

De herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling: op weg naar een 'strafuitvoeringsrecht'?

Christian Eliaerts*

Voorgeschiedenis

1. – De problematiek van de *voorwaardelijke invrijheidstelling* (verder: V.I.) komt opnieuw in de actualiteit. Na de acties van de gedetineerden tijdens de zomer van 1976, waarbij de eis tot wijziging van deze wetgeving centraal stond, werd door de Minister van Justitie een 'Werkgroep Hervorming van de Voorwaardelijke Invrijheidstelling' opgericht. Deze werkgroep, die zich beperkte tot het aanduiden van de 'oriënteringen voor een hervorming', legde reeds in maart 1977 haar besluiten aan de Minister voor. Deze waren duidelijk geïnspireerd door een Mercuriale van Procureur-generaal Matthys over de strafuitvoering voor het Hof van Beroep te Gent in september 1974.¹ De kerngedachte was de procedure van de V.I. te verbeteren, zonder aan de filosofie of de (vermeende) juridische kenmerken ervan te raken. Een belangrijke optie betrof evenwel de intrede van de *rechter* in het domein van de *strafuitvoering*, alhoewel de uiteindelijke beslissingsmacht in handen van de Minister van Justitie gelaten werd. Einde 1978 werde de *Hoge Raad voor Penitentiair Beleid* opgericht en dit orgaan werd door Minister van Elslande verzocht zo spoedig mogelijk een advies uit te brengen over een *voorontwerp van wet tot herziening van de V.I.* Dit voorontwerp bleef trouw aan de opties van de hogergenoemde werkgroep. Naar verluidt bestaan in de schoot van de Hoge Raad fundamenteel verschillende opvattingen over deze materie die niet op korte tijd konden uitgesproken worden, zodat de Raad in juni 1979 (onder voorbehoud van een grondiger onderzoek) een advies verstrekke waarin nog vele vragen open bleven. Maar de Minister wenste blijkbaar niet langer te wachten en legde in december 1979 een lichtjes gewijzigd wetsontwerp voor aan de Kabinetsraad, 'in afwachting van een grondiger hervorming van het stelsel van de V.I.', welke afhankelijk gesteld werd van de werkzaamheden van de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek. In dit wetsontwerp zou ten andere niet zoveel terug te vinden zijn van de opmerkingen die in de Hoge Raad geformuleerd werden.

Voor de 'buitenstaander' heeft dit debat zich tot nu toe naar goede Belgische traditie hoofdzakelijk achter de schermen tussen experts afgespeeld. Publieke stellingnamen waren er enerzijds op het *28ste Rechtscongres van de Vlaamse Juristenvereniging* in mei 1978², waar in een sectie over het toezicht op de uitvoering van de straf gediscussieerd werd, anderzijds ter gelegenheid van de bekendmaking van

* Docent aan de V.U.B.

1. Matthys, J., Het betrekken van de rechter bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidstraf, *Rechtskundig Weekblad*, 1974, 38, 4, 193-244.

2. Preadvies van Eliaerts, C. en Rozie, M., Toezicht op de uitvoering van de straf, *Rechtskundig Weekblad*, 1978, 41, 36, 2409-2428.

het 'Memorandum met betrekking tot de vervanging van het huidig stelsel van de V.I.' van de Belgische Liga voor de verdediging van de Rechten van de Mens in oktober 1979.

In het licht van deze recente initiatieven lijkt het wenselijk in PANOPTICON een standpunt weer te geven ten einde de discussie bij een breder publiek op gang te brengen. Vanzelfsprekend kunnen in dit artikel slechts de belangrijkste elementen van deze complexe problematiek aangeraakt worden.

De V.I. en de evolutie naar een strafuitvoeringsrecht

2. – Het is naar onze mening evident – zoals ook in de Hoge Raad meer en meer duidelijk wordt – dat de V.I. niet kan worden losgekoppeld van andere mogelijke beslissingen in de strafuitvoering en dat haar juridische en criminologische betekenis zelfs moet gepreciseerd worden in het licht van haar plaats in het *strafproces* in zijn geheel.

Inderdaad, de strafuitvoering heeft sedert het invoege treden van het Strafwetboek van 1867 een andere en meer complexe inhoud gekregen die geleid heeft tot een verregaande *differentiatie* en een *individualisatie* van de strafmethoden. Men kan zelfs stellen dat de strafuitvoering een *modaliteit van de straftoemeting* is geworden! Openbaar Ministerie (bij niet-uitvoering van de – korte – straffen en bij weekeendarresten en beperkte hechtenis) en administratie (bij voorlopige invrijheidstelling, halve vrijheid en V.I.) kunnen immers in belangrijke mate het oorspronkelijke vonnis of arrest van de strafrechter ombuigen.³

Deze evolutie was mede het gevolg van de invloed van de opvattingen van het nieuwe sociaal verweer, waarbij men opteert voor een *eenheid* tussen de fase van de strafuitvoering en de voorgaande fasen van het strafproces: zo is de straftoemeting door de rechter veeleer het afbakenen van een kwantitatief maximum (bovengrens) van de straf geworden, waarvan de *concrete inhoud* in een later stadium, de strafuitvoering, nader bepaald en gewijzigd kan worden.

