

# De korte gevangenisstraf en de alternatieve sancties: Beleidsopties en praktijk op het niveau van de parketten, de rechters en de penitentiaire administratie\*

C. Eliaerts en T. Peters\*\*

## Inleiding

De bedoeling van onze bijdrage is een vergelijking te maken tussen het door de parketten, de rechters en de penitentiaire administratie *verdedigd beleid* op het gebied van de korte gevangenisstraf en de alternatieve sancties enerzijds, en de *werkelijke toepassing* ervan in de strafrechtsbedeling anderzijds.

De discussie over deze problematiek is niet nieuw.<sup>1</sup> De sedert jaren geformuleerde kritiek op de (korte) gevangenisstraf heeft het aantal initiatieven ten gunste van alternatieve sancties doen toenemen, weliswaar met weinig hoopgevende resultaten. Vreemd genoeg bestaan er in ons land weinig empirische studies die de besluitvormingsprocessen die leiden tot korte gevangenisstraffen analyseren. Toch worden steeds opnieuw door verscheidene instanties voorstellen gedaan om de toepassing van deze straf terug te dringen.

## A. BELEIDSOPTIES

In het eerste deel van onze bijdrage geven we een bondig overzicht van recente uitspraken van participanten aan het strafrechtsbedelingsstelsel over de terzake gevoerde of te voeren criminele politiek.

### Het beleid van het parket

De historiek van het strafrecht en de penologie in ons land toont de grote invloed aan van het parket op de gevoerde criminele politiek. Dit orgaan bekleedt een sleutelpositie op de verschillende stadia van de strafprocessus. De stijging van de geregistreerde criminaliteit, terwijl de effectieven van de magistratuur en de capaciteit van de gevangenschappen nagenoeg gelijk bleven, heeft het belang van de interventies van het parket doen toenemen.<sup>2</sup> De grote impact van de beslissin-

\* Tekst van een uiteenzetting gegeven tijdens de studiedag 'Actualités criminologiques' aan de U.L. Bruxelles op 19 maart 1983.

\*\* Resp. docent aan de V.U. Brussel en hoogleraar aan de K.U. Leuven.

1. Zie ELIAERTS, C. en SNACKEN, S., De toepassing van de korte gevangenisstraf, een straatje zonder eind? *Panopticon*, 1982, 5-20 en PEETERS, E., Het ontstaan van de probatie in België. Een poging tot historische reconstructie, *Panopticon*, 1982, 99-122.

2. In het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent werden in 1980 24.986 zaken méér geregistreerd dan in 1979 (totaal: 275.080); 62 % ervan werd geseponeerd. Op een totaal van 142.394 geseponeerde zaken was 30 % het voorwerp van een beleidssepot (zie verder noot 3). In het *gerechtelijke* arrondissement Brussel waren er in 1980 12.783 zaken méér dan in 1979 (totaal: 154.083). 66,8 % van de behandelde zaken werd geseponeerd (117.189), waarvan 28.574 wegens opportunitie-redenen (zie verder noot 4).

gen van het parket is daarentegen omgekeerd evenredig met de daarover beschikbare informatie en wetenschappelijke onderzoeken. Over twee belangrijke beslissingsmomenten ontbreken betrouwbare en kwalitatieve gegevens, met name de beleidsseponeringen en de niet-uitvoering van de korte gevangenisstraffen.

Welke zijn nu de visies van enkele leidinggevende parketmagistraten op de door ons behandelde problematiek?

### *1. Wat het vervolgingsbeleid betreft*

Het leidt geen twijfel dat om opportuniteitsredenen zaken zonder gevolg worden gelaten die met vrij grote zekerheid tot een veroordeling of minstens tot een schuldigverklaring (wet 1964) zouden leiden. De mening komt naar voor dat het beleidssepot steeds meer positief wordt gehanteerd, wat betekent dat vervolgingen slechts plaatsvinden wanneer de bescherming van de rechtsorde en het belang van de normhandhaving dit vereisen.<sup>3</sup> Het doel van de interventie is niet de bestraffing maar het streven dat de burger zich zou gedragen overeenkomstig de wet. Uit diverse verklaringen blijkt dat het parket de strafvordering en a fortiori het vorderen van een (korte) gevangenisstraf als subsidiair beschouwt t.a.v. andere middelen die in het kader van een beleidssepot ter beschikking staan: de politievermaning, de berisping in het kabinet, de minnelijke schikking, de aanmaning tot schadeloosstelling en de pretoriaanse probatie.<sup>4</sup> Wat dit laatste betreft vonden wij geen afwijzing van andere vormen van 'diversion', waaronder de dienstverlening.<sup>5</sup> Sommigen hebben ook voorgesteld het stelsel van de minnelijke schikking uit te breiden.<sup>6</sup>

Tenslotte, maar minder duidelijk en eenstemmig dan t.a.v. het voorgaande, werd de mening geuit dat alternatieven voor de voorlopige hechtenis gewenst zijn.<sup>7</sup>

Door het toenemend belang en de positieve hantering van het seponeringsbeleid werpt het parket zelf de vraag op naar de grenzen van, de informatie over, en de controle op de hogergenoemde afhandelingsmogelijkheden. Men voelt de noodzaak aan van meer uitgewerkte criteria en beleidslijnen voor sepot- of vervolgingsbeslissingen, willen de beginselen van een behoorlijke vervolgingsbeleid niet in het gedrang komen.<sup>8</sup> Dit vereist ook het degelijk functioneren van overlegstructuren zowel binnen als tussen de parketten. In dit verband moet gewezen worden op de belangrijke rol die het college van de Procureurs-generaal

---

3. VERHEGGE, G.J.Y., Beschouwingen bij het beleid van het Openbaar Ministerie, *R.W.*, 1982-83, 1350; DE WILDE, L., Het sepotbeleid, *Panopticon*, 1982, 503 en 512; CHARLES, R., Du ministère public, *J.T.*, 1982, 563.

