexed,

^aEconomic and Social Council resolution 1998/23, annexes I and II, respectively.

Bearing in mind the United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules)¹ and the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules),²

Considering that, in many countries in Africa, the level of overcrowding is inhuman,

Recalling that the African Charter on Human and Peoples Rights³ reaffirms the dignity inherent in a human being and the prohibition of degrading punishment and treatment,

Welcoming the success of the Zimbabwe community service scheme and its adoption by the Government of Zimbabwe following a three-year trial period,

Noting with appreciation that other African countries, including French-speaking and Portuguese-speaking countries, are interested in introducing community service as a penal sanction in their criminal justice systems,

The participants at the International Conference on Community Service Orders in Africa, held at Kadoma, Zimbabwe, from 24 to 28 November 1997, make the following Declaration:

1. The use of prison should be strictly limited to being a measure of last resort. Prisons represent a waste of scarce resources and human potential. The majority of prisoners who occupy them pose no actual threat to society.
2. The overcrowding in our prisons requires positive action through, inter alia, the introduction of community service.
3. Community service is in conformity with African traditions of dealing with offenders and with healing the damage caused by crime within the community. Furthermore, it is a positive and cost-effective measure to be preferred, whenever possible, to a sentence of imprisonment.
4. Community service should be effectively implemented and supervised and should involve a programme of work in which the offender is required to carry out a number of hours of voluntary work for the benefit of the community in his or her own time.
5. Governments, donors and civil society organizations are invited to support research, pilot schemes and other initiatives in this important area.

¹General Assembly resolution 45/110, annex.

²General Assembly resolution 40/53, annex.

³United Nations, *Treaty Series*, vol. 1520, No. 26563.

6. Countries that already have community service should take into account lessons learned from elsewhere and review their own schemes accordingly.

7. There should be promotion of community support through sensitization campaigns targeting public opinion and the development of statistical databases to measure the effectiveness of community service.

8. We encourage those countries that have not yet done so to develop non-custodial sentencing alternatives and to this end we commit ourselves to cooperating with and coordinating our action through other national committees on community service and/or interested groups, in order to better promote the scheme.

9. We adopt the Plan of Action attached hereto.

Appendix

Plan of action for the Kadoma Declaration on Community Service

Further to the Kadoma Declaration on Community Service, adopted by the participants at the Kadoma Conference on Community Service Orders in Africa, held at Kadoma, Zimbabwe, from 24 to 28 November 1997, the participants adopt the following Plan of Action:

1. Network

Establish a network of national committees on community service and other interested groups to provide mutual support and encouragement through:

- The provision of resource persons to assist at seminars in the subregion and elsewhere;
- The sharing of documentation (legislation, guidelines, administrative forms) and ideas;
- Coordination and support of new projects;
- Cooperation and assistance in administering the scheme;
- Assistance in staff training;
- Exchange visits.

2. Community service directory

Compile a community service directory. To this end, a home page will be established on the Internet informing interested persons of developments in this area and a book will be produced that includes:

- The contact points and addresses of all national committees on community service and those contacts engaged in community service schemes;

- A list of experts and resource persons;
- Contacts in interested countries;
- Interested groups and organizations around the world;
- Donor contacts and government contacts.

The book will be distributed in different languages, including French and English.

3. Newsletter

Issue a newsletter:

- To be produced by each national committee on community service at regular intervals and circulated to the network;
- To include initiatives undertaken, problems encountered, solutions found, reports on workshops, a calendar of events, requests for support (for example, resource persons), statistics and other information;
- To be disseminated through the Internet or the mail, or both.

4. Research and data-gathering

Set up mechanisms for research and data-gathering whereby:

- Research findings and data gathered will be shared through the newsletter or via the Internet;
- Research projects will be identified (for example, on cost-benefit analyses) and funding application supported by the network;
- Joint research projects on the benefits, problems and effectiveness of community service where the scheme is applied will be undertaken regionally and internationally.