3. – Deze visie heeft belangrijke consequenties voor de *juridische aard* van de strafuitvoering. Het is duidelijk dat thans tijdens de strafuitvoering, en meer bepaald de vrijheidsberoving, belangrijke *beslissingen* genomen worden, enerzijds betreffende de *interne rechtspositie* (juridisch statuut intra muros tijdens de detentie), anderzijds betreffende de *externe rechtspositie* van de gedetineerde (duur, onderbreking, beëindiging van de detentie). Deze beslissingen betreffen de persoonlijke vrijheid en de andere fundamentele rechten van het individu en hebben dus een juridisch en geen administratief karakter. Wanneer de procedure bij straftoemeting en de strafuitvoering als één voortgezette jurisdictionele handeling beschouwd wordt is het duidelijk dat ook de strafuitvoering tot de grond van het strafrecht behoort en aan dezelfde voorwaarden onderworpen is wat het *legaliteitsbeginsel* en de *gerechtelijke controle* betreft. De garanties, eigen aan het 'rechtskarakter' van het strafrecht, kunnen bijgevolg niet verdwijnen bij de strafuitvoering en plaats maken voor zuiver administratieve procedures met ruime *discretio-*

3. Bovendien kan de directie in belangrijke mate het regime binnen de gevangenis muren bepalen, zodat ook daar de strafuitvoering erg kan verschillen.

naire bevoegdheden voor de administratie.

4. – En hier klemt de theorie met de werkelijke situatie in ons land:

a. het juridisch statuut tijdens de detentie (interne rechtspositie) is niet of onvoldoende geregeld, de centrale en lokale administratie bezitten ruime bevoegdheden om dit statuut te interpreteren, en de gerechtelijke controle op de uitoefening van deze bevoegdheden is praktisch onbestaande⁴;

b. de hoger opgesomde nieuwe methoden van strafuitvoering, behorend tot de externe rechtspositie van de gedetineerden, hebben (behoudens de V.I.) geen wettelijke basis, kunnen op verschillende wijzen toegepast worden en worden door parket en Minister van Justitie gekozen zonder tussenkomst van de rechterlijke macht.

Dit gebrek aan rechtszekerheid, zelfs te betitelen als een *rechtsvacuüm*, wekt onbehagen bij velen die bij de strafrechtsbedeling betrokken zijn. Om deze redenen moet het debat over de V.I. in een ruimer kader geplaatst worden, nl. dit van de noodzakelijke ontwikkeling van een *strafuitvoeringsrecht*.⁵ Het gaat dan om het tot stand brengen van een geheel van rechtsregels die in het strafrechtsproces de fase van de strafuitvoering regelen en deze opnieuw verbinden met de rechtsregels die de strafbaarstelling en straftoemeting beheersen. Essentieel hierbij is dat aan de veroordeelde afdwingbare rechten, d.w.z. vatbaar voor gerechtelijke controle, worden verleend waardoor hij aan de besluitvorming kan participeren.

De rechter en de strafuitvoering

5. – In het licht van het voorgaande, nl. de eenheid tussen de verschillende fasen van het strafproces, is het duidelijk dat de *rechter* tijdens de strafuitvoering een *essentiële functie* vervult. Beschikken over de fundamentele rechten van het individu, waaronder in de eerste plaats de persoonlijke vrijheid, kan slechts tot de bevoegdheid van de rechter behoren.⁶ Dit geldt uiteraard voor de beslissing over een vervroegde invrijheidstelling, die onbetwistbaar een *juridisch karakter* vertoont en de tussenkomst oproept van een onafhankelijk scheidsrechter die de soms tegengestelde belangen van individu en maatschappij moet beslechten. Daaruit vloeit voort dat deze beslissingen niet enkel meer in handen kunnen blijven van de uitvoerende macht.⁷

De juridische fundering voor de tussenkomst van de rechter bij de strafuitvoering mag niet uit het oog worden verloren wanneer men concreet de wijze gaat bepalen

4. Zie Eliaerts, C., De Rechten van de Mens en de bescherming van de fundamentele rechten van gedetineerden, in *Strafwetenschappen, Seminarie voor Strafrecht en strafvordering*, R.U.G., Gent, 1976, 38-72.

Wij beperken ons in dit artikel tot een bespreking van de externe rechtspositie.

5. 'Droit sanctionnel', zie Robert, C. N., *La participation du juge à l'application des sanctions pénales*, Librairie de l'Univ. Georg & Cie, Genève, 1974, 185 p.

6. Carsau, W., De veroordeling tot vrijheidsstraf met niet bepaalde duur en het betrekken van de rechter bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, *Rechtskundig Weekblad*, 1975, 38, 40, 2502.

7. Deze gedachte is niet nieuw en werd reeds vóór W.O. II naar voren gebracht. Zie bijv. Belym, L., De la compétence du juge pénal au cours de l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1934, 14, 5, 488-500.

Zie verder ook De Briey, C., *La participation judiciaire à l'exécution des sentences pénales*, Larcier, Bruxelles, 1968, 215 p.

waarop de tussenkomst bij de V.I. moet geschieden: aangezien deze beslissing een juridisch karakter vertoont moet zij tot stand komen na een *jurisdictionele procedure*. Dit betekent niet dat zij moet worden genomen naar analogie met de procedure voor de strafrechter, evenmin dat de penitentiaire administratie niet meer nauw bij de besluitvorming zou betrokken worden (zie verder).

Het juridisch karakter van de V.I.

6. – De invoering van de V.I. in ons strafrechtssysteem dateert van 1888, op een ogenblik dat de doctrine van het klassieke strafrecht nog sterk staat en haar concrete verwezenlijking vindt in het strenge cellulaire gevangenisstelsel van Duceptiaux. Dit systeem kenmerkte zich door een *morele benadering* van de delinquent en het vooropstellen van de vergelding, afschrikking en zedelijke verbetering als belangrijkste strafdoelen. Anderzijds was er het streven naar de strikte proportionaliteit tussen schuld en boete en de invloed van het utilitarisme ('pas plus qu'il n'est juste; pas plus qu'il n'est utile'): goed gedrag in de gevangenis en berouw om het verleden moeten een voortijdige vrijlating toelaten.