4. DE WILDE, L., *supra*, noot 3, 513; DE NAUW, A., De criminaliteitsbestrijding in het gerechtelijk arrondissement Brussel. Enkele persoonlijke visies over het beleid van het parket, in: ELIAERTS, C., en COSYNS, P., (edit.) *Trends in criminaliteit en criminaliteitsbestrijding*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1982, 99-100.

5. DE CANT, P., Le travail au profit de la communauté: une peine de substitution?, *R.D.P.*, 1982, 3-31.

6. VAN HONSTE, V., Politique criminelle et sanctions patrimoniales, *R.D.P.*, 1975-76, 451.

7. DECLERCQ, R., Actuele problemen inzake voorlopige hechtenis, *R.W.*, 1974-75, 293-306; DE WILDE, L., Alternatieve voorlopige hechtenis, *Panopticon*, 1982, 156-158.

8. DE WILDE, L., *supra*, noot 3, 508 e.v.; VERHEGGE, G.J.Y., *supra*, noot 3, 1367.

in de uitwerking van de criminele politiek speelt.<sup>9</sup> Toch worden te strakke beleidsregels afgewezen.<sup>10</sup> Bovendien, en van belang voor ons onderwerp, rijst de vraag of de toenemende werkdruk nog wel toelaat een echt beleid te voeren. Steeds meer moet geseponeerd worden wegens overbelasting, niet in het minst als gevolg van de beperkte verwerkingscapaciteit van de rechtbanken. Sommige parketmagistraten zijn van oordeel dat daardoor reeds een te hoge tolerantiegrens bereikt is.<sup>11</sup> Daarom worden dringend initiatieven van de wetgever verwacht, zoals decriminaliseren en depenaliseren, naast organisatorische verbeteringen die de snelheid van afdoening moeten bevorderen.<sup>12</sup>

## 2. Wat het strafvorderings- en straftoemetingsbeleid betreft

De plaats ontbreekt om in het bestek van deze bijdrage een gedetailleerd overzicht te geven van de standpunten van het parket in deze materie. Er is een consensus om de toepassing van de gevangenisstraf terug te dringen, alhoewel daarop een aantal uitzonderingen worden gegeven.<sup>13</sup> Niet onbelangrijk is de stelling dat de alternatieve sancties equivalent moeten zijn in strengheid en intimidatie en aangepast aan de diversiteit en complexiteit van de delicten. Richtlijnen voor de rechter en de verplichting tot motivering van de straf verwekken weinig enthousiasme.

In een aantal recente toespraken hebben parketmagistraten knelpunten aangewezen en voorstellen geformuleerd op het vlak van de boete<sup>14</sup>, de bijkomende straffen<sup>15</sup>, de probatie<sup>16</sup> en de dienstverlening.<sup>17</sup> Daarbij werd ook gewezen op het belang van een betere vorming van de magistraten.<sup>18</sup>

---

9. VERHEGGE, G.J.Y., *supra*, noot 3, 1360-1363.

10. *Ibid.*, 1367. Bij de beoordeling van de te beschermen sociale waarden kunnen verschillen bestaan tussen de arrondissementen die in grote mate zullen bepaald worden door de bevolkingsdichtheid, de klein- of grootschaligheid van de bevolkingsagglomeratie, het industriële of meer landelijke karakter, en de ermede samenhangende graad van permissiviteit van de algemene mentaliteit (*Ibid.* 1361).

11. DE WILDE, L., *supra*, noot 3, 514-515.

12. Wat dit laatste betreft, zie DE NAUW, A., *supra*, noot 4, 113 e.v.

13. VAN HONSTÉ, V., vermeldt de ernstige verkeersmisdrijven en de familieverlating. Volgens hem beantwoordt een wettelijke beperking van de beoordelingsvrijheid van de rechter (zoals in de Bondsrepubliek Duitsland) niet aan de vereisten van de sociale bescherming. Zie *supra*, noot 6, 443.

14. *Ibid.*, 407-477.

15. DE WILDE, L., De omzetting van de bijkomende straffen in hoofdstraffen, *R.W.*, 1975-76, 1601-1626 en 1665-1686.

16. VERHEYDEN, R., De probatie tussen toekomst en verleden, *R.W.*, 1975-76, 513-560; CLOSE, F., *Les parquets ont-ils une politique pénitentiaire?* Rapport voorgelegd op de Assises de la politique pénitentiaire, Namen, 6 november 1982, 24-27.

17. DE CANT, P., *supra*, noot 5. Een aantal voorstellen die door hogergenoemde parketmagistraten geformuleerd werden zijn terug te vinden in het *Verslag over de voornaamste grondslagen voor de hervorming*, Commissie voor de herziening van het strafwetboek, Ministerie van Justitie, 1979, 68-76.

18. CLOSE, F., *supra*, noot 16, 14-15.

### 3. Wat het strafuitvoeringsbeleid betreft

Ook in deze fase kan het parket nog een belangrijke rol spelen, denken we aan de weekendarresten, de beperkte hechtenis, de adviezen inzake gratie en vooral de niet-uitvoering van de korte gevangenisstraf, een praktijk die al een lange traditie kent.<sup>19</sup> Nochtans zijn er over de laatste twee modaliteiten geen gegevens bekend. Meer dan zulks het geval is bij de beleidsseponeringen ontstaat hier de indruk dat eerder pragmatische overwegingen, dan wel zuiver crimineel-politieke doeleinden aan de basis liggen van een toenemende reeks beslissingen. Er heerst een zeker onbehagen t.a.v. het groeiend belang van beslissingen die in de uitvoeringsfase genomen worden (dit geldt ook voor de penitentiaire administratie), aangezien zij de uitspraak van de rechter aantasten en ongelijkheden tussen de veroordeelden kunnen veroorzaken.<sup>20</sup> Er rijst stilaan verzet tegen een te verre gaande individualisering in de uitvoeringsmodaliteiten, waar een aantal oorspronkelijke uitzonderlijke maatregelen de regel zijn geworden en aldus het legaliteitsbeginsel in het gedrang brengen.<sup>21</sup> Beweerd wordt dat de besluitvorming erg ondoorzichtig is en de gronden waarop dergelijke beslissingen getroffen worden niet altijd duidelijk zijn.