Recommendations of the seminar entitled "Criminal justice: the challenge of prison overcrowding", held in San José from 3 to 7 February 1997

1. The Secretary-General should take measures to ensure that assistance is offered to States requesting it, either by drawing on existing resources or by creating a special budget heading, with a view to improving the physical conditions of prisons.
2. The Secretary-General should take measures to ensure that the relevant entities are furnished with the necessary resources to provide training for the administrative and operational personnel of the prisons of Member States requesting such training, priority being accorded to the most overcrowded prisons.

3. Measures should be taken to ensure that international and regional financial institutions, such as the World Bank and the Inter-American Development Bank, adopt initiatives aimed at reducing prison overcrowding, including the provision of assistance for programmes of prison construction and the renovation of infrastructure.

4. The World Health Organization and regional bodies should be requested to incorporate, in their programmes of assistance, initiatives aimed at improving prison hospital facilities and the medical and hospital services offered to prisoners in States requesting such assistance.

5. Member States should urge the Secretary-General to promote and adopt, jointly with requesting Member States, measures to privatize individual prisons in such a way that they provide for security, the well-being and social reintegration of prisoners, profitable industrial use of prison labour and employment opportunities for prisoners after their release.

6. Member States should seek to establish in prisons human rights committees and work panels as alternative conflict-resolution mechanisms.

7. Member States should explore the possibility of adopting strategies to involve private enterprise in prison social rehabilitation programmes by creating enterprises and micro-enterprises to encourage investment in the vocational training of prisoners, employment creation within prisons and the reintegration of former prisoners into the labour force, thereby ensuring full application of the principles of social reintegration and rehabilitation of former prisoners within the productive mainstream of countries.

8. Member States should take measures to ensure the marketing of prison production through promotional and marketing programmes and to progressively set up workshops in prisons.

14. Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters*

Preamble

Recalling that there has been, worldwide, a significant growth of restorative justice initiatives,

Recognizing that those initiatives often draw upon traditional and indigenous forms of justice which view crime as fundamentally harmful to people,

*Economic and Social Council resolution 2002/12, annex.

Emphasizing that restorative justice is an evolving response to crime that respects the dignity and equality of each person, builds understanding, and promotes social harmony through the healing of victims, offenders and communities,

Stressing that this approach enables those affected by crime to share openly their feelings and experiences, and aims at addressing their needs,

Aware that this approach provides an opportunity for victims to obtain reparation, feel safer and seek closure; allows offenders to gain insight into the causes and effects of their behaviour and to take responsibility in a meaningful way; and enables communities to understand the underlying causes of crime, to promote community well-being and to prevent crime,

Noting that restorative justice gives rise to a range of measures that are flexible in their adaptation to established criminal justice systems and that complement those systems, taking into account legal, social and cultural circumstances,

Recognizing that the use of restorative justice does not prejudice the right of States to prosecute alleged offenders,

I. USE OF TERMS

1. "Restorative justice programme" means any programme that uses restorative processes and seeks to achieve restorative outcomes.

2. "Restorative process" means any process in which the victim and the offender, and, where appropriate, any other individuals or community members affected by a crime, participate together actively in the resolution of matters arising from the crime, generally with the help of a facilitator. Restorative processes may include mediation, conciliation, conferencing and sentencing circles.

3. "Restorative outcome" means an agreement reached as a result of a restorative process. Restorative outcomes include responses and programmes such as reparation, restitution and community service, aimed at meeting the individual and collective needs and responsibilities of the parties and achieving the reintegration of the victim and the offender.

4. "Parties" means the victim, the offender and any other individuals or community members affected by a crime who may be involved in a restorative process.

5. "Facilitator" means a person whose role is to facilitate, in a fair and impartial manner, the participation of the parties in a restorative process.