Bij een dergelijke opvatting ligt het *gunstkarakter* van de V.I. voor de hand, evenals het *administratief karakter* van de procedure. Wanneer later onder invloed van de criminologie de aandacht toegespitst wordt op de individuele en sociale kenmerken van de delinquent komen de meer toekomstgerichte begrippen als 'weder aanpassing' en 'resocialisatie' aan bod, zonder dat de morele benadering in de praktijk verdwijnt. De opkomst van het *medisch model* ('sociaal verweer') versterkt zelfs het paternalisme en de onmondigheid van de veroordeelde die op basis van vage criteria aan een meer en meer ondoorzichtige besluitvorming onderworpen wordt. Doorgedreven individualisatie zonder inspraak van de gedetineerde leidt dikwijls tot *arbitraire beslissingsmacht*, zelfs indien uit pragmatische overwegingen soms meer 'risico's' genomen worden. Het gunstkarakter van de V.I. blijft onverminderd bestaan en de facto is zij een instrument van *penitentiaire politiek*, opgenomen in het 'straffen-en-gunsten'-pakket eigen aan de gevangenis als totale instelling, met het oog op de beïnvloeding van het gedrag van de gedetineerde tijdens de vrijheidsberoving. Uit deze opvatting vloeien de huidige gebreken van de V.I. voort: omslachtige en geheime procedure, afwezigheid van de gedetineerde, ontbreken van een motivering van de beslissing, invloed van het parket en schrale of laattijdige toepassing van de maatregel.⁸

8.	tussen 1/3 en 1/2;	tussen 1/2 en 2/3;	na 2/3;	doodstraf;	levenslang;	totaal
1977	22 (3,6%)	142 (23,6%)	417 (69%)	3 (0,5%)	8 (1,3%)	592
1978	32 (4,8%)	245 (35,9%)	367 (53,8%)	6 (0,8%)	6 (0,8%)	656

Weigeringen 1977: 12 (2%); 1978: 27 (3,9%).

Na jaren van min of meer gelijke toepassing ziet men dus wel in 1978 een duidelijke toename van het aantal V.I. De V.I. werd meer en sneller toegekend voor langergestraften. Toeval of een gewijzigd beleid? Juist omdat de wet op de V.I. een minimum opsluitingsduur van drie maanden voorziet en de procedure twee tot drie maanden in beslag neemt werd voor de korte straffen de soepele procedure van de voorlopige invrijheidstelling met het oog op gratie uitgebreid tot straffen waarvan het totaal negen maanden hoofd- en subsidiaire gevangenisstraf niet te boven gaat (circulaire van 11 oktober 1972, vervangen door de circulaire van 26 juli 1976 – 1261/IX). Aldus werden in 1978 488 voorlopige invrijheidstellingen verleend (tegenover 156 in 1975).

7. – Wanneer we een andere benadering van de V.I. bepleiten die kadert in een vooruitstrevende *criminologische politiek* en in de beginselen van een hoger omschreven *strafuitvoeringsrecht*, past het even terug te keren naar de mogelijke functies van de gevangenisstraf. Rekening houdend met de wens tot afbouw van de gevangenisstraf, zeker voor lichtere delicten, kan men stellen dat voor de overblijvende groep op het ogenblik van het opleggen van de vrijheidsberoving de *vergeldding*⁹ en de *bescherming van de maatschappij* (neutralisering delinquent) als doeleinden van de straf de bovenhand zullen krijgen. De collectieve afschrikking als functie blijft betwistbaar en ligt wellicht meer in de penale procedure zelf en in de aard van de sanctie dan in de duur ervan. Zij is bovendien in strijd met de individualisatie van de sancties. De individuele afschrikking, gezien als strafverzwaring op het vlak van het regime buiten het enkele feit van de vrijheidsberoving, dient te worden verworpen en is in strijd met de principes van de Rechten van de Mens die hun uitdrukking vinden in de *Minimum Regels voor de behandeling van gedetineerden*.¹⁰ De bescherming ervan maakt juist het voorwerp uit van het hoger gevraagde *juridisch statuut* van de gedetineerde dat zijn interne rechtspositie moet veiligstellen.

Blijft tenslotte de kritische benadering van de uit het medisch model voortspuitende doelstelling van de *resocialisatie*. In het licht van de gevaren die zij inhoudt voor manipulatie van de gedetineerde ('dwangtherapie') en rekening houdend met het scepticisme t.o.v. de positieve effecten van de gevangenisstraf (en de evaluatie ervan tijdens de strafuitvoering), dient de resocialisatie als strafdoel op zich verworpen te worden. Dit betekent niet dat elke vorm van hulpverlening afgewezen wordt voor degenen die daaraan behoefte hebben. Wel integendeel, maar dan dient zij opgevat als een *emanciperende hulpverlening*: de gedetineerde heeft *recht* op een bejegening die hem – in samenwerking met de overheid én met inspraak – alle kansen biedt op een snelle *sociale reïntegratie*. Dit betekent ook dat de overheid daartoe alle middelen ter beschikking moet stellen.¹¹ In een vooruitstrevende criminologische politiek wordt de vervroegde invrijheidstelling dan een belangrijk instrument dat tot deze sociale reïntegratie moet bijdragen.