Dit alles brengt sommigen ertoe te pleiten voor het tot stand brengen van een strafuitvoeringsrecht, dat geïntegreerd zou worden in de globale criminele politiek.<sup>22</sup> Voorstellen werden geformuleerd waardoor parketmagistraten en rechters actief aan de uitvoering van de straffen zouden kunnen participeren.<sup>23</sup> Noch over het principe, noch over de concrete uitwerking van deze ideeën bestaat echter eensgezindheid.

#### Het beleid van de rechters

Het valt op dat de rechters, in tegenstelling met de parketmagistraten, zich zelden in het openbaar over de criminele politiek en zelfs over de straftoemeting hebben uitgelaten. Verder is het een feit dat er in ons land praktisch geen empirische studies bestaan over de attitudes en de praktijk van de strafrechters.

Toch zijn er wel enkele rechters die zich duidelijk over het straftoemetingsbeleid hebben uitgesproken. Zij nemen soms afstand van de traditioneel klassieke denkwijze en praktijk van hun collega's.<sup>24</sup> Een gebrek aan vorming en specia-

---

19. Zie ELIAERTS, C., L'histoire de la probation en Belgique, *Rapport présenté aux 25ièmes Journées de politique criminelle et de défense sociale*, U.I.A., 1978, en PEETERS, E., *supra*, noot 1.

20. VAN HONSTÉ, V., *supra*, noot 6, 412.

21. Zie hierover: STEELANDT, R., Misdad en boete, *R.W.*, 1981-82, 1377-1392. Bedoeld wordt niet alleen de niet-uitvoering van de korte gevangenisstraffen, maar ook de uitbreiding van de toepassing van de voorlopige invrijheidstelling met het oog op gratie en de 'tendens tot automatisme' bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. De kloof tussen de uitgesproken en de uitgevoerde straf wordt aangeklaagd.

22. CLOSE, F., *supra*, noot 16, 2.

23. *Ibid.*, 10-12, die, in tegenstelling met STEELANDT, wijst op het belang van de individualisering tijdens de strafuitvoering. Dit zou dan wel door de vonnisrechter zélf dienen te gebeuren. CLOSE stelt ook verbeteringen voor aan het systeem van de vervangende gevangenisstraf (p. 19-21). Wat dit laatste betreft, zie ook VAN HONSTÉ, V., *supra*, noot 6, 434-441.

24. DAUTRICOURT, J.Y., Probation et politique correctionnelle, *R.D.P.*, 1979, 215-249 en talrijke andere publikaties van deze auteur.

lisatie wordt daarbij aangeklaagd, wat bijdraagt tot het minder vertrouwd zijn met en zelfs het wantrouwen voor alternatieve sancties, in het bijzonder de probatie. Sommige magistraten hebben een ruimere toepassing van deze sanctie bepleit en de voorwaarden aangeduid om dit doel te bereiken.<sup>25</sup> Niet zelden wordt opgemerkt dat de wetgever, met een gebrek aan duidelijke richtlijnen, een zware opdracht aan de magistraten heeft toevertrouwd, en dat het dus nu ook de wetgever toekomt de noodzakelijke initiatieven op het gebied van de criminele politiek te nemen. In dit opzicht steunen sommigen de voorstellen die door de Commissie voor de herziening van het strafwetboek geformuleerd werden om de alternatieve sancties uit te breiden.<sup>26</sup>

Om een beter inzicht te verkrijgen in de besluitvorming van de strafrechters m.b.t. de sanctiemodaliteiten die hen ter beschikking staan wordt onderzoek verricht naar de straftoemeting door de correctionele rechters.<sup>27</sup> Aan de hand van de eerste onderzoeksresultaten moeten wij ons vragen stellen over de representativiteit van de hogervermelde magistraten die zich zo duidelijk voor een bredere toepassing van alternatieve sancties uitgesproken hebben. Alhoewel de korte gevangenisstraf door de ondervraagde rechters principieel verworpen wordt, blijken toch talrijke nuances te bestaan. Belangrijk is dat de keuze in de sancties in niet geringe mate beïnvloed wordt door technisch-juridische imperatieven en door organisatorische aspecten van de strafrechtsbedeling. Er heerst dikwijls een gebrek aan vertrouwen in de doelmatigheid van de alternatieve sancties, waarover de rechter na het vonnis onvoldoende geïnformeerd wordt en waarop hij geen controle meer kan uitoefenen. Ook de gebrekkige infrastructuur wordt aangeklaagd.

Naast een verscheidenheid in opvattingen over de toepassingsvoorwaarden van de diverse sanctiemodaliteiten vinden we vooral de bezorgdheid voor praktisch haalbare oplossingen terug, wat tot gevolg heeft dat er heel wat terughoudendheid is t.a.v. sommige voorstellen van de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek (voor zover deze gekend zijn!).<sup>28</sup> Over het algemeen wenst men een grote *vrijheid* te bewaren inzake de straftoemeting en over een grote waaier van sanctiemogelijkheden te beschikken.<sup>29</sup> Soms principieel, dikwijls uit praktische overwegingen, is de meerderheid gekant tegen een actieve participatie van de rechter aan de strafuitvoering.

---

25. *Ibid.*, 241 e.v. DEL CARRIL, M., *La probation, une alternative oubliée*, Rapport voorgelegd op de Assises de la politique pénitentiaire, Namen, 6 november 1982, 25 p.

