

DE RELATIE TUSSEN STRAFRECHTER EN STRAFUITVOERING

Doe wel, zie toch om, maar kijk ook vooruit

John VANACKER*

‘Momenteel lijkt de symbolische orde de discussie te domineren. In de symbolen wordt de catharsis gezocht die de geloofwaardigheid van de instellingen kan herstellen. Misschien is dit ook zo, maar dat kan zeker niet volstaan: symbolen moeten iets symboliseren, reële veranderingsprocessen kunnen uitdrukken. Thans lijkt men symbolen omwille van de symbolen na te streven, zonder dat duidelijk is wat precies gesymboliseerd wordt.’¹

0. Inleiding

Deze tekst heeft niet in de eerste plaats als bedoeling een ‘objectieve’ beschrijving te zijn van het onderwerp ‘relatie straftoemeting-straftuitvoering’. Het opzet is vooral een bijdrage te leveren tot een hopelijk levendige discussie voor de workshop op de studiedag. Wetend dat een disputant-magistraat na deze uiteenzetting komt, kunnen eenzijdigheid en onvolledigheid niet zozeer een verwijt tot gevolg hebben dan wel een opening voor dialoog bieden. Het debat met de zaal kan nadien voor het evenwicht zorgen.

Mijn achtergrond is de penitentiaire straftuitvoering en dat is dan ook het decor voor deze bijdrage. Reeds jaren horen we dat de gevangenisstraf het *ultimum remedium* is. Deze stelling wordt geponeerd door ministers van Justitie, door universiteitsprofessoren, door rechters, door penitentiaire praktijkwerkers, ... De vele referenties die in dit verband bestaan hier aan bod laten komen, is overbodig maar ik onthoud u volgend citaat niet van minister van Justitie VERWILGHEN: ‘Ik weet dat vele van mijn voorgangers dit (*de gevangenisstraf als echt ultimum remedium*, JV) ook hebben gezegd. Maar ik heb niet de indruk dat zij het aangedurfd hebben hun woorden hard te maken. U hebt dus geleerd van te oordelen op basis van woorden en niet op basis van daden. Nochtans durf ik het hier vandaag opnieuw luidop stellen: veel veroordeelden die momenteel opgesloten zijn in de gevangenis, zitten daar ongetwijfeld op hun plaats; voor andere durf ik daar serieuze vraagtekens bij te plaatsen.’²

* Wnd. Regionaal directeur Directoraat-generaal Strafinrichtingen, praktijkassistent K.U. Leuven.
1. K. RAES, *Het recht van de samenleving*, Brussel, VUBPress, 1999, 37.

2. M. VERWILGHEN ‘Commissie Holsters’, toespraak door de minister van Justitie bij de installatie van de Commissie Straftuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie en straftoemeting, 28.02.00.

Ondanks het jarenlang herhaalde adagium is er nog steeds overbevolking. Het betekent op zich niet dat daarom meer mensen opgesloten worden,³ wel dat gedetineerden langere gevangenisstraffen⁴ opgelegd krijgen. Dit en een ander vrijstellingsbeleid maakt dat TUBEX⁵ de evolutie van de populatie langgestraften in de gevangenisbevolking met enige ongerustheid afwacht. Een kritische opvolging van het Belgische strafbeleid lijkt haar dan ook ten zeerste aangewezen. Het is een bezorgdheid, echter niet alleen beperkt tot langgestraften, die we met haar delen en die dan ook een belangrijke invalshoek vormt voor deze bijdrage.

Dat de penitentiaire strafuitvoering aan het einde komt van het complexe raderwerk van de strafrechtsbedeling, wordt door SNACKEN⁶ treffend geschetst. In een bevattelijk schema⁷ wordt het outputkarakter van de penitentiaire setting duidelijk en kan men niet over de strafuitvoering spreken zonder over de inputzijde en de diverse intermediaire actoren, *i.c.* de straftoemeters, te spreken. De gevangenis komt op de laatste plaats ... Een interessant onderzoek op basis van internationale *benchmarking* is recent in Nederland gepubliceerd,⁸ en heel wat zaken die bij Prof. SNACKEN aan bod komen, staan daarin kwantitatief vertaald. Spijtig dat België niet bij het onderzoek betrokken was.

Als aan een penitentiaire werker gevraagd wordt een bijdrage te schrijven over de relatie straftoemeting-strafuitvoering, wat heeft hij dan te vertellen over die straftoemeting? En wat weet hij over de relatie tussen de twee? We doen een voorzichtige poging. Een eerste moeilijke vraag: is er autonomie van of voor de strafuitvoering?

3. Evolutie van het totaal aantal gedetineerden van 1995-1999: 15 853 (1995); 15 660 (1996); 14 684 (1997); 14 127 (1998); 14 434 (1999). Bron: *Jaarverslag 1999* van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen (te verschijnen).

4. Op een gemiddelde dagpopulatie van 6 510 gedetineerden in 1975, waren er 419 langgestraften (+ 5 jaar); in 1997 waren er van de 8 522 gedetineerden 1 857 langgestraften. Uit de indexcijfers blijkt dat de stijging van het aantal langgestraften het meest uitgesproken is bij de correctioneel veroordeelden (index 572 in vergelijking met 1975) en de levenslang gestraften en terdoodveroordeelden (index 389). H. TUBEX, *Dualisering en selectiviteit in de vrijheidsberoving – Toepassing op (levens)lang gestraften*, II, Doctoraat, academiejaar 1998-1999, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 1999, 2.

5. *Ibidem*, 237.

6. S. SNACKEN, 'Analyse des mécanismes de la surpopulation pénitentiaire', in P. MARY & T. PAPATHÉODOROU (eds.), *La surpopulation pénitentiaire en Europe – De la détention avant jugement à la libération conditionnelle*, Groupe Européen de recherches sur la justice pénale, Actes du 1er séminaire à Corfou du 8 au 12 septembre 1997, Bruxelles, Bruylant, 1999, 9-31.

7. *Ibidem*, 12.

8. X, *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief – Criminaliteitsbeheersing*, Den Haag, Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie, 2000, 60 p. In dit rapport worden de aard en omvang van de criminaliteit, de omgevingsfactoren, en de publieke preventie en repressie van criminaliteit vergeleken van Nederland met Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk wat Europa betreft, en daarbuiten met Australië, Canada en de VSA.

1. Hoe relatief is de autonomie van de strafuitvoering?

De Commissie Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden besteedt in haar Conceptnota⁹ uitgebreid aandacht aan de vraag naar de continuïteit tussen de rechterlijke straftoemingsbeslissing en de tenuitvoerlegging van de straf. Uitgangspunt is dat er stemmen opgaan om vrijwel alle vormen van vervroegde invrijheidstellingen en meer liberale vormen van uitvoering van de vrijheidstraf dan de insluiting van de gedetineerde gedurende 24 uur per dag, af te schaffen of drastisch te beperken. Verwezen wordt onder meer naar het debat over de wenselijkheid van de invoering van de niet-samendrukbare straffen. De Commissie erkent een zekere verleidelijkheid van deze voorstellen, verband houdend met het oude, klassieke referentiekader voor de straftoemeting en -uitvoering dat niet geplaagd is door de verworvenheden en inzichten van het gedragswetenschappelijk onderzoek. Anderzijds spreekt ze van een bedrieglijke eenvoud en struisvogelstrategie. De strafuitvoering als vrijwel niet te problematiseren implementatie van de door de rechter uitgesproken straf, sorteert volgens haar allermint de effecten die men daarvan zou mogen verwachten, 'ten gevolge van een manifest gemis aan inzicht in de gedifferentieerde invloeden die van het (totaal)instituut gevangenis uitgaan op interindividueel zeer verschillende veroordeelden, en waarvan de negatieve sporen dikwijls pas voluit zichtbaar worden op het ogenblik dat zij opnieuw hun plaats in de samenleving gaan innemen.' De Commissie Basiswet pleit zeker niet voor een volledige autonomie: de band tussen straftoemeting en strafuitvoering mag volgens haar nooit volledig doorgeknipt worden, het dient te gaan om een *relatieve autonomie*. Ze meent dat de zgn. Wet Lejeune van 1888¹⁰ een ommekeer betekende in het penologisch gedachtegoed en stelt vast dat het huidige stelsel van de voorwaardelijke invrijheidstelling ook een soort autonomie markeert. Een argument om die autonomie verder te consolideren wordt als volgt gemotiveerd door de Commissie: 'De oplegging van een vrijheidsstraf is een rechterlijke beslissing op een punctueel ogenblik, in het snijpunt van een bekend verleden en een ongewisse toekomst. De strafuitvoering vindt plaats in een dynamisch tijds kader, een schakel van telkens nieuwe tijds momenten, die empirisch vaststelbare evoluties in de relaties tussen dader, slachtoffers en samenleving aan het licht brengen, en die mede geëvalueerd moeten worden in het licht van de basisbeginselen die de uitvoeringspraxis oriënteren. Zij kunnen nooit naadloos samenvallen met de basiscriteria voor de straftoemeting. (...) Van de strafmeter kan immers niet gevergd worden te weten wat hij niet kan weten. (...) In de uitvoeringsfase moet minstens de ruimte gelaten worden voor beslissingen die de door de strafrechter genomen beslissingen, op grond van nieuwe informatie en evoluties, nader ope-