8. – In het licht van het voorgaande kunnen we terugkeren naar de beslissing over de vervroegde invrijheidstelling. Zij situeert zich enerzijds onvermijdelijk in een periode waarin, naar het verleden toe, aan het streven naar vergelding en neutralisering van de delinquent, doorslaggevend op het ogenblik van de veroordeling, in

9. Wij bedoelen de empirische of psychologische vergelding als tegemoetkoming aan de onlust- en wraakgevoelens bij het slachtoffer van een misdrijf en/of bij anderen in de samenleving. In welke mate en hoe moet worden vergolden kan niet op zuiver theoretische gronden bepaald worden, maar is afhankelijk van feitelijke omstandigheden af te wegen door de rechter. De vergelding als functie van de straf is bovendien belangrijk voor de dader zelf: zij betekent de erkenning van de strafwaardigheid van het individu (verantwoordelijkheid tegenover de medisch-psychiatrische benadering) en bakent de bovengrens van de tussenkomst van de overheid af in verhouding tot de ernst van het delict en/of de schuld. Zie ook Denkers, F. A. C. M., *Criminologie en beleid*, Dekker & van de Vegt, Nijmegen, 1976, 88-95.

10. Resolutie (73)5 van het Ministercomité van de Raad van Europa, gepubliceerd in het Bulletin van het Bestuur der Strafinrichtingen, 1975, 29, 1, 11-46. Zie meer bepaald Regel 58: het penitentiair systeem mag het leed dat de opsluiting veroorzaakt niet verzwaren.

11. O.m. door het veralgemenen en verbeteren van de werking van de interdisciplinaire Oriëntatie- en Behandelingseenheden (O.B.E.).

voldoende mate voldaan is of minder belang moet gehecht worden ten voordele van delinquent én maatschappij, – anderzijds op een ogenblik waarop, naar de toekomst gericht, de kansen op reïntegratie zoveel mogelijk aanwezig en zo goed mogelijk voorbereid zijn. Bij deze beslissing is de gedetineerde betrokken partij. Zij raakt aan de persoonlijke vrijheid en vertoont bijgevolg een juridisch karakter en geen administratief gunstkenmerk.

Het voortzetten van de vrijheidsberoving moet bijgevolg door de overheid *gefundeerd* worden. De gedetineerde heeft het *recht* daarover een *uitspraak te vragen* met een procedure waarbij de nodige *juridische garanties* ingebouwd zijn, en een recht op *vervroegde invrijheidstelling* indien geen afdoende argumenten kunnen aangehaald worden die daartegen ingaan.

Dit is duidelijk de strekking van het Memorandum van de Liga voor de Rechten van de Mens. Het wetsontwerp van de Minister daarentegen houdt vast aan het administratief karakter van de procedure, alhoewel onder invloed van de Hoge Raad het begrip 'wederinpassing in de maatschappij' zijn intrede heeft gedaan en het gunstkarakter van de V.I. in tegenstelling met vroegere voorstellen afgezwakt is.

Criteria voor de V.I.

9. – In het voorgaande liggen de opties voor de criteria van de V.I. reeds besloten. Wij gaan ervan uit dat op een bepaald ogenblik het vermoeden bestaat dat de doeleinden van de straf (vergelding, neutralisering) bereikt zijn of kunnen wijken voor de mogelijkheid tot sociale reïntegratie. De moeilijkheid bestaat erin een (minimale) termijn van vrijheidsberoving 'erga omnes' te bepalen. Men moet tevens rekening houden met het grote aantal (relatief) korte gevangenisstraffen.

Het lijkt ons zinvol een termijn van *één derde van de straf* voorop te stellen, tenminste voor vrijheidsstraffen van *meer dan één jaar*. Voor kortere straffen is het niet aangewezen deze tijdsvoorwaarde te behouden en moeten trouwens soepele procedures voorzien of behouden worden (zie verder). Voor de onbepaalde straffen (levenslange gevangenisstraf en omzetting van de doodstraf) kunnen we het voorstel van de Liga volgen: zeven jaar. Met de Liga zijn we van mening dat het onderscheid tussen recidivisten en primaire delinquenten kan vervallen, aangezien de wettelijke herhaling reeds zal leiden tot een zwaardere bestraffing en de beoordeling van de delinquent op één derde van de straf moet kunnen geschieden (de invrijheidstelling is immers niet automatisch). Het wetsontwerp daarentegen behoudt de thans geldende termijnen.

Op de vastgestelde termijnen moeten degenen, die de gedetineerde gevolgd hebben, de noodzaak van het verderzetten van de vrijheidsberoving aantonen (zie sub. 7 en 8 en verder 12). Er grijpt m.a.w. een *negatieve selectie* plaats, wat ook bepleit wordt door de Liga en sommige leden van de Hoge Raad. De klemtoon moet daarbij liggen op de toekomst, nl. op de mogelijkheden tot sociale reïntegratie. Zo het moeilijk lijkt dit begrip in een wettekst nader te omschrijven, dan is het toch aangewezen de methode van informatieverzameling en de wijze van voorstelling ervan te reglementeren.¹²

12. Het wetsontwerp Van Elslande omschrijft het begrip 'maatschappelijke wederinpassing' nogal ongelukkig als 'de wens en de bekwaamheid van de veroordeelde om de wettelijke en maatschappelijke

Het beslissingsorgaan

10. – Sub. 5 werd reeds aangetoond waarom de rechter tijdens de strafuitvoering een essentiële functie vervult. Aangezien de beslissing over de vervroegde invrijheidstelling een juridisch karakter vertoont moet een *jurisdictionele procedure* gevoerd worden die de nodige garanties aan de gedetineerde biedt. Essentieel is in dit verband de *onafhankelijkheid* van het beslissingsorgaan t.o.v. de penitentiaire administratie, de Minister en het parket. Het lijkt ons een juridische anomalie eerst de tussenkomst van de rechter te bepleiten om vervolgens de beslissingsmacht in handen van de Minister van Justitie te laten, zoals het wetsontwerp doet.¹³