26. CARSAU, W., Enkele beschouwingen, in: COSYNS, P., en ELIAERTS, C., *supra*, noot 4, 249-254.

27. F.K.F.O.-project: 'Beslissing over en vormgeving aan korte vrijheidsberovende en vrijheidsbeperkende straffen' (Promotoren: DUPONT, L., ELIAERTS, C. en PETERS, T). Op dit ogenblik zijn twee interimrapporten opgesteld (maart 1981 en april 1983), maar de verwerking van de resultaten van de bevraging van de correctionele rechters is nog niet voltooid.

28. De rechters vestigen vooral de aandacht op de vertraging van de procedure als gevolg van een meer gepersonaliseerde straftoemeting (probatie, dienstverlening, dagboetstelsel), op de moeilijkheden om tijdig over de vereiste informatie te beschikken (enquêtes, fiscale inlichtingen) en op de gebrekkige infrastructuur om een degelijke uitvoering van deze alternatieven te garanderen.

29. Daarom is een meerderheid gekant tegen het invoeren van richtlijnen in het strafwetboek betreffende de straftoemeting en tegen de verplichte motivering van de keuze van de sanctie.

## Het beleid van de penitentiaire administratie

Naar deze fase van de strafrechtsbedeling is traditioneel meer aandacht gegaan zodat er op dit vlak meer onderzoek en meer cijfermatige gegevens beschikbaar zijn. De penitentiaire administratie komt achteraan in het verloop van de strafproces en is bijgevolg afhankelijk van de 'productie' van de voorgaande fasen: zij beheerst de 'input' van haar cliënteel niet. Daarom hebben beleidsverantwoordelijken al sinds geruime tijd initiatieven bepleit én genomen om de 'output' van gedetineerden te bevorderen, soms uit pragmatische overwegingen (b.v. overbevolking), soms uit crimineel-politieke overwegingen (b.v. resocialisatiedoel). De grote bewegingsvrijheid waarover de Minister van Justitie en het Bestuur der strafinrichtingen in ons systeem beschikken (een administratief-rechtelijke visie op de strafuitvoering), alsmede het stilzwijgen van de wetgever hebben dit para-legaal beleid in de hand gewerkt.<sup>30</sup> De methoden aangewend om een vervroegde invrijheidstelling van kortgestraften te bekomen hebben volgens sommigen nu wel een limiet bereikt en steeds minder met beleid, dan wel met gedwongen improvisaties te maken.<sup>31</sup> De talrijke regeringswijzigingen hebben een planning op langere termijn niet bepaald bevorderd.

In beleidsuitspraken van ministers en publikaties van ambtenaren vinden we concrete voorstellen terug voor het reduceren van de gevangenisbevolking.<sup>32</sup> Bijzondere aandacht gaat enerzijds naar bepaalde probleemgevende categorieën vrijheidsberovingen (zoals de voorlopige hechtenis, de vervangende gevangenisstraf, de korte gevangenisstraf), en anderzijds naar probleemgevende categorieën gedetineerden (zoals de vreemdelingen, de landlopers, geïnterneerden, jongeren). Het subsidiair karakter van de gevangenisstraf wordt bepleit, maar men beseft dat de beslissing daarover in een vroeger stadium van de strafproces genomen wordt.

Sommige ambtenaren hebben daarom kritiek geleverd op de impasse waarin de aanpassing van ons strafrechtssysteem is verzeild geraakt.<sup>33</sup> Zij steunen een aantal voorstellen door de Commissie voor de herziening van het Strafwetboek (en ook reeds lang voordien) geformuleerd, maar wijzen er tegelijkertijd op dat er ook een mentaliteitsverandering moet komen bij de participanten aan de strafrechtsbedeling, de politici én de publieke opinie, aan wier kritiek zij, meer

---

30. Inzake de korte gevangenisstraffen gaat het om de halve vrijheid, de voorlopige invrijheidstelling met het oog op gratie, de invrijheidstelling na betaling van een voorschot op de boeten en de gerechtskosten (voor de vervangende gevangenisstraf), collectieve en individuele gratie. Zie hierover: ELIAERTS, C. en ROZIE, M., Toezicht op de uitvoering van de straf, *R. W.*, 1977-78, 2409-2428.

31. Toespraak van Directeur-generaal DE RIDDER, J., voor de Belgische Vereniging voor Criminologie op 7 maart 1983 (nog niet gepubliceerd). Hierbij werd ook verwezen naar de collectieve gratiebesluiten.

32. Zie o.m. VAN ELSLANDE, R., Begroting voor Justitie 1980. Bijgevoegde *Nota over het penitentiair beleid*, januari 1980, 16-56; GOL, J., *Toelichting bij de begroting 1982*, Senaat, Doc. 5-VI (1981-82) N. 2., p. 9; GENONCEAUX, P., Naar een vernieuwd beleid inzake misdaadbesteding, *Bull. Bestuur Strafinr.*, 1974, 179-198; JACOBS-COENEN, B., Alternatieven voor de gevangenisstraf, *Bull. Bestuur Strafinr.*, 1975, 339-357.

33. GIGNEZ, R., *L'impossible réforme du système pénitentiaire belge*, Rapport in naam van het 'Collectif réforme pénitentiaire' voorgelegd op de Assises de la politique pénitentiaire, Namen, 6 november 1982, 5-30.

dan anderen, bloot staan in geval van mislukkingen. Er wordt de nadruk gelegd op het feit dat men alternatieven moet zoeken voor de gevangenisstraf, en niet voor de invrijheidstelling of voor andere straffen. Om dit te bereiken achten zij een transfert van de financiële middelen van de institutionele naar de niet-institutionele sanctiemethoden noodzakelijk.<sup>34</sup> Het is belangrijk erop te wijzen dat deze ambtenaren pleiten voor een globaal opgevatte criminele politiek, die volgens hen slechts concrete vorm kan krijgen door een coördinatie tussen de verschillende niveaus van de strafrechtsbedeling.<sup>35</sup> Zelfs de noodzakelijke ondersteuning door wetenschappelijk onderzoek wordt daarbij niet uit het oog verloren.<sup>36</sup>

## B. BELEIDSPRAKTIJK

In het tweede deel van deze bijdrage gaan we na in welke mate de hogergenoemde beleidsopties ook in de praktijk werden doorgevoerd en welke knelpunten daarbij aan het licht komen.