9. COMMISSIE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPPOSITIE VAN GEDETINEERDEN, *Voorontwerp van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden – Conceptnota externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en instelling van penitentiaire rechtbanken*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2000, 9-14.

10. Zie ook E. MAES, *Historische evolutie van de penitentiaire regelgeving inzake het regime van gedetineerden*, K.U. Leuven, niet-gepubliceerd werkdokument, november 1997, 252: 'Bovendien had de rechter die een straf van bepaalde duur oplegt, sedert de Wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling van 1888 ook geen zicht meer op de strafduur die werkelijk in hechtenis zou worden ondergaan.'

rationaliseren, moduleren of aanpassen, onder meer rekening houdend met beginselen die als specifieke basisbeginselen voor de strafuitvoering worden aangenomen.’¹¹

Niet iedereen deelt deze mening. Volgens sommigen dient het pleidooi voor een relatieve autonomie toegeschreven te worden aan het hoofdzakelijk vergelijkend aspect van de straf dat de strafrechter momenteel als doelstelling vooropstelt. Er zou hierdoor een breuk ontstaan zijn tussen het referentiekader bij het opleggen van de straf en het referentiekader bij de tenuitvoerlegging van de straf. Eerder dan een autonomie aan de strafuitvoering te geven als pleister, dient de breuk in deze visie hersteld te worden. Dit zou dan kunnen door het injecteren van de herstelgedachte binnen de straftoemeting en binnen de motivering van de straf. De straftoemeting dient in die optiek namelijk herstel als output na te streven en vanuit dat oogpunt zou ze per definitie toekomstgericht zijn. De aangehaalde breuk herstellen is dan een taak voor de Commissie Straftoeringsrechtbanken, Externe rechtspositie en Straftoemeting, de zgn. Commissie Holsters, die geïnstalleerd werd op 28 februari 2000. In de reeds geciteerde toespraak bij de installatie van die Commissie wordt de lijn dan consequent en ideaaltypisch doorgetrokken door te dromen over het Wetboek Herstelrecht en Herstelvoordring, over hersteltoemeting, hersteluitvoering. Het zijn ideeën die, voorzover ik kan oordelen, niet onmiddellijk congruent zijn met de ideeën van de Commissie Basiswet.

Sommige leden van de Commissie Holsters menen echter dat hun taak erin bestaat te onderzoeken, niet in de eerste plaats een breuk te herstellen. Ik ben de mening toegedaan dat ongeacht het waardevolle, doch volgens sommige auteurs¹² ook soms te ‘relativeren’ idee van *restoratieve* justitie, een bepaalde autonomie voor de strafuitvoering niet te vermijden, en zelfs wenselijk is.

2. De penitentiaire Administratie voor de residuaire bevoegdheden?

2.1. EEN EERSTE VERKENNING

Laat er geen misverstand over bestaan: zelf ben ik voorstander van een uitgebouwde externe rechtspositie¹³ voor gedetineerden en ik onderschrijf het problematisch karakter van de huidige regeling, zoals geformuleerd door de Com-

11. COMMISSIE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN, o.c., 12-13.

12. P. PONSAAERS & P. HEBBERECHT, ‘Criminologie in België: beleidsgerichte wetenschap, met een geïmporteerde theorie’, te verschijnen bijdrage in de publicatie naar aanleiding van de studiedag ‘Criminologie 2000. En verder ...’ te Leuven op 25 november 2000.

13. ‘De interne rechtspositie betreft de rechtspositie van de veroordeelde m.b.t. de handelingen en beslissingen ten aanzien van de veroordeelde als ‘inwoner’ van de inrichting, van zijn leven ‘intra-muros’. De externe rechtspositie betreft de rechtspositie van de veroordeelde m.b.t. de extramurale aspecten van de detentie, zoals beslissingen betreffende: de niet-uitvoering van de straf of de continuïteit van de uitvoering (strafonderbreking, fragmentering van de strafuitvoering, uitgangspemissie, penitentiair verlof); de duur van de effectief te ondergaan vrijheidsbeneming (alle modaliteiten van vervroegde invrijheidstelling); en de extramodale vormen van strafuitvoering (zoals de halve vrijheid of beperkte hechtenis (...)). COMMISSIE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN, o.c., 4.

missie Basiswet in haar Conceptnota.¹⁴ Zij hekelt het gebrek aan wettelijke verankering en het ontbreken van onderlinge samenhang in het haast onontwaarbaar kluwen van ministeriële omzendbrieven enerzijds, en de haast exclusieve bevoegdheid van de minister van Justitie en de penitentiaire Administratie anderzijds. Wat dit laatste betreft, en om de hand in eigen boezem te steken: er wordt gezegd dat de penitentiaire Administratie niet het volledig potentieel voor de voorlopige invrijheidstellingen aanboort; en dat er meer gedetineerden zouden kunnen worden toegelaten tot het elektronisch toezicht dan nu het geval is. Het feit dat directeurs hierover kunnen 'beslissen', wordt ook in eigen rangen bekritiseerd.¹⁵

Ondertussen hebben zowel gevangenen als het hoofdbestuur van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen ervaring met de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling. Bij de laatste redactie van deze bijdrage was het onderzoeksrapport van het NICC¹⁶ nog niet officieel beschikbaar. De nieuwe procedure voorwaardelijke invrijheidstelling begint stilaan op kruissnelheid te komen in de gevangenen, maar het is hier niet de plaats voor een evaluatie. Wel stel ik vast dat sommige commissies beslissingen inzake voorwaardelijke invrijheidstelling 'afhankelijk' maken van uitgaanspermissie, penitentiair verlof of halve vrijheid; of anders uitgedrukt, dat zij afhankelijk zijn van de penitentiaire Administratie. Het dient gezegd dat men niet van een echte synchronisatie kan spreken. Ook binnen de Dienst Individuele Gevallen¹⁷ is de afstemming van 'vrijheidsmomenten' als bijvoorbeeld penitentiair verlof op het expertadvies (of omgekeerd) niet altijd evident. Verwonderlijk is dit niet en ik ben ervan overtuigd dat slechts de volledige uitbouw van een externe rechtspositie de nodige (rechts)garanties zal kunnen bieden. En dit is dringend noodzakelijk om aan een nu bestaande soort rechteloosheid in een aantal domeinen een einde te maken.