Er moet ook een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen *adviserende bevoegdheid* en *beslissingsbevoegdheid*. Het gaat niet op de rechter te isoleren van een reeks personen die in feite over de gedetineerde moeten rapporteren. De juridische fundering voor zijn aanwezigheid en vooral de onafhankelijkheid van het beslissingsorgaan worden hierdoor ontkracht.¹⁴

11. – Wanneer rekening gehouden wordt met de voorgaande principes blijven twee mogelijkheden open: ofwel zetelt de rechter alleen, ofwel met onafhankelijke 'leken'. De Liga opteerde voor de tweede mogelijkheid en voorziet een commissie met een (effectief zetelend) magistraat en twee leden, niet behorend tot het Bestuur der Strafinrichtingen, benoemd door de Minister van Justitie op een dubbele lijst voorgesteld door de commissies van Justitie van Kamer en Senaat. De mandaten zijn niet voltijds en er worden plaatsvervangers aangesteld. Deze oplossing heeft het voordeel een te grote machtspositie van één enkel persoon tegen te gaan.¹⁵

Niettemin gaat onze voorkeur naar een *alleen zetelend rechter*: enerzijds wegens de vroeger aangehaalde juridische gronden, anderzijds om de vereisten van een jurisdictionele procedure toch te kunnen verzoenen met een snelle en soepele procedure (zie verder). Het is dan wel noodzakelijk dat de functie van 'executierechter' gevaloriseerd wordt binnen de magistratuur. Deze rechter moet o.i. zijn ambt kunnen uitoefenen met uitsluiting van elke andere gerechtelijke bedrijvigheid. Bo-

orde te eerbiedigen en in zijn behoeften te voorzien'. Het voorstel van de Liga voorziet als enig criterium een tijdsvoorwaarde, aangezien volgens haar geen enkel ander criterium volledig voldoet. Men kan dit standpunt bijtreden, maar dan bestaat het gevaar dat naar goeddunken allerlei criteria kunnen gehanteerd worden zonder dat een wettelijke toetsing van de motivering mogelijk is.

13. Het wetsontwerp voorziet een commissie, met een magistraat in actieve dienst als voorzitter, die advies bij de Minister uitbrengt. De Minister zou o.i. wel de beslissingsmacht kunnen behouden over de vervroegde invrijheidstelling van kortgestraften en over korte onderbrekingen van de straf (penitentiair verlof). Zie verder par. 22.

14. In het wetsontwerp worden de directeur van de strafinrichting en een lid van de penitentiaire antropologische dienst in de commissie opgenomen. Volgens het ontwerp heeft de commissie evenwel zelf een adviserende bevoegdheid en voert zij een administratieve procedure. De dominante opvatting binnen de Hoge Raad zou zijn, dat de commissie beslissingsbevoegdheid moet krijgen. In dat geval is de aanwezigheid van hogergenoemde personen o.i. betwistbaar.

15. In het laatste wetsontwerp wordt de commissie verder aangevuld met een advocaat en één van de vervangbare leden van de bestuurscommissie aangewezen door haar voorzitter in functie van zijn voorafgaande contacten met de veroordeelde. Het lijkt ons niet de rol van de advocaat (volgens het ontwerp mede voorgesteld door het parket...) zich samen met de overheid over de persoonlijke vrijheid uit te spreken. Zijn taak is bijstand verlenen, wat wij dan ook voorzien (zie verder). Wat het lid van de bestuurscommissie betreft, kan men aan zijn werkelijke inbreng twijfelen in het licht van de te verwachten drukke werkzaamheden van de commissie.

vendien zou men een beurtsysteem op het niveau van de rechtbank van eerste aanleg kunnen invoeren. Deze voorwaarden lijken ons wenselijk om twee redenen: vooreerst moet voldoende tijd aan het vele werk in de strafuitvoering kunnen besteed worden (een commissie met verscheidene plaatsvervangers geeft praktische moeilijkheden en werkt de verscheidenheid van de beslissingen in de hand); verder kan door een beurtsysteem een gunstige invloed op de straftoemeting bekomen worden als gevolg van de praktijk in de strafuitvoering.¹⁶

De voorbereiding van de beslissing

12. – Een beslissing over de persoonlijke vrijheid moet uiteraard goed voorbereid worden. De rechter (of de commissie) moet beschikken over *schriftelijke en gemotiveerde adviezen* van al degenen die de gedetineerde gevolgd hebben tijdens de vrijheidsberoving of de reïntegratie mee hebben voorbereid. Zoals gezegd geschiedt dit het beste volgens opgelegde schema's om de eenvormigheid van voorstelling te bevorderen. De adviezen moeten zodanig geformuleerd worden dat de beslissing op basis van een *negatieve selectie* kan worden genomen: dit wil zeggen dat men de factoren die op persoonlijk of sociaal vlak de reïntegratie ernstig in de weg staan moet preciseren. Bovendien moet bij middel van een plan aangeduid worden op welke wijze hieraan kan worden verholpen. De gedetineerde zelf dient derhalve geen bijzondere 'verdiensten' te laten gelden om de V.I. te kunnen bekomen.¹⁶

De Hoge Raad heeft er terecht de nadruk op gelegd dat men over de onontbeerlijke infrastructuur op het stuk van gespecialiseerd personeel moet beschikken om een correcte toepassing van de nieuwe procedure te garanderen. De basis waarop de besluitvorming tot stand komt moet degelijk worden uitgebouwd. Dit betekent o.m. een duidelijke definiëring van de taken van de personeelsconferentie en een doelmatiger functioneren van de OBE's. De beslissende instantie moet alleszins de bevoegdheid hebben om alle nuttige informatie binnen en buiten de gevangenis in te winnen of daartoe de nodige *opdrachten* kunnen geven. In het kader van een jurisdictionele procedure met garanties voor de veroordeelde en een onafhankelijk beslissingsorgaan lijkt het ons geen fundamenteel twistpunt meer dat ook een advies aan het parket *kan* worden gevraagd.