### De praktijk van de korte gevangenisstraf en de alternatieve sancties

Magistraten, ambtenaren of wetenschappers die zich m.b.t. de praktijk van de straftoemeting en -uitvoering wensen te informeren over de frequentie en duur van de korte gevangenisstraf of de alternatieve sancties daarvoor, vinden nergens het gesneden brood om hun vragen te beantwoorden. Uit diverse statistische informatiebronnen kan een partieel en fragmentair beeld worden opgebouwd. Erg precieze en nauwkeurige antwoorden op dergelijke vragen zijn voorlopig uitgesloten.

In het hier volgend gedeelte wordt getracht, om vanuit informatie gepubliceerd door het Bestuur Strafinrichtingen en vanuit de resultaten van sporadisch wetenschappelijk onderzoek terzake, een beeld op te hangen van de praktijk van de korte gevangenisstraf en enkele alternatieve sanctie- en of uitvoeringsmodaliteiten van de korte gevangenisstraf.

Algemeen kan de stelling worden geformuleerd dat de theorie in de vorm van het zgn. beleidsdiscours met grote stelligheid het uitzonderingskarakter van de korte effectieve vrijheidsberovende straf poneert, terwijl metingen m.b.t. de praktijk laten zien dat alternatieve strafvormen en uitvoeringsmodaliteiten nauwelijks als een marginale correctie op een uitvoerige praktijk van korte vrijheidsstraffen kunnen worden beschouwd.

Er ligt m.a.w. een wereld tussen intenties, goede bedoelingen enz. en de dagdagelijkse straftoematings- en strafuitvoeringspraktijk. Deze stellingname zullen we, met wat volgt, ruim trachten te illustreren.

---

34. *Ibid.*, p. 8; GENONCEAUX, P., *supra*, noot 32, 196-197.

35. GIGNEZ, R., *supra*, noot 33, 26.

36. JACOBS-COENEN, Wetenschappelijk onderzoek en gevangeniswezen, in: *Strafrechtsbedeling en wetenschappelijk onderzoek*, IVde Belgische dagen voor Criminologie, Gent, 1978, 307-318.

## De feiten op het niveau van de straftoemeting

Om ons een gedetailleerd beeld te kunnen vormen m.b.t. de aard van de gerechtelijke opgelegde straffen volstaat de gerechtelijke statistiek niet. Vandaar dat we ons richten op het resultaat van onderzoek terzake uitgevoerd door K. Kloeck en H. Van Geel.<sup>37 38</sup> Het betreft hier een meting via de registratie van correctioneel veroordeelden in mei 1976. Uit de gepubliceerde cijfers kan worden afgeleid dat wat de aard van de opgelegde straffen betreft volgend onderscheid kan worden gemaakt m.b.t. de vraagstelling waarop wij ons hier richten: van de opgelegde straffen betreft 51,7 % een geldboete (met uitstel 6,9 %, effectief 44,8 %), 6,4 % een opschorting, 19,2 % een gevangenisstraf met uitstel, 22,8 % een gevangenisstraf (waarvan een deel met uitstel nl. 7,9 %). Deze cijfers laten inderdaad slechts een beperkte commentaar toe, omdat t.a.v. de toepassing van opschorting en uitstel als alternatief voor de gevangenisstraf restrictieve voorwaarden gelden. De mogelijke toepassing van opschorting en uitstel is gebonden aan voorwaarden inzake gerechtelijk verleden van de kandidaat en de normaal voorziene strafmaat voor het gepleegde delict.

De onderzoekers (Kloeck en Van Geel) hebben vastgesteld dat m.b.t. de opschorting slechts 7 % en m.b.t. uitstel in 28 % van de in aanmerking komende gevallen van deze alternatieve bestraffingsmogelijkheid gebruik werd gemaakt. Anders uitgedrukt blijken 93 % van degenen die in aanmerking komen voor een opschorting deze niet te krijgen, terwijl 72 % van degenen die voor een uitstel in aanmerking komen dit ook niet krijgen.

Het opleggen van bijkomende probatievoorwaarden, die de betrokken delinquent in het kader van de opgelegde straf een (meestal ambulante) begeleiding verzekert, is een totaal marginaal gebeuren dat beperkt blijft tot 1,7 % van de opgelegde straffen.

Alhoewel de probatie reeds lang voor haar invoering bij wet van 29 juni 1964 verdedigd werd als het instrument bij uitstek om de straf maximaal te individualiseren en op maatschappelijke reïntegratie te oriënteren, is het groten-deels bij mooie intenties gebleven. Cijfers over de praktijk laten zien dat de strafrechter het alleszins zo niet heeft begrepen.<sup>39</sup>

Voor zover ondertussen nieuw cijfermateriaal in jaarlijkse statistieken beschikbaar wordt gesteld, blijkt dat de vaststellingen resulterend uit het onderzoek van Kloeck en Van Geel, nog steeds geldig zijn gebleven. In algemene zin kan met deze cijfers de stelling worden ondersteund dat hoezeer ook in theorie de gevangenisstraf dient te worden gereserveerd als ultiem reactiemiddel, daarvan nochtans vrij frequent, nl. voor 22,8 % van alle correctionele straffen, gebruik wordt gemaakt.