De op til zijnde hervorming om de beslissingen over de externe rechtspositie van gedetineerden via de strafuitvoeringsrechtbanken, of penitentiaire rechtbanken zoals sommigen ze liever zouden genoemd zien, zijn echter veel ruimer qua bevoegdheden, en veel ingrijpender voor het gevangeniswezen. De samenstelling van deze nieuw op te richten rechtbanken is of lijkt nog niet duidelijk (*cf. infra*). En dan wordt de vraag naar het karakter of statuut van de penitentiaire Administratie of gevangenis pertinent. Het is geen nieuw debat, en geformuleerde kritieken of vragen hebben vaak te maken met de regeling van zowel de interne als de externe rechtspositie. Naar aanleiding van het Voorontwerp van Strafwetboek van Koninklijk Commissaris LEGROS in 1985, stelde PIETERS, toen nog gevangenisdirecteur: 'We zullen er nog enkel zijn voor de louter uitvoerende taken; echte bevoegdheden met de daarbij horende arbeidsvreugde worden ons

14. P. 5-6.

15. R. BAS & W. DAMEN, 'ET (we) phone (you at) home', locomotieftekst, Themanummer elektronisch toezicht, *Orde van de dag*, 2000, afl. 10, 14-15, 16-17.

16. Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

17. De Dienst Individuele Gevallen (DIG) van het hoofdbestuur Directoraat-generaal Strafinrichtingen, behandelt de vragen voor penitentiair verlof, uitgaanspermissie en halve vrijheid. Daarnaast formuleert de dienst ook het zgn. expertadvies. Dit is een advies dat opgemaakt wordt op basis van de informatie die door de gevangenis in het voorstel voorwaardelijke invrijheidstelling verstrekt wordt, aangevuld met de gegevens uit het DIG-dossier zelf, waarvan de gevangenis zelf niet steeds in het bezit is (b.v. slachtoffergerichte informatie).

ontnomen. Wij *houden* aan onze bevoegdheden én verantwoordelijkheden, wij willen een beleid kunnen voeren binnen onze gevangenis en initiatieven kunnen ontwikkelen. Zal men ons de mogelijkheid ontnemen de gevangenis te besturen, doch ons ondertussen wel penaal verantwoordelijk blijven stellen voor een beleid dat wij niet kunnen bepalen?' Hij vervolgt met de vaststelling dat het afnemen van de bevoegdheden, het degraderen van het penitentiair personeel tot sleuteldragers en conciërges onherroepelijk zal leiden tot het paralyseren van het systeem, met immobilisme als onafwendbaar gevolg.¹⁸ Een decennium voordien schreef Procureur-generaal MATTHIJS dat, om te vermijden dat de Administratie 'onthoofd' zou worden, de penitentiaire behandeling tot haar exclusieve bevoegdheid en verantwoordelijkheid zou behoren.¹⁹ Ook DE NAUW schrijft in 1975 dat de penitentiaire behandeling niet aan de rechter mag toevertrouwd worden.²⁰ De vraag stelt zich natuurlijk wat 'penitentiaire behandeling' toen omvatte en wat dit nu impliceert. En of dit wel volledig kan losgekoppeld worden van de externe rechtspositie?

Waarom 'claimt' (een deel van) de magistratuur de externe rechtspositie? Met SCHALKEN²¹ die de Nederlandse situatie beschrijft, kunnen we ook voor België stellen dat de controlerende taak die aan de rechterlijke macht is opgedragen in het kader van de strafuitvoering, op zijn zachtst gezegd geen hoge prioriteit krijgt. Gevangenisdirecteurs ervaren weinig betrokkenheid van rechters en procureurs – met uitzondering van de VI-commissies, veel magistraten hebben nooit een inrichting bezocht vanuit hun huidige functie. Gaat het bij de externe rechtspositie, die inderdaad veel ruimer is dan de vraag 'Administratie of rechter',²² enkel om het 'terugwinnen van een natuurlijke bevoegdheid van de rechterlijke macht door haar bepaalde beslissingen met betrekking tot de stafuitvoering toe te vertrouwen' zoals DE NAUW het stelt? Is er enkel interesse voor beslissingen over de duur van de straf? Directeur-generaal DUPRÉEL beweerde begin zestiger jaren dat het idee om de rechter te betrekken bij de strafuitvoering – voorstellen die reeds in de eerste helft van deze eeuw opduiken – niet zozeer ingegeven werd vanuit de optiek van de rechtsbescherming van gedetineerden, maar om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van de magistratuur die het problematisch vond dat aan haar uitspraken werd getornd door de penitentiaire Administratie.²³ Anderzijds stelde BELYM, Inspecteur-generaal van de gevangnissen in 1933, dat de onwetendheid van de rechter over de inhoudelijke invulling van de straf die hij oplegde, tengevolge van de beperkte wettelijke onderbouw en de doorgevoerde specialisering van de inrichtingen, niet met het rechtsbeginsel *nulla poena sine lege* strookte.²⁴ Hoe de geschiedenis soms relateert.

18. F. PIETERS, 'De uitvoering van de straffen en de uitvoeringsrechtbank', *Panopticon* 1987, afl. 8, 494-495.

19. L. DUPONT, T. PETERS en G. SMAERS, *Rechtsbescherming van gedetineerden*, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden, Programma Burger en Rechtsbescherming, april 1996, 193.

20. *Ibidem*, 192.

21. T.M. SCHALKEN, 'Rechter en executie', *Delikt en Delinkwent* 2000, afl. 6, 553.

22. *Ibidem*, 551.

23. L. DUPONT, T. PETERS en G. SMAERS, *o.c.*, 191-192, 194.

24. E. MAES, *o.c.*, 253.

2.2. DE STRAFUITVOERINGSRECHTBANKEN

Maar keren we terug naar onze vraag: wat rest er nog voor de penitentiare Administratie? Sommigen vinden dat er geen autonomie voor de strafuitvoering mag bestaan, maar zelfs als er gesproken wordt over de (relatieve) autonomie van de strafuitvoering, dan worden in beide opties belangrijke bevoegdheden gedraineerd naar een externe instantie. Toegegeven dat de multidisciplinaire samenstelling van de Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling een zekere 'geruststelling' voor het terrein betekent. Dit kan enerzijds te maken hebben met een vertrouwdsheid met bekenden uit de praktijk; heel wat practici hebben gekandideerd om tot deze commissie te behoren en sommige collega's zijn plaatsvervangend assessor. Anderzijds weet men dat de samenstelling ook een meer dan strikt juridische benadering inhoudt en stelt men dat ook vast bij de beslissingen. De commissies als kruispunt van verschillende expertises wordt met andere woorden als positief ervaren.

De 'Beleidsnota' van de minister van Justitie²⁵ vermeldt een multidisciplinaire equipe als samenstelling van de strafuitvoeringsrechtbank. Hetzelfde principe vonden we terug in een vorige versie van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan²⁶ (voor goedkeuring door de Ministerraad). Bij het nalezen van de meest recente en door de Ministerraad goedgekeurde versie van het Plan²⁷ ontdekken we het volgende: 'Wat de strafuitvoeringsrechtbanken betreft, zal de commissie (*Holsters, JV*) een model uitwerken waarbij voorzien wordt in een rechtbank met één (of in bepaalde gevallen meerdere) rechter(s).' Wat initieel multidisciplinair heette, is nu afgeslankt tot: 'Zeer uitdrukkelijk wordt de nadruk gelegd op het belang van de inbreng van deskundigen op het vlak van de strafuitvoering en de forensische gedragswetenschappen'. Bij het uitschrijven van deze tekst verzekerde men mij op het Kabinet van de minister dat de finale beslissing hierover nog niet gevallen was ... Een niet-multidisciplinaire samenstelling zal hoe dan ook zeer sceptisch onthaald worden door de penitentiare administratie en wellicht de negatieve connotatie van recuperatie krijgen. En naar ik verneem is men in de Commissie Holsters evenmin gelukkig met deze wending in het Federaal Veiligheids- en Detentieplan.

Maar de samenstelling van die rechtbank is slechts één luik. De uiteindelijke bevoegdheden en de mate waarin de Administratie zal betrokken worden via adviezen, en gevolgd worden in haar voorstellen, is minstens even belangrijk. Het is bekend dat er nu reeds grote verschillen zijn tussen de huidige Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling, die beperkt in aantal zijn. Het is waarschijnlijk dat het aantal 'strafuitvoeringsrechtbanken' zal uitbreiden in vergelijking met het aantal Commissies Voorwaardelijke Invrijheidstelling, of meerdere kamers zal hebben ...