13. – Het voorstel van de Liga voorziet in de toevoeging van een psychosociale dienst aan elke commissie, bestaande uit vast personeel – onafhankelijk van de penitentiaire administratie – dat belast wordt met het verzamelen van de nodige informatie voor de commissie. Zo dit standpunt principieel kan worden bijgetreden, dan lijkt het in praktijk toch moeilijk haalbaar, enerzijds wegens budgettaire redenen, anderzijds wegens mogelijke spanningen met de bestaande diensten en het tijdverlies dat met de hernieuwde vergaring van volledige informatie zal gepaard gaan. Wel kan worden voorzien dat de gedetineerde of degene die hem bijstaat, stukken aan het dossier mag toevoegen.

16. Een werkgroep van de Hoge Raad denkt in deze richting en werkt voorstellen uit over de samenstelling van het dossier.

14. – De procedure moet tijdig en automatisch starten om een uitspraak op één derde van de straf mogelijk te maken. Ingeval deze termijn reeds bereikt is door de voorhechtenis zou de procedure bijv. binnen de dertig dagen beëindigd moeten zijn (voor straffen korter dan één jaar, zie verder). Als waarborg tegen het niet eerbiedigen van deze termijnen kan men het *initiatiefrecht* van de gedetineerde voorzien of als meer drastische maatregel de *automatische vervroegde invrijheidstelling* vooropstellen, zoals de Liga in haar voorstel heeft gedaan. Tot de garanties voor de gedetineerde behoort eveneens het *tijdig ter beschikking stellen van het volledige dossier*.

Bovendien mag de gedetineerde zich gedurende gans de procedure laten bijstaan door een *advocaat of een ander persoon van zijn keuze*, bijv. iemand die met hem heeft samengewerkt met het oog op zijn sociale reïntegratie. Het hoeft geen betoog dat al deze waarborgen in de zuiver administratieve procedure van het wetsontwerp ontbreken.

De zitting en de beslissing

15. – In alle voorstellen, behoudens in die welke door de gedetineerden in 1976 geformuleerd werden, komt in min of meerdere mate de bekommernis naar voor de rechtstreekse confrontatie tussen de partijen te vermijden welke het klassieke strafproces typeert. Dit heeft uiteraard in de eerste plaats tot doel de negatieve gevolgen van een weigering van de V.I. te temperen. Het tegengaan van het ‘strijdkarakter’ van de zitting hoeft nochtans niet te betekenen dat een *tegensprekelijke procedure* moet worden uitgesloten. Zulks behoort immers tot de essentie van een jurisdictionele procedure.

We zagen hoger reeds dat alle betrokkenen schriftelijke adviezen of opmerkingen aan het dossier kunnen toevoegen. Vervolgens opteren wij voor een *informele procedure*, die de kenmerken van een ‘*hearing*’ vertoont. De rechter (of commissie) kan degenen die een schriftelijk advies geformuleerd hebben zo nodig afzonderlijk of in meerdere zittingen mondelinge toelichtingen laten verstrekken. Als laatste in de rij *moet* de gedetineerde en in voorkomend geval zijn raadsman worden gehoord.¹⁷

Het hoeft geen betoog dat een informele en snelle procedure gemakkelijker kan worden gerealiseerd met een voltijds alleenzettelend rechter. Het wetsontwerp beperkt zich ertoe het aanhoren van de veroordeelde vóór de zitting door de voorzitter of een lid van de commissie verplicht te stellen.

16. – Op de slotzitting, of zeer korte tijd nadien, beveelt de rechter (of de commissie) de invrijheidstelling of duidt hij de elementen aan waarop de weigering tot invrijheidstelling steunt (*motivering*), zich baserend op de verstrekte adviezen.¹⁸ In

17. Om een onderbreking van de procedure te voorkomen is het aangewezen te bepalen dat in de eindfase van de procedure geen overplaatsing van de gedetineerde meer kan bevolen worden.

18. Zie par. 12 betreffende de negatieve selectie. De motivering van de beslissing en de mededeling ervan aan de gedetineerde zijn voorzien in het wetsontwerp. Naar werd vernomen gaan in de Hoge Raad stemmen op om de commissie ook uitspraak te laten doen over de beperkte hechtenis, de weekeindarresten en de halve vrijheid. De eerste twee modaliteiten starten onmiddellijk na de veroordeling en zouden bijgevolg beter tot de bevoegdheid van de strafrechter behoren. De rechter of de

het laatste geval moet bovendien aan de bevoegde diensten de nodige planning worden opgelegd om de hinderpalen voor de sociale reïntegratie uit de weg te ruimen. Het beslissingsorgaan bepaalt eveneens de datum waarop een nieuwe beslissing zal genomen worden, met inachtnaam van de maximum termijn, voorzien in de wet.¹⁹

Proeftermijn en herroeping

17. – Een knelpunt betreft het al dan niet voorzien van een proeftermijn, met of zonder voorwaarden en voogdij. Het wetsontwerp behoudt het huidig systeem, behoudens de herroeping wegens wangedrag. De Liga opteert resoluut voor een systeem van *vervroegde* invrijheidstelling, *zonder voorwaarden of proeftermijn* en dus ook *niet herroepbaar*. Zij gaat er van uit dat de opgelegde voorwaarden meestal arbitrair, niet gerechtvaardigd en moeilijk te controleren zijn en bovendien een sociale handicap voor de gedetineerde vormen. Een proeftermijn wordt door de Liga verworpen omdat in geval van recidive een heropsluiting door de nieuwe veroordeling kan worden opgevangen.