---

37. KLOECK, K. en VAN GEEL, H., *Probatie als vorm van prepenitentiaire hulpverlening aan sociaal gehandicapte volwassenen*, Nationaal Onderzoeksprogramma in de sociale wetenschappen, 15 M, Leuven, 1978, 50 e.v.

38. VAN GEEL, H., *Probatie: hulpverlening of controle?* in: LAMMERTIJN, F., (ed.) *Meer kansen voor kansarmen. Een sociologisch onderzoek naar welzijnszorg in Vlaanderen*, DAP-Reinaert Uitgaven, Zele, 1979, 205-223.

39. Zie hiervoor de open brief door probatie-assistenten gericht aan gerechtelijke en politieke overheden, *Panopticon*, 1982, 58-64.



## De feiten op het niveau van de strafuitvoering

Vermits ons land nu niet bepaald goed voorzien is van alternatieve sancties op het niveau van de straftoemeting en vermits er wat ruimere mogelijkheden bestaan in het kader van de strafuitvoering zou men nog de hoop kunnen koesteren dat heel wat van de door de strafrechter bevolen gevangenisstraffen uiteindelijk niet worden uitgevoerd.

Er kan m.a.w. door het openbaar ministerie, verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de straffen en door het Bestuur Strafinrichtingen, administratief verantwoordelijk voor de materiële uitvoering van deze bevelen, een beleid worden gevoerd waardoor effectieve gevangenisstraffen niet of slechts in beperkte mate worden uitgevoerd.

### 1. De niet-uitvoering van korte gevangenisstraffen tot 3 maanden

Via circulaire van de parketten-generaal werd sedert 1954 een praktijk ontwikkeld waarbij het onder bepaalde voorwaarden (aard delict en gerechtelijk verleden) mogelijk is korte gevangenisstraffen tot maximum 3 maanden niet ten uitvoer te leggen. Dit beleid berust op het appreciatierecht van de parketten inzake de strafuitvoering.<sup>40</sup>

Het is nochtans onmogelijk om m.b.t. deze praktijk een exact beeld op te hangen. Nergens worden terzake cijfers gepubliceerd waardoor het mogelijk zou zijn om vast te stellen in welke mate via deze weg kort gestraften aan de effectieve opsluiting ontsnappen.

### 2. De uitoefening van het gratierecht

Artikel 73 van de grondwet verleent de Koning het recht straffen door rechters uitgesproken, kwijt te schelden of te verminderen. Het is dus mogelijk dat via de praktijk van de gratieverlening een aantal opgelegde korte gevangenisstraffen niet ten uitvoer worden gelegd.

Uit de in de gerechtelijke statistieken gepubliceerde gegevens kan evenwel niet worden afgeleid in welke mate genademaatregelen een impact hebben op de uitvoering van korte straffen. Er worden slechts globale gegevens gepubliceerd waarmee men zich een algemeen idee kan vormen i.v.m. de uitoefening van het Koninklijk genaderecht.

In absolute getallen stelt men vast dat het aantal verzoekschriften aan de Koning voorgelegd sedert 1959 constant is blijven dalen van 7.012 tot 3.493 in 1979. De statistiek maakt verder slechts een onderscheid tussen verworpen en ingewilligde (samen geheel of gedeeltelijk ingewilligd) verzoekschriften. De verhouding 55 % verworpen, 45 % ingewilligd is een nagenoeg gemiddelde maat voor de periode 1975-1979.<sup>41</sup>

De gepubliceerde gegevens laten niet toe na te gaan of kortgestraften in deze populatie onder- of oververtegenwoordigd zijn en nog minder kan men na-

40. JACOBS-COENEN, B., *supra*, noot 32.

41. Gerechtelijke statistieken, Bedrijvigheid der hoven en rechtbanken, jaar 1979, 1983, n° 1, 51.

gaan of hiermee de uitvoering van een korte effectieve gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk werd voorkomen.

### 3. *Weekend arrest (W.A.) en beperkte hechtenis (B.H.)*

Door de ministeriële circulaire van 15 februari 1963 werden beide maatregelen van vrijheidsbeperking als mogelijk alternatief voor bepaalde vrijheidsberovende straffen ingevoerd. De parketten hebben hier het beslissingsrecht. Het weekend arrest kan als uitvoeringsformule toegepast worden op straffen die qua duur één maand (soms 2 maanden) niet overschrijden. De duur van de straf wordt omgezet in een aantal weekendopsluitingen. De beperkte hechtenis is een maatregel die kan toegepast worden op straffen tot 6 maanden, waarbij het gevangenisregime dermate wordt aangepast dat regelmatige professionele of studie-activiteiten buiten de gevangenis mogelijk blijven.

Beide alternatieven, duidelijk toegedacht naar het inperken van de korte gevangenisstraf, leveren in de praktijk echter maar een regiemmatige versoepeling op voor de veroordeelden. Het blijven effectieve gevangenisstraffen die op een soepeler en minder desocialiserende wijze worden uitgevoerd.

Met betrekking tot de praktijk zijn er slechts algemene cijfers bekend die laten zien dat het weekend arrest een haast verdwijnende praktijk is geworden terwijl de beperkte hechtenis na lichte toename weer is gezakt beneden het peil bereikt bij de invoering van de maatregel.

Weekend arrest wordt in 2 %, een beperkte hechtenis in 10 à 12 % van de mogelijke gevallen toegestaan.

#### *Aantal toegekende W.A. en B.H.*<sup>42</sup>

jaar:	1965	'66	'67	'68	'69	'70	'71	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79
W.A.:	416	505	391	352	327	292	154	204	187	126	159	103	94	80	72
B.H.:	670	1170	1103	810	955	1158	798	1010	886	878	830	606	679	664	620

Met betrekking tot deze praktijk ontbreken essentiële gegevens om tot een evaluatie van de toepassing van deze strafuitvoeringsmodaliteiten te kunnen overgaan. Op de eerste plaats dient nauwkeurig te worden aangeduid hoeveel veroordeelden in aanmerking komen voor een dergelijke beslissing. Daarnaast dient te worden aangeduid in hoeveel gevallen deze modaliteit van uitvoering werd aangevraagd. In welke en hoeveel gevallen een gunstige of ongunstige beslissing werd genomen.