Welke zullen de mogelijkheden nog zijn om een penitentiair beleid in de echte zin van het woord te voeren? Zal men nog kunnen spreken van een penitentiair

25. M. VERWILGHEN, *Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1999, 29.

26. Het initiële project 119.

27. *Federaal Veiligheids- en Detentieplan*, versie te vinden op internet www.just.fgov.be op datum van 1 oktober 2000.

beleid? Of zal er enkel nog ruimte zijn voor een soort 'residuaire' bevoegdheden?

2.3. BASISWET GEVANGENISWEZEN – STAND VAN ZAKEN (GEVRAAGD)

Maar dit zijn niet de enige vragen. Het kan moeilijk anders dan dat het Voorontwerp van Basiswet Gevangeniswezen en Rechtspositie van Gedetineerden, naast het grote enthousiasme dat het tijdens de raadpleging van het terrein in 1997-98 opriep door onder meer het idee van de detentieplanning, ook veel vragen evoceert (haalbaarheid, middelen, reacties van het personeel, ontbreken van een passende 'organisatie'²⁸) en onzekerheid met zich brengt (cf. *infra*). Binnen de penitentiare wereld zal de invoering van het beklagrecht bijvoorbeeld niet door iedereen met open armen ontvangen worden. Maar stilaan rijpt de bereidheid, en beseffen velen de dwingende noodzaak ervan.

Het eindverslag van de Commissie Basiswet werd op 5 juli 2000 plechtig overhandigd aan de Kamercommissie Justitie. Is de politieke aandacht voor de interne rechtspositie van gedetineerden, voor het Voorontwerp van Basiswet (nog voldoende) groot? Wat zal de minister van Justitie in dit verband ondernemen?²⁹ Of ligt de taak, zoals hij in zijn uiteenzetting bij de plechtige overhandiging stelde, (uitsluitend?) bij de Volksvertegenwoordiging: 'Het is nu aan het Parlement om knopen door te hakken en fundamentele keuzes te maken?' Op de vraag wie het initiatief zal nemen, kan ik geen antwoord geven.

Vooraleer het terrein in kennis gesteld is van de resultaten van de Commissie Basiswet, is er reeds de Commissie Holsters. Het idee van strafuitvoeringsrechtbanken brengt grote onzekerheid teweeg, zowel in de gevangnissen als op het hoofdbestuur. Ook is bekend dat de niet-samendrukbaarheid van de straf³⁰ bij penitentiare werkers op weinig begrip kan rekenen. In de recente, door de Ministerraad goedgekeurde versie van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan komt die niet-samendrukbaarheid niet meer aan bod. Is naast de term ook het idee volledig verdwenen?

28. De auteurs van het document zijn zich hier ook zelf bewust van. Zie onder meer: COMMISSIE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN, *Voorontwerp van Basiswet Gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, I Memorie van Toelichting – Algemeen Deel*, Ministerie van Justitie, 2000, 98-100. Zie ook een eerste voorzet van G. VAN BELLE, 'Uitdagingen voor de strafinrichtingen', in L. DUPONT, *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers, 1998, 259-271.

29. 'Dit voorontwerp zal na grondige studie ter goedkeuring worden voorgelegd aan het Parlement' – project 88 van het actuele 'Federaal Veiligheids- en Detentieplan'. Wie zal dit echter voorleggen? Binnen dit project wordt wel voorzien in het inschrijven van een aantal belangrijke aspecten van het voorontwerp in het K.B. van 21 mei 1965 houdende het Algemeen Reglement van de Strafinrichtingen: meer bepaald de invoering van de Commissies van Toezicht, een reglementering met betrekking tot de huishoudelijke reglementen van de strafinrichtingen, nieuwe regels met betrekking tot de persoonlijke kledij van gedetineerden, een aanpassing van de regels met betrekking tot het gebruik van de telefoon door gedetineerden. Een aanpassing van de bezoeksregeling werd in juli 2000 door de minister per circulaire geregeld.

30. M. VERWILGHEN, *Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1999, 30 – het initiële project 120.2 van het Federale Veiligheids- en Detentieplan voor goedkeuring door de Ministerraad.

Een citaat van de Commissie Basiswet³¹ zou enige ‘geruststelling’ kunnen geven in verband met het mogelijk gevaar van een onteigening van de penitentiaire Administratie ten voordele van de rechter bij een overdracht van belangrijke beslissingsbevoegdheden naar een ander beslissingsorgaan: ‘Een nuchtere analyse van het voorgesteld Voorontwerp van Basiswet leidt tot de dwingende conclusie dat daarin tal van nieuwe uitdagingen geformuleerd worden en dat aan de penitentiaire Administratie tal van nieuwe taken en opdrachten worden toevertrouwd, die niet binnen de bestaande reglementering liggen besloten. Het enkele voorbeeld van de individuele detentieplanning met de daarmee samenhangende taken tot creatieve invulling en realisering getuigt daarvan. Het zal uiteraard van essentieel belang zijn de penitentiaire Administratie ervan te overtuigen dat het partieel verlies van een bevoegdheidspakket, ruim gecompenseerd wordt door de historisch innoverende taken en opdrachten, die veel rijker aan inhoud zijn dan het tot op heden bereikte status-quo.’

Verder wordt gesteld dat de externe rechtspositie conceptueel moet aansluiten op de basisbeginselen die aan de interne rechtspositie van veroordeelde gedetineerden ten grondslag liggen.³² Idealiter worden de interne en externe rechtspositie samen geregeld. Voor de interne is er reeds het vermelde concrete ontwerp van de Commissie Basiswet. Is er geen reden om dringend verder werk te maken van de interne rechtspositie in afwachting van de externe, gelet op het feit dat de werkzaamheden van de Commissie Holsters nog maar begin dit jaar begonnen zijn? Hiermee wordt geenszins het belang van de nood aan een externe rechtspositie ontkend. Maar het ontwerp interne rechtspositie heeft een behoorlijke ontwerptijd gekend. Wachten op het ontwerp externe rechtspositie zou mogelijk het ontwerp van de Commissie Basiswet begraven, en dit is niet wat de minister van Justitie wil.³³ Het verder werken aan de interne rechtspositie, noodgedwongen in afwachting van een ontwerp over de externe, biedt de mogelijkheid de aansluiting van de externe naadloos op de interne te laten gebeuren. Tevens geeft dit de penitentiaire organisatie haar nieuwe bevoegdheden, nuttige organisatievorm en rol, zonder het gevoel stuurloos te zwalpen? Dat het proces van implementatie van de ‘Beginselenwet’ op zich in ieder geval van lange adem zal zijn en veel inspanningen zal vergen van de penitentiaire Administratie, staat met evenveel woorden in het Federaal Veiligheids- en Detentieplan.³⁴ Het reeds aanwezige draagvlak behouden en uitbreiden is prioritair, mede gelet op de grote

31. COMMISSIE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN, *Voorontwerp van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden – Conceptnota externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en instelling van penitentiaire rechtbanken*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2000, 39.

32. *Ibidem*, 52.

33. ‘Het zou jammer zijn wanneer binnen een aantal jaren zou moeten worden vastgesteld dat het werkstuk van deze commissie in onze rechtsbibliotheken een plaats gekregen heeft naast de wetsontwerpen van Bekaert en Legros. De teksten van deze koninklijke commissarissen werden nooit gehonoreerd en hebben slechts een rechtshistorische waarde’. Toespraak van minister van Justitie Verwilghen bij de overhandiging van het eindverslag van de commissie basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden op 5 juli 2000 aan de Kamercommissie Justitie.