Het eerste standpunt kan men o.i. na het afwegen van de geringe voordelen en de talrijke nadelen uiteindelijk bijtreden: het is vrij moeilijk zinvolle voorwaarden te vinden, misbruiken kunnen zich voordoen; een controlesysteem moet worden voorzien en kan bovendien moeilijk functioneren zonder zichtbaar te zijn; reële hulpverlening veronderstelt een vrijwillige medewerking; een nieuwe opsluiting is dikwijls niet in verhouding tot de feiten en bemoeilijkt verder de sociale reïntegratie.²⁰

18. – Het verwerpen van elke proeftermijn roept daarentegen vragen op. Juridisch gezien kan men argumenteren dat het niet altijd mogelijk is in de *nieuwe* veroordeling de eventueel aan het licht gekomen vereisten van bescherming van de maatschappij op te vangen, bijv. indien de maximumstraf niet hoog is. Omgekeerd kan zulks evengoed leiden tot overdreven repressie voor het nieuwe misdrijf, zeker indien de rechter geen kennis zou (kunnen) hebben van het dossier betreffende de V.I.

Tenslotte moet men realistisch zijn en bedenken dat de vooropgestelde wijziging van de V.I. een *verhoging* van het aantal V.I.'s tot doel heeft, in het bijzonder bij de *categorie van de langgestraften*. Het valt te vrezen dat een te radicale ombuiging van het huidig systeem op verzet zal stuiten van de publieke opinie, het openbaar ministerie en de strafrechters. Deze laatsten zouden dan door een verhoogde straf-

commissie zouden wel de halve vrijheid kunnen toestaan, indien men aarzelt reeds de V.I. uit te spreken. De administratie zou o.i. terzake eveneens het initiatiefrecht moeten behouden, zeker bij korte straffen (zie verder par. 22).

19. Het wetsontwerp voorziet een termijn van zes maanden. De Liga stelt zes maanden voor of de helft van de som van de straffen die nog moeten ondergaan worden zo deze begrepen zijn tussen vier en twaalf maanden. De termijn kan niet zeer kort zijn indien men eveneens een mogelijkheid tot beroep weerhoudt (zie verder par. 20).

20. In de praktijk komt de herroeping wegens het niet naleven van de voorwaarden trouwens niet veel voor. Aangezien de gedetineerde thans het dossier kent zou de rechter of de commissie hem zo nodig bepaalde richtlijnen op basis van de verstrekte adviezen kunnen verstrekken (in samenwerking met de raadsman).

vordering en straftoemeting de beoogde doelstellingen van de hervorming ondermijnen.

19. – Het lijkt ons daarom aangewezen een proeftermijn te behouden en een *facultatieve* herroeping van de V.I. door de *executierechter of de commissie* te voorzien voor een nieuw misdrijf dat tenminste tot *twee maanden gevangenisstraf zonder uitstel* aanleiding heeft gegeven.²¹

Tenslotte moet de rechter (of de commissie) de *duur van de proeftermijn* bepalen, die beperkt zou kunnen worden tot een *maximum van vijf jaar*.

Beroep

20. – Meestal staat men aarzelend tegenover het toekennen van een recht op verhaal tegen de beslissing tot weigering van de V.I. Gevreesd wordt dat de besluitvorming inzake de V.I. al te zeer de kenmerken van een nieuw strafproces zou verkrijgen en dat de gedetineerden er massaal gebruik van zouden maken.²² Dit verzet tegen de mogelijkheid beroep aan te tekenen is begrijpelijk indien men opteert voor het gunstkarakter van de V.I. en het administratief kenmerk van de procedure die daaruit voortvloeit. In een jurisdictionele procedure zoals wij die voorstaan is het recht op beroep evenwel het *sluistuk* van de ingebouwde garanties voor de veroordeelde.

Het heeft inderdaad niet veel zin de procedure inzake de V.I. aan allerlei voorwaarden te onderwerpen, zoals wij gedaan hebben, indien daarop geen *controle* kan worden uitgeoefend. Dit is des te meer het geval indien aan een alleen zetelend rechter ruime bevoegdheden worden toegekend. Bovendien blijven de criteria voor de V.I. en de uitgebrachte adviezen uiteraard voor interpretatie vatbaar, zodat de motivering van de beslissingen uiteenlopende richtingen kan uitgaan of in gebreke kan blijven. Een recht op verhaal bevordert dan de *eenheid van de rechtspraak*.²³

21. – De verhaaltermijn moet voldoende ruim zijn om een bespreking van de opportuniteit van deze stap toe te laten. De uitspraak mag niet lang aanslepen (bijv. max. dertig dagen), omdat men anders in het vaarwater komt van de nieuwe behandeling van het dossier, die uiterlijk binnen de in de wet voorziene termijn moet plaatsgrijpen (zie sub. 16).

Naar onze mening zou de beroepsinstantie moeten samengesteld zijn uit een *college van drie rechters*, bij voorkeur gewezen executierechters.²⁴ Indien één cen-

21. Naar werd vernomen zou dit ook de opvatting zijn binnen de Hoge Raad, die er evenwel de voorkeur zou aan geven het systeem te handhaven van de herroeping voor het niet nakomen van de opgelegde voorwaarden.