II. USE OF RESTORATIVE JUSTICE PROGRAMMES

6. Restorative justice programmes may be used at any stage of the criminal justice system, subject to national law.

7. Restorative processes should be used only where there is sufficient evidence to charge the offender and with the free and voluntary consent of the victim and the offender. The victim and the offender should be able to withdraw such consent at any time during the process. Agreements should be arrived at voluntarily and should contain only reasonable and proportionate obligations.

8. The victim and the offender should normally agree on the basic facts of a case as the basis for their participation in a restorative process. Participation of the offender shall not be used as evidence of admission of guilt in subsequent legal proceedings.

9. Disparities leading to power imbalances, as well as cultural differences among the parties, should be taken into consideration in referring a case to, and in conducting, a restorative process.

10. The safety of the parties shall be considered in referring any case to, and in conducting, a restorative process.

11. Where restorative processes are not suitable or possible, the case should be referred to the criminal justice authorities and a decision should be taken as to how to proceed without delay. In such cases, criminal justice officials should endeavour to encourage the offender to take responsibility vis-à-vis the victim and affected communities, and support the reintegration of the victim and the offender into the community.

III. OPERATION OF RESTORATIVE JUSTICE PROGRAMMES

12. Member States should consider establishing guidelines and standards, with legislative authority when necessary, that govern the use of restorative justice programmes. Such guidelines and standards should respect the basic principles set forth in the present instrument and should address, *inter alia*:

(a) The conditions for the referral of cases to restorative justice programmes;

(b) The handling of cases following a restorative process;

- (c) The qualifications, training and assessment of facilitators;
- (d) The administration of restorative justice programmes;
- (e) Standards of competence and rules of conduct governing the operation of restorative justice programmes.

13. Fundamental procedural safeguards guaranteeing fairness to the offender and the victim should be applied to restorative justice programmes and in particular to restorative processes:

- (a) Subject to national law, the victim and the offender should have the right to consult with legal counsel concerning the restorative process and, where necessary, to translation and/or interpretation. Minors should, in addition, have the right to the assistance of a parent or guardian;
- (b) Before agreeing to participate in restorative processes, the parties should be fully informed of their rights, the nature of the process and the possible consequences of their decision;
- (c) Neither the victim nor the offender should be coerced, or induced by unfair means, to participate in restorative processes or to accept restorative outcomes.

14. Discussions in restorative processes that are not conducted in public should be confidential, and should not be disclosed subsequently, except with the agreement of the parties or as required by national law.

15. The results of agreements arising out of restorative justice programmes should, where appropriate, be judicially supervised or incorporated into judicial decisions or judgements. Where that occurs, the outcome should have the same status as any other judicial decision or judgement and should preclude prosecution in respect of the same facts.

16. Where no agreement is reached among the parties, the case should be referred back to the established criminal justice process and a decision as to how to proceed should be taken without delay. Failure to reach an agreement alone shall not be used in subsequent criminal justice proceedings.

17. Failure to implement an agreement made in the course of a restorative process should be referred back to the restorative programme or, where required by national law, to the established criminal justice process and a decision as to how to proceed should be taken without delay. Failure to implement an agreement, other than a judicial decision or judgement, should not be used as justification for a more severe sentence in subsequent criminal justice proceedings.

18. Facilitators should perform their duties in an impartial manner, with due respect to the dignity of the parties. In that capacity, facilitators should ensure that the parties act with respect towards each other and enable the parties to find a relevant solution among themselves.

19. Facilitators shall possess a good understanding of local cultures and communities and, where appropriate, receive initial training before taking up facilitation duties.

IV. CONTINUING DEVELOPMENT OF RESTORATIVE JUSTICE PROGRAMMES

20. Member States should consider the formulation of national strategies and policies aimed at the development of restorative justice and at the promotion of a culture favourable to the use of restorative justice among law enforcement, judicial and social authorities, as well as local communities.

21. There should be regular consultation between criminal justice authorities and administrators of restorative justice programmes to develop a common understanding and enhance the effectiveness of restorative processes and outcomes, to increase the extent to which restorative programmes are used, and to explore ways in which restorative approaches might be incorporated into criminal justice practices.