34. Project 88 – zie ook de *Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1999, 28.

bereidheid van de Vlaamse Gemeenschap om de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden meer uit te bouwen, onder meer via het 'Strategisch Plan'.³⁵ In dit verband wordt momenteel trouwens in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap door het LUC Diepenbeek een onderzoek uitgevoerd naar de behoeften van gedetineerden in de Vlaamse gevangenissen. Naast het uitbouwen van een penitentiaire organisatie ten dienste van herstel³⁶ zoals door de minister van Justitie geformuleerd, zal het ook nodig zijn een structuur en werking (*cf. supra*) voor de penitentiaire Administratie op te zetten voor de invoering en uitwerking van de Basiswet. Meer en meer stemmen gaan namelijk recent op om naast de noodzaak aan de penitentiaire Beginselenwet, ook de dwingende randvoorwaarde van een luik 'organisatie en personeel' te benadrukken. Het zou tevens het moment kunnen zijn om met een aantal bestaande anachronismen en onwerkbaarheden binnen de penitentiaire administratie af te rekenen, en dit is perfect in te schrijven in de *drive* van de beleidsdoelstellingen van project 92.³⁷

Het (verder) regelen van de interne rechtspositie nog voor de implementatie van de regeling van de externe rechtspositie is m.i. aangewezen indien beiden niet tegelijkertijd kunnen. Maar laat ons eerst eens nagaan hoe de penitentiaire strafuitvoering binnen de bestaande situatie 'aansluiting' zou kunnen krijgen met de strafrechter. Een ingangspoort is het nagaan wat de strafrechter met het opleggen van de gevangenisstraf beoogt.

3. De motivatie van de gevangenisstraf als mogelijk kader voor de penitentiaire strafuitvoering

De Grondwet voorziet in artikel 97 dat elk vonnis met redenen omkleed moet zijn. Artikel 195 Sv.³⁸ vermeldt onder meer het volgende: 'Het vonnis vermeldt nauwkeurig, maar op een wijze die beknopt mag zijn, de redenen waarom de rechter, als de wet hem daartoe vrije beoordeling overlaat, dergelijke straf of dergelijke maatregel uitspreekt. Het rechtvaardigt bovendien de strafmaat voor elke uitgesproken straf of maatregel'. Dit lid is niet van toepassing wanneer de rechtbank uitspraak doet in graad van beroep, behalve enkele uitzonderingen.

In de voorbereidende werkzaamheden³⁹ van deze wet wordt gesteld dat de motivering van wezenlijk belang is voor de tenuitvoerlegging van de staf. Reeds in 1970 heeft Procureur-generaal CONSTANT het belang ingezien van het feit dat de strafrechter zijn met redenen omklede zienswijze zou te kennen geven over

35. X., *Strategisch Plan van de Vlaamse Gemeenschap – Missie, krachtlijnen, ambities, strategieën en kritische succesfactoren. Hulp- en Dienstverlening aan gedetineerden*, Vlaamse Gemeenschap, juni 2000.

36. Project 92 van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan.

37. 'Een efficiënte verdeling en adequaat beheer van de schaarse middelen; een omvattende HRM-zuul, die de volledige sector van het people-management overspant (...); een stafdienst die zich profileert als een unit 'kwaliteitsmanagement'.

38. Wet van 27 april 1987 in verband met de motivering van de straffen, tot wijziging van artikel 195 van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 207 van de Rechtspleging bij de Landmacht, B.S. 20 mei 1987.

39. *Wetsontwerp in verband met de motivering van de straffen, tot wijziging van artikel 195 van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 207 van de Rechtspleging bij de Landmacht – Memorie van toelichting, Parl. St. Kamer 1982-1983, nr. 668/1.*

de 'gevaarlijkheid' van de beklaagde en over de criminogene factoren die aan zijn gedragingen ten grondslag liggen. 'Het ligt voor de hand', lezen we verder, 'dat aan deze motivering zeer veel belang wordt gehecht door het bestuur der strafinrichtingen, alsmede door de autoriteiten – waaronder de minister van Justitie – die een advies moeten geven of een beslissing nemen inzake de voorlopige invrijheidstelling, de voorwaardelijke invrijheidstelling of het verlenen van gratie.'

Enkele jaren later wordt gesteld dat de verplichting die de strafrechter heeft om de keuze van zijn straf te verantwoorden, overeenstemt met de beginselen van een modern strafrecht, waarin onder meer de individualisering van de straf vooropstaat. Ook hier wordt verwezen naar het onmiskenbaar voordeel voor wat betreft de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁴⁰

Het zou ons te ver leiden de cassatierechtspraak in dit verband te bespreken. Stippen we alleen aan dat als de wetsbepaling geen keuze laat omtrent de op te leggen straffen, de rechter die deze straffen uitspreekt daarvan de redenen niet hoeft te geven.⁴¹ Verder kan volgens het Hof van Cassatie de motivering van de strafmaat bestaan uit een beschrijving van de gegevens die de ernst van de aan de beklaagde ten laste gelegde fout kenmerken.⁴² Advocaat MAES stelt vast dat het Hof van Cassatie de vereiste voor de strafrechter om de strafmaat te individualiseren door de ingeroepen criteria zo concreet mogelijk in te vullen, af en toe erg ruim interpreteert en aldus kennelijk afwijkt van de doelstellingen van de wetgever.⁴³

Maar ook rechters doen aan zelfkritiek. VAN CAUWENBERGHE stelt dat er nog heel wat werk aan de winkel is om het scepticisme en de terughoudendheid van de strafrechter ten aanzien van de bestaansredenen en het praktisch nut van artikel 195 Sv. weg te werken, terwijl deze motiveringsplicht 'toch een essentiële schakel zou moeten zijn in gans onze strafrechtsbedeling'. Niettegenstaande de voorbereidende werkzaamheden het belang van de motivering van straffen koppelen aan de voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals we hoger zagen, stelt de auteur dat het in het licht van de nieuwe wet op de VI enkel maar betreurd kan worden dat de hoge verwachtingen die de wetgever in 1987 heeft gesteld, slechts zeer gedeeltelijk werden verwezenlijkt.⁴⁴

Individualisering van de straf en detentieplanning zijn twee belangrijke elementen, in het ontwerp van de Commissie Basiswet.⁴⁵ Het is juist hier dat de eigenheid en de expertise van de strafuitvoerder tot haar recht kan komen. Het vonnis is tevens de ontmoetingsplaats van de strafuitvoering met de strafrechter.

40. *Ontwerp van wet in verband met de motivering van de straffen, tot wijziging van artikelen 163 en 195 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 207 van de Rechtspleging bij de Landmacht*, Parl. St. Senaat 1986-1987, nr. 383/2.

41. Cass. 10 februari 1988, *R.D.P.* 1988, 693; Cass. 6 december 1988, *Arr. Cass.* 1988-89, 410.

42. Cass. 27 november 1996, *Arr. Cass.* 1996-97, 460.

43. B. MAES, 'De motivering van de straffen 10 jaar na de invoering van de Wet van 27 april 1987', in P. TRAEST & A. DE NAUW (eds.), *Strafrecht. Wie is er bang van het strafrecht?*, Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1997-1998, Gent, Mys & Breesch, 1998, 201.

44. K. VAN CAUWENBERGHE, 'De rechter en de voorwaardelijke invrijheidstelling', *Orde van de dag* 1998, afl. 4, 38.

45. COMMISSIE BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPPOSITIE VAN GEDETINEERDEN, *Voorontwerp van Basiswet Gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, I Memorie van Toelichting, o.c.*, 63-65.

De Commissie stelt dat het individueel detentieplan⁴⁶ het basisinstrument is voor de penitentiaire bejegening. Het zijn ook ideeën die sterk leven bij gevangenis-directeurs en de medewerkers van de psychosociale diensten, en een groot *commitment* voor de Beginselenwet genereren. Blijkbaar biedt het vonnis zelf weinig stof om mee te werken. En dat is betreurenswaardig. Zou het een werkbare piste zijn indien de rechter in zijn vonnis vermeldt wat hij van de gevangenisstraf verwacht?