In verband met de praktijk blijven een aantal punten erg duister. Is de maatregel voldoende bekend bij raadslieden van veroordeelden? Waarom het initiatief tot aanvraag overlaten aan de veroordeelde of zijn raadsman? Reclasseringsdiensten zouden hier een nuttige rol kunnen vervullen. Het onderzoek ingesteld naar aanleiding van een aanvraag tot W.A. of B.H. zou toevertrouwd moeten worden aan een reclasseringsorganisatie i.p.v. een oppervlakkig politieel informatie-onderzoek.

42. Samengesteld op basis van cijfers gepubliceerd in de Vijfjaarlijkse Verslagen van het Bestuur Strafinrichtingen.

Waarschijnlijk worden nu bepaalde categorieën veroordeelden (werklozen en vreemdelingen) systematisch van de toepassing uitgesloten, terwijl andere oplossingen mogelijk zijn met enige creatieve inzet van de reclassering.

De equipering van de klassieke gevangenis om met een dergelijk regime soepel en uitvoerig te werken is volkomen ondermaats.

#### 4. *De halve-vrijheid (H.V.)*

Het regime van de H.V. komt overeen met dit van de B.H. Het betreft hier nochtans een administratieve praktijk (beslissing genomen door het Bestuur Strafinrichtingen) die breder ligt dan de uitvoering van de korte effectieve gevangenisstraf. Aanvankelijk ingevoerd om de overgang van vrijheidsberoving naar invrijheidsstelling op het einde van een gevangenisstraf soepeler te laten verlopen wordt soms ook wel een korte effectieve gevangenisstraf volledig onder dit regime uitgevoerd. Het kan in dit geval gezien worden als een mogelijk correctief op een niet toegekende en of aangevraagde B.H.

De gepubliceerde cijfers maken ons, wat deze laatste mogelijkheid betreft nl. H.V. als alternatieve uitvoeringsmodaliteit voor de korte gevangenisstraf, niet veel wijzer omdat bij de cijfers alle soorten H.V. werden samengeteld. Alhoewel de cijfers een verviervoudiging van de praktijk laten zien over een periode van 15 jaar blijft het nochtans globaal een niet zo frequent toegepaste maatregel.

#### *Aantal toegekende H.V.*

jaar:	1965	'66	'67	'68	'69	'70	'71	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79
H.V.:	101	30	45	54	82	192	155	207	274	404	427	415	400	349	386

Uit meer recente gegevens m.b.t. de H.V. gepubliceerd in het laatste vijfjaarlijks Verslag van het Bestuur Strafinrichtingen blijkt dat in 1979 176 van de 386 H.V. of 45 % betrekking heeft op korte straffen tot 6 maanden.<sup>43</sup> Uit de verdere analyse van de penitentiaire populatie zal blijken dat dit een uiterst beperkt fragment is van de totale groep die er principieel voor in aanmerking komt.

#### 5. *Aantal kort gestraften in de penitentiaire populatie*

Uit wat voorafgaat blijkt dat niettegenstaande de mogelijkheden om te voorkomen dat een effectieve korte gevangenisstraf wordt opgelegd of uitgevoerd, hiervan slechts in uiterst geringe mate wordt gebruik gemaakt. Ingebouwde filters blijken nauwelijks te functioneren! In hoeverre en op welke wijze laat zich zulks aflezen uit de samenstelling van de gevangenisbevolking?

Wanneer men de statische zowel als de dynamische gevangenisbevolkingscijfers, die door het Hoofdbestuur van de Strafinrichtingen regelmatig worden gepubliceerd in het Bulletin B.S., bestudeert dan kunnen daaruit een aantal algemene vaststellingen worden afgeleid.

De dagelijkse gevangenispopulatie varieert rondom een gemiddelde van 6.000 eenheden terwijl ook het totaal van de opgeslotenen op jaarbasis slechts

43. Vijfjaarlijks Verslag Bestuur Strafinrichtingen, juli-december 1980, 353.

bepaalde schommelingen ondergaat. Over een periode van 10 jaar bekeken blijft de afwijking van het gemiddelde van 20.000 opsluitingen op jaarbasis beperkt tot 1.000 eenheden minder of meer.

### Voorlopige hechtenis probleem nummer één<sup>44</sup>

Ongeveer één derde van de gemiddelde dagpopulatie is in de gevangenis aanwezig op basis van een voorlopige hechtenis als hechtenistitel. Bekijkt men de populatie op jaarbasis dan betreft 45 % van de opsluitingen een voorlopige hechtenis. Hier hebben we te maken met een omvattende groep gedetineerden, jaarlijks ca. 9.500 in aantal, die in de daaropvolgende periode bijna steeds (95 %) een straf oplopen. Het grootste deel van deze groep vormt het cliënteel van de groep met korte gevangenisstraffen. De periode die de betrokkene als voorlopig gehechte in de gevangenis heeft doorgebracht wordt, al naargelang het geval, al dan niet met een toemaat, door de rechter in een straf omgezet. Het is o.m. opmerkelijk dat meer dan 50 % van de voorlopige gehechten ook onder dit statuut de gevangenis verlaten vooraleer de rechter een vonnis velt (4.983 in 1981, 4.946 in 1982). Deze groep blijft van de bovenvermelde alternatieve bestraffingsmodaliteiten grotendeels uitgesloten, doordat men door een voorafgaande gerechtelijke beslissing, reeds over de drempel van de opsluiting in de gevangenis heen is gestapt. De rechter bevestigt dit in zijn vonnis, zodat het nog weinig zin heeft om te overwegen of er niet beter een alternatieve modaliteit van bestraffing of strafuitvoering kan worden toegepast. Het groot aantal voorlopige hechtenissen zet bijgevolg een structurele rem op het gebruik van de alternatieven voor de korte gevangenisstraf.