22. Zie bijv. Matthys, J., noot 1, 240-243. Nochtans werd dit reeds vroeger voorgesteld. Zie Charles, R., *Les limites actuelles de l'individualisation judiciaire et pénitentiaire des peines et mesures de sûreté*, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 1956, 37, 3, 299-300. Een standpunt van de Hoge Raad is ons nog niet bekend. Het voorstel van de Liga bevat de mogelijkheid tot beroep.

23. De praktijk van de probatie heeft immers reeds aangetoond dat de rechters er zeer verschillende meningen op na houden inzake de modaliteiten van de strafuitvoering. Indien de procedure ernstig verlopen is kan men o.i. toch verwachten dat het aantal beroepen niet te hoog zal liggen, aangezien de adviezen op korte termijn dezelfde zullen zijn en een nieuwe behandeling van het dossier automatisch zal plaatsgrijpen (zie hoger).

24. Zij worden dan aangeduid door de Minister van Justitie op voorstel van de eerste voorzitters van de Hoven van beroep, onder de zetelende magistraten van de Hoven van beroep.

traal orgaan voorzien wordt dienen zij uiteraard voltijds te zijn. Uit praktische overwegingen (snelheid procedure) zou men kunnen opteren voor enkele regionaal gespreide colleges, desgevallend met rechters die nog andere taken uitoefenen.

Tenslotte dient de mogelijkheid tot *voorziening in cassatie* in de wet opgenomen te worden.

Korte straffen

22. – Ondanks de reeds bestaande alternatieven en de in de penologie sinds lange tijd aangehaalde bezwaren is het aantal veroordeelden tot korte gevangenisstraffen vrij hoog en boeten zij dikwijls deze straffen volledig uit.²⁵ Een automatische behandeling van deze talrijke gevallen door het beslissingsorgaan inzake de V.I. zou een zware belasting betekenen en dikwijls moeilijk vóór het einde van de straf kunnen worden gerealiseerd. Het verdient daarom aanbeveling het initiatief voor een vervroegde invrijheidstelling voor *straffen tot één jaar* in handen te laten van de penitentiaire administratie met beslissingsmacht van de *Minister van Justitie*.²⁶ Dezelfde argumentatie kan trouwens worden ingeroepen voor het toekennen van *penitentiair verlof*.²⁷

23. – Deze oplossing is nochtans niet geheel in overeenstemming met de grondbeginselen van het door ons gewenste strafuitvoeringsrecht en de daaraan verbonden juridische garanties voor de veroordeelde. Uiteenlopende beslissingen zijn mogelijk en het gaat tenslotte om een groot aantal gevallen.

Om hieraan te verhelpen zou men een *initiatiefrecht* aan de veroordeelde kunnen verlenen (wat reeds bestaat voor het penitentiair verlof). Dit initiatief dient dan aanleiding te geven tot een *enquête* en een *gemotiveerde beslissing* van de *administratie*. Tegen deze beslissing zou dan *beroep* mogelijk zijn bij de *executierechter*, volgens de informele en snelle procedure die wij hoger reeds verdedigden.

Wij beseffen dat dit voorstel een verzwaring van de administratieve taken van verscheidene personen met zich mee brengt: op het domein van de korte straffen is het moeilijk de snelheid en de eenvoud van de beslissingen te verzoenen met de garanties eigen aan een jurisdictionele procedure. Het is duidelijk dat een oplossing voor deze problematiek eerder op het vlak van de *straftoemeting* dan op het vlak van de strafuitvoering ligt, met name door een verruimde toepassing van de alternatieven voor de korte gevangenisstraf.

25. Op 31.12.78 waren er 971 opgesloten veroordeelden met een maximum straf van 1 jaar. Gedurende het jaar 1977 waren er voor straffen tot één jaar 3.806 opsluitingen en 754 vrijstellingen vóór strafeinde (plaatsvervangende gevangenisstraffen niet inbegrepen).

26. Zie hoger noot 8 voor de circulaire betreffende de voorlopige invrijheidstelling. Naar werd vernomen zou de Hoge Raad een gunstig advies uitgebracht hebben over een voorstel van de Minister van Justitie om het stelsel van de voorlopige invrijheidstelling een zekere uitbreiding te geven. Daarenboven werd gesuggereerd om de beslissingen toe te vertrouwen aan de commissie voor de V.I. of haar voorzitter. Dit zou zeker de opdrachten van de commissie of van de magistraat-voorzitter (in het wetsontwerp deeltijds!) gevoelig verzwaren.

27. Betreffende de toekenningsvoorwaarden voor het penitentiair verlof, zie de circulaire van 30 april 1976 (1254/I), gewijzigd door de circulaires van 30 augustus 1976 (1266/I) en 15 september 1976 (1268/I). De halve vrijheid zou eveneens verder op initiatief van de administratie kunnen toegekend worden, met dien verstande dat de rechter of de commissie terzake eveneens een uitspraak kunnen doen tijdens de procedure van de V.I. (zie hoger noot 18).

Besluit

24. – Zoals de Hoge Raad voor penitentiair beleid terecht heeft aangestipt, moet de herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling in het ruimere kader van de groeiende beweging ten gunste van een strafuitvoeringsrecht geplaatst worden.

De uitbouw van dit recht moet, naar analogie met de juridische garanties eigen aan het strafrecht en de strafvordering, een bescherming bieden van de fundamentele rechten van het individu tegenover de gerechtvaardigde individualisatie van de beslissingen tijdens de strafuitvoering.