4. De finaliteit van de gevangenisstraf vanuit het oogpunt van de straftoemeter

Over straftoemeting zijn er recent enkele belangrijke publicaties verschenen. We citeerden reeds TUBEX met haar doctoraat over de 'Dualisering en selectiviteit in de vrijheidsberoving'. Naast haar bijdrage op de studiedag Veiligheids- en Justitieel beleid⁴⁷ was er ook de opvallende lezing van DE PAUW. In zijn onderzoek op het Brusselse justitiepaleis ging hij na hoe het komt dat de migranten in het gerechtelijk systeem oververtegenwoordigd zijn. Het zou ons hier te ver leiden om in te gaan op de door hem vastgestelde dispariteit in de straftoemeting, over het verschillend gewicht dat positieve en negatieve elementen in het dossier krijgen al naargelang de etnische achtergrond.⁴⁸ We willen wel even blijven stilstaan bij het penologisch onderzoek van BEYENS⁴⁹ naar de straftoemeting. Vanuit de geruchten uit de penitentiaire praktijk over een strenger straftoemetingsbeleid en het gebrek aan informatie over de overwegingen bij de Belgische rechter bij de keuze van de straf, heeft zij in het kader van haar doctoraat een eigen onderzoek opgezet.⁵⁰ Vooral tot de resultaten van het onderzoek te komen, stelt ze vast dat uit de literatuur blijkt dat rechters het er heel moeilijk mee hebben om uit te leggen hoe ze tot hun beslissing komen. 'Er wordt weinig gereflecteerd over de algemene principes die aan hun bestraffing ten grondslag liggen. Rechters hebben weinig te vertellen over hun eigen bestraffingspraktijk, laat staan over die van hun collega's'.⁵¹ Anderzijds stelt ze vast dat de als persoonlijk gepercipieerde beslissingen gestuurd en gedisciplineerd worden door wat ze omschrijft als de 'penale cultuur' en de dominante penale principes.⁵² Ik kom hier verder op terug.

Wat kunnen we samenvattend o.a. uit haar onderzoek leren:

46. 'Het detentieplan strekt ertoe in hoofde van de veroordeelde de opgave tot een veilige, schadebeperkende, op herstel en reïntegratie gerichte strafuitvoering te individualiseren en in dat perspectief een individueel detentietraject uit te tekenen, rekening houdend: 1) met de mogelijkheden die geboden worden door de gedifferentieerdheid van de gevangenen en het aanbod van de Gemeenschappen, onder meer op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening; 2) met de bijzondere modaliteiten van strafuitvoering; 3) en mede in het perspectief van de modaliteiten van vervroegde invrijheidstelling.' *Ibidem*, 63.

47. Studiedag Veiligheids- en Justitieel Beleid, VUB, Vakgroep criminologie, 13.05.2000.

48. W. DE PAUW, *Migranten in de balans*, Brussel, VUBPress, 2000, 209 p.

49. K. BEYENS, *Straffen als sociale praktijk – Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*, Brussel, VUBPress, 2000, 526 p.

50. *Ibidem*, 284.

51. *Ibidem*, 318-319.

52. *Ibidem*, 321.

- Straftoemeting is voor de meeste ervaren magistraten een routinezaak, waarbij vele beslissingen gebeuren op het niveau van het praktisch bewustzijn.
 - Magistraten hebben meestal een weinig uitgesproken mening over de doelstellingen van de straf.
 - Ze staan niet echt stil bij de strafdoelen in hun dagelijkse straftoemetingspraktijk en zijn weinig vertrouwd met de gangbare penologische strafopvattingen.
 - Een veel voorkomende reactie is dat een straf wordt opgelegd *omdat de wet dat zo bepaalt*.
 - Opvallend is dat vele magistraten beweren weinig heil te zien in de gevangenisstraf; ze zijn niet overtuigd van het nut van een opsluiting, zien het als een noodzakelijk kwaad, een *ultimum remedium*.
 - Alleen de gevangenisstraf blijkt volgens hen over voldoende strafgehalte te beschikken, en wordt gezien als een *echte* straf.
 - Alleen de gevangenisstraf bezit kennelijk voldoende symbolische kracht om uiting te geven aan gevoelens van morele afkeuring en vergelding, zowel naar de dader als naar de samenleving toe.
 - Op enkele uitzonderingen na gelooft geen enkele magistraat in de verbeterende of reïntegratiegerichte werking van een opsluiting; het geloof dat de delinquent beter zal worden in de gevangenis is totaal afwezig.
 - Een significant deel van de magistraten komt er voor uit niet afwerend te staan tegenover het idee van de korte gevangenisstraf als schoktherapie.
 - Magistraten hebben blijkbaar een eigen invulling van de ultimum-remediumstelling.
 - Bij de voorstanders van de korte effectieve gevangenisstraf leeft er heel wat frustratie over de niet- of gedeeltelijke uitvoering van de (korte) straf, hetgeen ook vaak de positieve houding van de magistraten tegenover een (korte) voorhechtenis verklaart.⁵³
- De auteur stelt vast dat in de straftoemetingscultuur, een duidelijke voorkeur voor de combinatie van klassieke doelstellingen zoals vergelding, afschrikking, neutralisering en individuele preventie via normbevestiging aanwezig zijn. Het meer modernistische behandelings-, resocialiserings- en reïntegratiedenken en de doelstelling van herstel zijn volgens haar veel minder dominant en veelal slechts op de achtergrond aanwezig. Vooral bij de beoordeling van fictieve zaken in haar onderzoek, hoorde ze hoofdzakelijk een moralistisch, individualistisch discours, met een minimum aandacht voor externe factoren, zoals economische en achteruitstellingsmechanismen.⁵⁴

‘Melai noemt de straftoemeting niet toevallig het ‘libido’ van de strafrechtspleging’ schrijft BEYENS.⁵⁵ Hoe moet ik dan haar vaststelling dat de gevangenisstraf nog steeds de koningin van de hoofdstraffen blijft,⁵⁶ begrijpen? En wat

53. *Ibidem*, 414-418.

54. *Ibidem*, 455.

55. *Ibidem*, 475.

56. *Ibidem*, 479.

is het uiteindelijke effect van het 'Penologisch Vademecum'⁵⁷ dat momenteel in herwerking is?

5. Mogelijke convergenties in de divergerende cultuur van de straftoemets- en de penitentiaire strafuitvoeringswereld

'De straffilosofie en de visie ten aanzien van de gevangenisstraf en de niet-vrijheidsberovende alternatieven kunnen beschouwd worden als elementen van de penale cultuur', stelt BEYENS.⁵⁸ De rechter wordt gesocialiseerd binnen een cultuur waar objectiviteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid belangrijk zijn. De auteur vraagt zich af of binnen de sterk geritualiseerde en hiërarchische omgeving, het ideaalbeeld van de *bouche de la loi* nog houdbaar is, dit in de steeds veranderende en ondertussen sterk gemediatiseerde samenleving.⁵⁹ De impliciete sturing vanuit de straftoemetscultuur ziet ze als weinig openlijk en weinig transparant.⁶⁰

Kan u vanuit deze context volgende vraag begrijpen: wat is de openheid van de straftoemeter naar de strafuitvoerder? In de buitenwereld voltrekt zich een boeiende, zij het niet gemakkelijke en niet altijd logische penologische evolutie en discours: het *justice model* en *just desert*, het debat rond *incapacitation*, *new penology* en *actuarial justice*.⁶¹ Het zijn invloeden die bij ons ook doorsijpelen, zonder dat ze als dusdanig benoemd worden. In eigen land lag/ligt de discussie over de niet-samendrukbare straffen open, wordt gesproken over het elektronisch toezicht als autonome straf⁶² of als maatregel in het kader van de voorlopige hechtenis (of niet⁶³).