Naast de groep van de voorlopige hechtenis zijn er nog andere categorieën van gedetineerden die op basis van een eerder voorlopig statuut meestal voor een korte periode worden opgesloten. Enerzijds is er de groep vreemdelingen ter beschikking van de openbare veiligheid, in 1974, 304 in aantal, in 1982 toegenomen tot 1.184. Anderzijds zijn er de minderjarigen in voorlopige bewaring, in 1974 716 in aantal, maar recent toegenomen in aantal tot 1.013 in 1981 en 982 in 1982. Reken daarbij de uitvoering van plaatsvervangende gevangenisstraffen bij niet betaling van boete, 2.414 in aantal in 1982, dan blijkt dat op jaarbasis ongeveer 70 % van de penitentiaire populatie op basis van dikwijls voorlopige hechtenistitels meestal zeer kortstondig in de gevangenis verblijft. Het resterend gedeelte van de populatie op jaarbasis omvat daarenboven kort gestraften, hoofdzakelijk straffen tot 3 maanden.<sup>45</sup>

De gevangenis is dus geenszins het instituut tot uitvoering van door de rechter toegemeten straffen, zijnde het ultiem middel ter beheersing van ernstig maatschappij-bedreigend delinquent gedrag. De gevangenis blijkt hoofdzakelijk

44. ELIAERTS, C. en SNACKEN, S., *supra*, noot 1.

45. Gevangenispopulatie 1981: Aantal opsluitingen volgens hechtenistitel bij opsluiting - totaal 20.455, opgedeeld volgens hechtenistitel: 1. beklaagden (9.510); 2. minderjarigen in voorlopige bewaring (1.013); 3. niet definitief veroordeelden (978); 4. geïnterneerden (477); 5. landlopers (2.294); 6. vreemdelingen ter beschikking van de openbare veiligheid (787); 7. gestraften: straffen van meer dan 1 jaar (191), straffen van meer dan 6 maand tot 1 jaar (174), straf van meer dan 3 maanden tot 6 maanden (457), straffen tot 3 maanden (2.038), plaatsvervangende gevangenisstraffen (2.481); 8. diversen (55).

de voorlopige kortstondige verblijfplaats van diverse categorieën gedetineerden die wachten op een definitieve gerechtelijke beslissing. Beschikbare alternatieven voor de korte gevangenisstraf zijn in vele gevallen van opsluiting niet terzake. Zij kunnen pas worden aangewend op het ogenblik dat het kort gevangenisverblijf een feit is geworden, dus te laat.

## Besluiten

1. Tussen goedbedoelde beleidsintenties en de praktijk van de korte gevangenisstraf ligt er een wereld. De tegenstelling tussen theorie en praktijk is zo frappant dat daardoor het discours over alternatieve bestraffing duidelijk als naïef en irrealistisch overkomt.

2. Uit voorgaande vaststellingen blijkt dat het weinig zin heeft verder te zoeken naar nieuwe alternatieve straffen. Een diepgaande analyse van de oorzaken van de niet-toepassing van beschikbare alternatieven is een prioritaire opdracht.

3. In de mate dat het overvloedig gebruik van de voorlopige hechtenis een zware structurele rem zet op het gebruik van de alternatieve straffen en strafuitvoeringsmodaliteiten, dient gezocht naar een alternatief voor de voorlopige hechtenis. Door L. De Wilde werd in die zin reeds een voorstel geformuleerd.<sup>46</sup> De voorlopige hechtenis is 'het' probleem m.b.t. de korte gevangenisstraf.

4. In het gevangenisonderzoek dient voorrang verleend te worden aan de volgende thematieken: de voorlopige hechtenis, de al te laagdrempelige toegang tot de instelling en de start van de penitentiaire carrière onder voorlopige hechtenistitels. Onderdakverlening van gedetineerden met een voorlopige hechtenistitel herleidt de gevangenis tot een parkeergarage en ontnemt de penitentiaire administratie de kans tot het ontwikkelen van een oordeelkundig strafuitvoeringsbeleid.

5. Uit de analyse van de populatie kortgestraften door Eliaerts en Snacken<sup>47</sup> blijkt dat de categorie van wat men de kleine recidivist noemt een apart probleem stelt. Het haast blindelings repetitief gebruik van snel elkaar opvolgende korte gevangenisstraffen wijst op het inefficiënt karakter van de maatregel, terwijl daardoor ook voortdurende overlast wordt gecreëerd in talrijke arresthuizen en gevangnissen. De vraag kan gesteld worden of hier bij voorkeur moet worden nagegaan in hoever de probatie kan worden ingeschakeld. Waar een voortdurende probleemsituatie aanleiding geeft tot herhaald probleemgedrag is ambulante hulpverlening uiteraard geschikter dan een kortstondige opsluiting in de gevangenis. In het licht van deze inzet van de probatie moet worden gedacht aan de verruiming of zelfs afschaffing van de voorwaarden inzake gerechtelijk verleden tot toekenning van de probatie.

---

46. DE WILDE, L., *supra*, noot 7.

47. ELIAERTS, C. en SNACKEN, S., *supra*, noot 1, 10-18.

6. Een gefundeerde beleidsvoering inzake straftoemeting en strafuitvoering moet geruggesteund worden met behoorlijke basisinformatie. Op dit vlak ontbreekt echter de meest elementaire statistische informatie. Er moet dringend werk worden gemaakt van de ontwikkeling van een geïntegreerde statistiek inzake straftoemeting en strafuitvoering, waarbij de verschillende fasen van vooronderzoek tot en met de afloop van de uitvoering van opgelegde straffen accuraat in beeld worden gebracht.