22. Member States, in cooperation with civil society where appropriate, should promote research on and evaluation of restorative justice programmes to assess the extent to which they result in restorative outcomes, serve as a complement or alternative to the criminal justice process and provide positive outcomes for all parties. Restorative justice processes may need to undergo change in concrete form over time. Member States should therefore encourage regular evaluation and modification of such programmes. The results of research and evaluation should guide further policy and programme development.

V. SAVING CLAUSE

23. Nothing in these basic principles shall affect any rights of an offender or a victim which are established in national law or applicable international law.

Bijkomende informatie bij de tweede optie: ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake de hulp- en dienstverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de organisatie van de hulpverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen

Gelet op artikel 128, §1, van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5, §1, I en II, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988 en de bijzondere wet van 16 juli 1993, en artikel 92bis, §1, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;

Gelet op artikel 216^{ter} van het Wetboek van Strafvordering, ingevoegd bij de wet van 10 februari 1994 en gewijzigd bij de wetten van 7 mei 1999, 17 april 2003, 22 juni 2005 en 27 december 2006;

Gelet op de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten, artikel 18, gewijzigd bij de wetten van 10 februari 1998 en 27 december 2006;

Gelet op de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, artikel 1, §2 en §3, vervangen bij de wet van 10 februari 1994 en gewijzigd bij de wetten van 22 maart 1999 en 17 april 2002, en artikel 1bis, ingevoegd bij de wet van 10 februari 1994 en gewijzigd bij de wetten van 28 maart 2000 en 17 april 2002;

Gelet op de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, artikel 35, gewijzigd bij de wetten van 27 december 2006, 31 juli 2009 en 30 december 2009;

Gelet op het decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk, gewijzigd bij het decreet van 13 maart 2009 en zodra van kracht het decreet van 8 mei 2009;

Gelet op het decreet van 18 mei 1999 betreffende de geestelijke gezondheidszorg, gewijzigd bij de decreten van 22 december 1999, 6 juli 2001, 25 november 2005;

Gelet op de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, artikel 62, §4;

Gelet op de omzendbrieven van de minister van Justitie inzake de voorlopige invrijheidstelling en inzake het elektronisch toezicht;

Overwegende dat, in het raam van bemiddeling in strafzaken, vrijheid op proef, probatie, voorlopige invrijheidstelling, vrijheid onder voorwaarden en strafuitvoeringsmodaliteiten die bepaald zijn in de wet op de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf, het aantal niet-vrijheidsberovende straffen en maatregelen gestaag groeit; dat personen die het voorwerp van zulke straffen of maatregelen uitmaken, in veel gevallen vanuit het justitiële kader aansluiting moeten vinden bij een of andere vorm van hulp- en dienstverlening die onder de gemeenschapsbevoegdheid valt (o.a. behandeling, begeleiding en sensibiliseringscursussen),

Overwegende dat, bij de uitvoering van die straffen en maatregelen, de federale bevoegdheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de gemeenschapsbevoegdheid voor de organisatie van de hulp- en dienstverlening in het raam van de persoonsgebonden aangelegenheden elkaar bijgevolg raken; dat daarvoor het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap aangewezen is;

Tussen:

1. de Federale Staat, vertegenwoordigd door de minister van Justitie;

en

2. de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering in de persoon van de minister-president en van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;

is op grond van hun respectieve bevoegdheden overeengekomen wat volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Voor de toepassing van dit samenwerkingsakkoord wordt verstaan onder:

1° justitiabele: de persoon die het voorwerp uitmaakt van een justitiële maatregel of straf als bepaald in:

- a) artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering;
- b) de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten;
- c) de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie;
- d) de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis;
- e) de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten;
- f) de omzendbrieven van de minister van Justitie inzake de voorlopige invrijheidstelling;

2° hulpverlening: de hulp en zorg die gevat wordt door een maatregel vervat in artikel 1, 1° en zolang het de uitvoering van de maatregel betreft en georganiseerd of verstrekt wordt met toepassing van:

- a) het Vlaamse decreet van 19 december 1997 betreffende het algemeen welzijnswerk en zodra van kracht het decreet van 8 mei 2009;
- b) het Vlaamse decreet van 18 mei 1999 betreffende de geestelijke gezondheidszorg;

3° hulpverleningsvoorziening: een centrum voor geestelijke gezondheidszorg of een centrum voor algemeen welzijnswerk;

4° hulpverlener: de persoon die de hulpverlening opneemt en daartoe gemandateerd wordt door de hulpverleningsvoorziening;

5° justitieassistent: ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Justitie die deel uitmaakt van het Directoraat-generaal Justitiehuisen;

6° gerechtelijke opdrachtgever: de gerechtelijke overheid die het mandaat verstrekt aan de justitieassistent en bevoegd is om op te treden indien de voorwaarden, verbonden aan de justitiële maatregel of straf worden geschonden;

7° prestatieverbintenis: een geschrift dat wordt ondertekend door de betrokken justitieassistent, de betrokken hulpverlener en de justitiabele, waarin de te ondernemen acties van de justitiabele worden vastgelegd, evenals de wijze van samenwerking tussen de voornoemde partijen;

8° driehoeksoverleg: een ontmoeting tussen de justitiabele, de hulpverlener en de justitieassistent die op vraag van één van die partijen wordt georganiseerd.

Art. 2. §1. Dit samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de hulpverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen.

§2. Dit samenwerkingsakkoord is niet van toepassing op de personen, vermeld in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 8 oktober 1998 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik.

Hoofdstuk 2. Organisatie van de justitiële begeleiding en opvolging

Art. 3 De minister van Justitie verbindt er zich toe om de gerechtelijke opdrachtgevers voldoende te informeren en te sensibiliseren over de inhoud van dit samenwerkingsakkoord en over het aanbod van hulpverlening, vermeld in artikel 6, 4° en 5°.

Art. 4. De justitieassistenten staan in voor de hierna vermelde taken:

- 1° een overleg organiseren met de vertegenwoordiger van de hulpverleningsvoorziening voorafgaand aan de prestatieverbintenis over de concretisering van de meest aangewezen hulpverlening;
- 2° de justitiabele begeleiden en motiveren tot naleving van de opgelegde voorwaarden en toezien op de naleving ervan;
- 3° ervoor waken dat de afspraken tussen de justitiabele, de vertegenwoordiger van de hulpverleningsvoorziening en de justitieassistent genoteerd worden in een prestatieverbintenis overeenkomstig het model, gevoegd als bijlage bij dit samenwerkingsakkoord, en dat die prestatieverbintenis wordt ondertekend door de justitiabele, de vertegenwoordiger van de hulpverleningsvoorziening en de justitieassistent;
- 4° de voor de hulpverlening relevante informatie betreffende de justitiabele ter beschikking stellen van de hulpverleningsvoorziening;
- 5° rapporteren aan de gerechtelijke opdrachtgever binnen de hiertoe voorziene termijnen en overeenkomstig de hiertoe voorziene modaliteiten;
- 6° een driehoeksoverleg organiseren indien hierom wordt verzocht.

Hoofdstuk 3. Organisatie van de hulpverlening aan niet-gedetineerde justitiabelen

Art. 5. De Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen en het gezondheidsbeleid, verbindt zich ertoe om:

- 1° een ruim en sterk draagvlak te creëren binnen de hulpverleningsvoorzieningen voor een kwalitatief en kwantitatief aanbod van hulpverlening ten aanzien van niet-gedetineerde justitiabelen;
- 2° het bestaande aanbod van hulpverlening maximaal toegankelijk te maken voor de niet-gedetineerde justitiabelen, rekening houdende met de specifieke omstandigheden van de justitiële context;
- 3° de verdere uitbouw te verzekeren van een transparant, toegankelijk en aangepast aanbod van hulpverlening ten aanzien van de niet-gedetineerde justitiabelen;
- 4° jaarlijks een werkingsverslag op te stellen met een specifiek deel over kwantitatieve en kwalitatieve gegevens inzake het aanbod aan hulpverlening alsook de mate waarin hierop een beroep werd gedaan door de niet-gedetineerde justitiabelen. Dit werkingsverslag wordt opgesteld overeenkomstig een model dat wordt overlegd door de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen en het gezondheidsbeleid, en de minister van Justitie.