BEYENS stelt dat het elektronisch toezicht wegens zijn eclectisch karakter leidt tot een botsing tussen de cultuur van de (traditionele) hulpverlening en begeleiding en de penale cultuur van retributie en controle.⁶⁴ De introductie van deze vorm van techniek en informatie doet ook de vraag rijzen naar de privatisering van de veiligheids- en strafuitvoeringssector.⁶⁵ Het zijn zoveel zaken waarvoor ik alleen maar een dialoog tussen 'de strafrechter' en de penitentiaire uitvoerder kan toejuichen. En hiermee wil ik niet zeggen dat onze besognes de belangrijkste zijn, of dat de strafrechter er geen zou hebben, integendeel. Ik zou het wel sterk betreuren dat een verdichting van de relatie straftoemeting – strafuitvoering enkel zou gebeuren in het kader van een 'bezetting' van het penitentiaire veld door de straftoemeting; dat het enkel zou gaan om het 'terugdringen' van de

57. X, *Penologisch Vademecum Alternatieve Maatregelen en Straffen* (1997), II dln., Heule, UGA, 1998.

58. K. BEYENS, o.c., 309.

59. *Ibidem*, 325.

60. *Ibidem*, 477.

61. H. TUBEX, o.c., 111-141.

62. Y. VAN DEN BERGE & R. VAN DE VOORDE, 'Elektronisch toezicht binnen het arsenaal van de justitiële sancties', *Orde van de dag* 2000, afl. 10, 53-60.

63. K. THYS, 'The End of Violence. Enkele bedenkingen bij het elektronisch toezicht in het kader van de wet op de voorlopige hechtenis', *Orde van de dag* 2000, afl. 10, 61-67.

64. K. BEYENS, 'Toezien op elektronisch toezicht', *Orde van de dag* 2000, afl. 10, 23-32.

65. Zie onder meer R. BAS, 'Elektronisch toezicht: werkt de partiële privatisering de commercialisering van het gevangeniswezen in de hand?', *Private veiligheid* 2000, afl. 4, 35-40.

'ongewenste' uitvoerder, zonder een erkenning van de eigenheid van de cultuur van de strafuitvoering. Want dat zal ook wel bestaan, al laat ik de omschrijving daarvan liever over aan anderen, waarom bijvoorbeeld niet in eerste instantie aan de magistratuur. Het kan mijn primaire aanzet tot dialoog zijn.

Ik vind het dan ook zeer belangrijk dat de zgn. Commissie Holsters een sub-commissie straftoemeting in haar rangen heeft. Het is juist via een debat over de straftoemeting dat de link naar de strafuitvoering kan gelegd worden. Het lijkt me de enige correcte manier om de bevoegdheden van de penitentiare Administratie later opnieuw te gaan bekijken. Het kan ook een plaats zijn waar onze noden aan bod kunnen komen.

6. De gevangensmuren barsten nog steeds

In 1993 vond aan de VUB een studiedag over de overbevolking in de gevangensmuren plaats, dit naar aanleiding van het verschijnen van het boek 'Barstende muren'.⁶⁶ De penitentiare inflatie gaat verder en baart ons grote zorgen omwille van de consequenties voor de veiligheid, de humane strafuitvoering, de terugkeer naar de samenleving, ... De magistratuur kan stellen dat dat haar probleem niet is, en dat de uitvoerende macht moet zorgen dat er voldoende capaciteit aanwezig is. Anderzijds is de penitentiare inflatie geen louter Belgisch fenomeen. De Raad van Europa heeft op 30 september 1999 aanbeveling R(99)22 over de gevangenisoverbevolking en gevangenisinflatie aangenomen.⁶⁷ In de artikelen 18 en 19 wordt een appel gedaan op de rechters en procureurs om bij toepassing van de wet, rekening te houden met de beschikbare gevangenscapaciteit. Een voortdurende aandacht wordt gevraagd voor de impact van beslissingen op die capaciteit.

Het is geen nieuw discours. Ik citeer SNACKEN op een studiedag van 12 oktober 1996 naar aanleiding van de Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid van toenmalig minister van Justitie DE CLERCK: 'Het valt mij steeds weer op hoe vele (niet alle) magistraten, zich steunend op het principe van de scheiding der machten, principieel weigeren rekening te houden met de effecten van hun beslissingen op de strafuitvoering. (...) Ik denk dat het tijd wordt om ook rechters en parketmagistraten te responsabiliseren i.v.m. de effecten van hun beslissingen. Ook zij moeten m.i. leren 'omgaan met schaarste'.⁶⁸

Ik kan aannemen dat dit voor magistraten niet alleen als een vloek in de oren klinkt, maar tevens als een volstrekt onmogelijke opgave: hoe kan de gevangene

66. K. BEYENS, S. SNACKEN & C. ELIAERTS, *Barstende muren – Overbevolkte gevangensmuren: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1993, 326 p.

67. X., *Recommendation No. R(99)22 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Prison Overcrowding and Prison Population*, Council of Europe, Committee of Ministers, Straatsburg, goedgekeurd op 30 september 1999.

68. S. SNACKEN, 'Juridische uittekening van het detentietraject', in T. PETERS & J. VANACKER, *Van Oriëntatienota naar Penaal Beleid*, KULeuven, Doc. 1997.1, 1997, II-65-66.

Deze stelling vinden we ook verwoord in het project 90.2. van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan: 'In het benutten van het instrument 'gevangenisstraf' moeten wij leren leven met het begrip 'schaarste'. Onze samenleving kan geen onbeperkt aantal opsluitingen garanderen zonder inhumaan en contraproductief te worden.'

nisbevolking heden ten dage gereduceerd worden? Nochtans is er een voorbeeld, dat weliswaar binnen zijn context⁶⁹ moet geduid worden: Finland, land of decreasing prison population, zoals Aho⁷⁰ het omschrijft. De gevangenisbevolking daalde van een gemiddelde van 5 596 gedetineerden in 1976 gestaag tot 3 197 gevangenen in 1996.⁷¹

Ik verheel u niet dat ik gelukkig ben met de plannen die op het niveau van de minister van Justitie bestaan om een quorum te bepalen voor de gevangenen met het oog op de bestrijding van de penitentiaire inflatie, het beheer van de penitentiaire capaciteit en de humanisering.⁷² Het is wellicht de enige manier om de gevangenisopsluiting tot een echt ultimum remedium te maken. Dat is de bedoeling van de minister van Justitie, zoals in het begin van deze tekst geciteerd.

7. 'De straf' als gemeenschappelijke noemer: poging tot een ruimer debat

De straftoemeting en de strafuitvoering hebben een belangrijk woord gemeen: 'straf'. Het spreekt voor zich dat de strafuitvoerder niet blind kan zijn voor de straftoemeter, dat er hoe dan ook een soort 'affiniteit' dient te bestaan. Anderzijds kan men er m.i. niet aan voorbijgaan dat toemeten en uitvoeren twee wezenlijk verschillende activiteiten zijn, met elk wat ik gemakkelijkschulde zou omschrijven als een eigen logica of rationaliteit. Vanuit de context die we geschetst hebben, ligt – of beter gezegd lag – het nogal voor de hand dat in discussies de penitentiaire Administratie de rol van strafuitvoering krijgt bij vrijheidsberovende straffen, en de strafrechter de rol van straftoemeter. Bij de voorwaardelijke invrijheidstelling beslist de minister van Justitie niet meer maar wel de Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling. De Commissies nemen nu beslissingen op gronden die de straftoemeter vreemd zijn, namelijk op criteria die in de Wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling voorgeschreven zijn, en die reclasserings- en toekomstgericht zijn. NAGEL⁷³ kent niet minder dan 57 manifeste en latente functies toe aan de vrijheidsberoving. Wie kan garanderen dat als beslissingen over de externe rechtspositie in de toekomst door een strafuitvoeringsrechtbank genomen worden, de motieven van de strafrechter altijd en effectief zullen (mee)spelen? In welke mate zal daar geen (nieuwe) soort autonomie gaan spelen? Is dat onwenselijk?

Meer fundamenteel is echter de vraag waar 'de straf' heden ten dage voor staat. Wat beoogt men met het straffen van mensen, wat is de finaliteit? Soms lijkt het of 'vergelding' een term is die taboe is, in bepaalde milieus niet meer

69. Vroeger verbleef in de Finse gevangenen een aanzienlijke groep gedetineerden voor misdrijven inzake alcoholmisbruik.

70. T. AHO, *Land of decreasing prison population*, paper n.a.v. het congres over 'Prison Population in Europe and in North America', Helsinki, 12-15 maart 1997, 9 p.

71. P. TÖRNUDD, *15 years of decreasing prisoner rates in Finland*, paper n.a.v. het congres over 'Prison Population in Europe and in North America', Helsinki, 12-15 maart 1997, 30 p.

72. Project 90.2 van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan; *Beleidsnota van het Ministerie van Justitie voor het begrotingsjaar 2000*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1999, 29.

73. W.H. NAGEL, *De functies van de vrijheidstraf*, Kriminologische Cahiers, nr. 3, Alphen aan de Rijn, Samson, 1977, 181 p.

gebruikt mag worden. Het kan niet ontkend worden, en dit werd hoger duidelijk aangetoond, dat vergelding voor de strafrechter nog steeds een belangrijke functie van de straf is. Is dat per definitie verkeerd: het straffen als werkwoord, een daad? De strafuitvoering kan of mag zich hier niet (volledig) van losmaken. Het gaat inderdaad over wat je ermee bedoelt, wat je ermee wil bereiken, hoe je het wil bereiken. Ik beschouw deze vragen ruim, breed maatschappelijk. Zijn dit geen vragen waar straftoemeter en strafuitvoerder met elkaar in dialoog moeten treden? En is dit niet juist het eerste onderwerp waar ze zich dringend (samen) moeten over buigen?

In Corfou werd drie jaar terug een seminarie over overbevolking in de gevangenis gehouden. Na vijf dagen colloquium trekken LEBRUN en GIUDICELLI⁷⁴ enkele pertinente conclusies. Men stelt vast dat de meeste antwoorden die Europa op de problematiek van overbevolking formuleert, te kaderen zijn in een defensieve en beheerslogica, eerder dan in een echt plan van aanpak. Een inflatie van het strafrecht en ook de vele nieuwe regelgevingen schrijven zich in in die defensieve benadering. In die zin, aldus de auteurs, kan gesproken worden van een maatschappelijke verandering: het strafrecht wordt een instrument om de sociale controle op zogeheten risicogroepen te verstevigen. Ook elektronisch huisarrest en sommige alternatieven zijn volgens hen hierin te kaderen: 'meer van hetzelfde'. Hierdoor krijgt de overbevolking in de gevangenissen natuurlijk een ander probleemkarakter: is overbevolking geen falen van de bestrijding van economische en sociale risico's, verkeerd aangepakt door meer penaliteit, vragen ze zich af? Het strafrecht als een bewerkstelling in plaats van bestrijding van onwelzijn als het ware. Moet niet gekeken worden *achter* in plaats van *naar* de overbevolking? Debatten over de verhoging van de rechtspositie van gedetineerden van o.a. academici zouden in die zin mee kunnen bijdragen tot de verhulling van de ware problematiek. Ze werken als een soort bliksemafleider en houden bij wijze van spreken het falend instituut gevangenis verder in stand. Overbevolking is een soort antwoord op het probleem van het mislukken van de welvaartsstaat, op het vermeend en onoordeelkundig bieden van verkeerde antwoorden op vragen naar maatschappelijke veiligheid, en geen probleem *an sich*. Het ligt dan ook voor de hand dat een andere logica dient gezocht te worden volgens Lebrun en Giudicelli: het (opnieuw) in vraag stellen van de functie van de straf, een globaal sociaal plan dat 'inclusie' en geen 'exclusie' nastreeft, instrumenten ontwikkelen om te kijken welk maatschappelijk onwelzijn geproduceerd wordt, onder meer door het strafrecht.

Ik ben voor sommigen te ver afgedwaald van het onderwerp via deze specifieke benadering. Maar als straftoemeting en strafuitvoering meer afstemming op elkaar dienen te krijgen, dan kan het moeilijk anders dan dat de functie van de straf en het strafrecht in de samenleving dient bevraagd te worden. Het vermijdt mogelijk oneigenlijke discussies, en zorgt voor de focus op de gemeenschappelijke noemer: de straf.

74. V. LEBRUN & A. GIUDICELLI, 'En guise de conclusion', in P. MARY & T. PAPATHEODOROU, o.c., 191-196.

8. Enkele afrondingen en discussieaanzetten

De relatie straftoemeting-straftuitvoering is een complex gegeven dat nog niet in zijn volheid onderzocht is, en waar verschillende meningen over bestaan, zeker wat de wenselijkheid van in(ter)dependentie betreft. Mijn bijdrage was, zoals in het begin gesteld, eenzijdig. Eerder dan conclusies, zou ik graag enkele *statements* poneren voor een vruchtbare discussie:

1. de penitentiaire straftuitvoering heeft een eigenheid en een specifieke taak.⁷⁵ Het is best mogelijk en wenselijk dat de relatie straftoemeting-straftuitvoering dichter kan worden. Maar het dient meer te zijn dan het enkel 'claimen' van bevoegdheden door de straftoemeter als symbool om de geloofwaardigheid van het instituut magistratuur te herstellen, zonder reële veranderingsprocessen waarin ook de penitentiaire Administratie een onmiskenbare rol en finaliteit heeft;
2. de penale en straftuitvoeringscultuur liggen blijkbaar ver uit elkaar en er dient gezocht naar mogelijkheden om een dialoog tot stand te brengen; de installatie en werking van de Commissie Holsters schept hiertoe mogelijkheden;
3. dit kan vermoedelijk het best door het debat bij de straftoemeting te beginnen, waarbij gezocht wordt hoe de gevangenis(straf) als daadwerkelijk ultimatum remedium kan gebruikt worden;
4. de penitentiaire Administratie mag zich niet geplaagd zien in het enkel vervullen van residuaire bevoegdheden;
5. indien de gelijktijdige implementatie van de interne en externe rechtspositie van gedetineerden niet mogelijk is binnen haalbare termijn, is het aangewezen op korte termijn verder te werken rond het ontwerp van de Commissie Basiswet, zowel op parlementair vlak, als op vlak van invoering van deelprojecten. Een organisatie- en personeelsluik voorzien in dit verband is aangewezen;
6. de motivatie van de gevangenisstraf in vonnissen of arresten, niet alleen vanuit de straftoemeting die gebaseerd is op het verleden en het heden maar ook toekomstgericht, kan een belangrijk instrument zijn, niet alleen voor een doeltreffende straftuitvoering (individualisering en detentieplanning), maar ook om de kloof tussen straftoemeting en straftuitvoering tot een wenselijk te respecteren afstand te dichten;
7. er is geen enkele nood aan (een variant van) onsamendrukbare straffen;
8. een straftuitvoeringsrechtbank dient multidisciplinair samengesteld te worden;
9. de finaliteit van de gevangenisstraf moet kunnen bediscussieerd worden en de penitentiaire inflatie ingedijkt;
10. maar wellicht wordt best begonnen met een debat over de functie van de straf in de samenleving.

De huidige plannen van minister van Justitie VERWILGHEN sluiten, voorzover ik kan oordelen, geen enkele van deze stellingen onmiddellijk uit. Belangrijk is

75. Dit is duidelijk af te leiden uit het art. 10.3 van het I.V.B.P.R. (afgesloten te New York op 19 december 1966 en geratificeerd door België op 15 mei 1981 (*B.S.* 6 juli 1983)), waarin vermeld staat dat gedetineerden onderworpen worden aan een behandeling die gericht is op hun reïntegratie.

echter dat de juiste gewichten gelegd worden, en de juiste prioriteiten gevolgd: een grote zorgvuldigheid bij de beleidsvoering met oog voor de eigenheid van de straftoemeting én de strafuitvoering.

Er is nood aan een holistische kijk op de strafuitvoering: een driedimensionele blik waarbij vooruit, achteruit en ruimtelijk gekeken wordt. Met 'doe wel' alleen, geraken we er niet meer.

1 oktober 2000