Art.6. De hulpverleningsvoorziening vervult de volgende taken:

- 1° na overleg met en na instemming van de justitiabele, informatie te verlenen aan de justitieassistent omtrent de aangewezen hulpverlening en bij een gepast hulpverleningsaanbod de aard en de intensiteit van de hulpverlening;
- 2° instaan voor de hulpverlening voor de niet-gedetineerde justitiabelen;
- 3° de afgesproken hulpverlening vermelden in de prestatieverbintenis;
- 4° het bestaande aanbod van hulpverlening maximaal toegankelijk maken voor de niet-gedetineerde justitiabelen, rekening houdende met de specifieke omstandigheden van de justitiële context;
- 5° een transparant, toegankelijk en aangepast aanbod van hulpverlening voor de niet-gedetineerde justitiabelen uitwerken overeenkomstig artikel 5, 3°;
- 6° het aanbod van hulpverlening kenbaar maken ten aanzien van de justitieassistenten en de gerechtelijke opdrachtgever;
- 7° overeenkomstig de wetgeving bepaald in artikel 1, 1°, en telkens de justitieassistent erom vraagt of telkens de hulpverlener het noodzakelijk acht, rapporteren aan de justitieassistent over het verloop van de hulpverlening aan de justitiabele via een verslag waarin minimaal zijn opgenomen:
 - a) de daadwerkelijke aanwezigheden van de betrokkene op de vooropgestelde afspraken;
 - b) de ongewettigde afwezigheden;
 - c) in voorkomend geval, het eenzijdig stopzetten van de hulpverlening;
- 8° deelnemen aan het driehoeksoverleg indien dit wordt georganiseerd en eventueel bij de uitvoering van de hulpverlening gerezen moeilijkheden bespreken op dit driehoeksoverleg;
- 9° meewerken aan een registratie met het oog op het opstellen van het jaarlijks werkingsverslag, vermeld in artikel 3, 4°;

Hoofdstuk 4. Overleg

Art. 7. De gerechtelijke opdrachtgevers, de vertegenwoordiger van het justitiehuis en de vertegenwoordigers van de hulpverleningsvoorzieningen organiseren op het niveau van het gerechtelijk arrondissement overleg met het oog op :

- 1° het lokaal afstemmen van de vraag of behoefte en het aanbod inzake hulpverlening door de vraag of de behoefte en het beschikbare aanbod vast te stellen en hierin tot een evenwicht te komen;
- 2° het aanduiden van leemtes in het aanbod van hulpverlening;
- 3° het uitwerken van nodige samenwerkingsvormen en organisatiemodellen.

Hoofdstuk 5. Geschillenregeling

Art. 8. De geschillen met betrekking tot de interpretatie of de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord, worden beslecht door de minister van Justitie en de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen en het gezondheidsbeleid, of door hun vertegenwoordigers.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Art. 9. Dit samenwerkingsakkoord geldt voor een periode van twee jaar en wordt telkens voor één jaar stilzwijgend verlengd indien het door een van de partijen niet wordt opgezegd uiterlijk drie maanden voor het einde van de periode. De opzegging gebeurt met een aangetekende brief aan de andere partij.

Gedaan te Brussel, op ... in ...originele exemplaren in het Nederlands, waarvan één voor elke partij.

Voor de Federale Staat:

De minister van Justitie,

Stefaan DE CLERCK

Voor de Vlaamse Gemeenschap:

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin,

Jo VANDEURZEN