

De weg naar Echternach. Over de lange weg van inwerkingtreding van de wetten interne en externe rechtspositie van de gedetineerden

RUDY VAN DE VOORDE¹ & KRISTEL VAN DRIESCHE²

1. INLEIDING

Nadat de uitvoering van vrijheidsstraffen decennialang quasi uitsluitend een aangelegenheid is geweest van de uitvoerende macht³, werd er op wetgevend vlak midden de jaren 2000 een belangrijke kaap genomen. Eerst werd de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden afgekondigd op 12 januari 2005 (*BS* 1 februari 2005; hierna 'Basiswet'); deze wet bepaalt de rechten en plichten van gedetineerden als inwoners van de gevangenis en voorziet in een toezicht op de gevangenis.

Ruim een jaar later was de externe rechtspositie van de veroordeelden aan de beurt; de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (*BS* 15 juni 2006; hierna 'Wet externe rechtspositie') verving de wetten van 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en voorzag in een wettelijke regeling voor alle modaliteiten overeenkomstig dewelke veroordeelden voortaan vervroegd de gevangenis zouden verlaten.

Voor beide wetten werd het aan de Koning overgelaten om de datum van inwerkingtreding van deze wetten of de afzonderlijke bepalingen ervan te bepalen. Voor de inwerkingtreding van de basiswet (*BS* 1 februari 2005) heeft de wetgever geen einddatum vooropgesteld; voor de wet externe rechtspositie (*BS* 15 juni 2006) was initieel bepaald dat de wet uiterlijk op 1 juli 2008 in werking getreden diende te zijn (cfr. *infra*). Beide wetten zijn *anno* 2019 nog steeds niet volledig in werking getreden, maar de eindmeet is in zicht. Doel van deze tekst is een overzicht te geven van de recente ontwikkelingen met betrekking tot deze twee wetten.

2. BASISWET GEVANGENISWEZEN EN RECHTSPOSITIE VAN DE GEDETINEERDEN

Reeds tijdens de parlementaire behandeling van de basiswet (*BS* 1 februari 2005) werd duidelijk dat de wet niet onmiddellijk in werking zou treden. De inwerkingtreding van deze wet is dan ook in meerdere fasen verlopen.

Een eerste fase (in 2006 en 2007) kenmerkte zich door de inwerkingtreding van voornamelijk de algemene beginselen (KB 25 oktober 2005, *BS* 10 november 2005; KB 12 december 2005, *BS* 29 december 2005; KB 28 december 2006, *BS* 4 januari 2007). Ze dienden de sokkel te leggen om de logica van een rechtspositie en meer bepaald de kijk op de gedetineerde burger als drager van rechten in het gevangeniswezen intrede te laten vinden.

1 Directeur-generaal, Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, FOD Justitie (Corresp.: rudy.vandevoorde@just.fgov.be)

2 Adviseur, Directie juridische ondersteuning van de penitentiaire administratie, Directoraat-generaal Wetgeving, Fundamentele Rechten en Vrijheden, FOD Justitie.

3 Met uitzondering van de Wet Lejeune (*BS* 3 juni 1888) die in 1998 werd opgeheven en vervangen door de Wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling (*BS* 2 april 1998) en door de Wet van 18 maart 1998 tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (*BS* 2 april 1998).

Een tweede fase (2011) concretiseerde deze logica reeds in een aantal aspecten die wel degelijk duidelijk zichtbaar waren in de dagelijkse werking van de gevangenen (KB 8 april 2011a, *BS* 21 april 2011; KB 8 april 2011b, *BS* 21 april 2011)⁴.

Nu, bijna vijftien jaar later, is de inwerkingtreding van de gehele wet bijna een feit. De laatste resem uitvoeringsbesluiten betreffen thema's die nog veel meer aan de kern van de miserie van het gevangeniswezen raken, zijnde:

- De samenlevingsvoorwaarden die het principe van de normalisering van het leven tijdens detentie vorm moeten geven. De artikelen 48 tot en met 52 van de Basiswet (*BS* 1 februari 2005) met betrekking tot de samenlevingsvoorwaarden zijn in werking getreden op 1 november 2018 (KB 3 oktober 2018, *BS* 12 oktober 2018) en stellen een gemeenschapsregime of een beperkt gemeenschapsregime tot norm van de samenlevingsvorm binnen de gevangenis;
- Belangrijk hierbij is uiteraard dat dit samenleven kan gebeuren in een aangepaste infrastructuur. De bepalingen waarbij de voorwaarden worden bepaald waaraan de verblijfsruimtes, de ruimtes voor gemeenschappelijke activiteiten en de strafcellen moeten voldoen inzake gezondheid, (brand)veiligheid, hygiëne en oppervlakte zijn tevens bij KB vastgelegd (KB 3 februari 2019, *BS* 14 februari 2019);
- De detentieplanning die beoogt op een meer 'planmatige' wijze invulling te geven aan een zinvolle detentie. De bepalingen omtrent het detentieplan zijn in werking getreden op 29 april 2019 (KB 5 april 2019; *BS* 26 april 2019);
- Deze detentieplanning dient ondersteund te worden door de ambitie om voor elke categorie van gedetineerden een aangepast aanbod aan zinvolle regime-activiteiten en hulp- en dienstverlening aan te bieden en deze op te nemen in detentie- en reclasseringsplanning. In het licht daarvan werd uitvoering gegeven aan de artikelen omtrent de indeling en de bestemming van de gevangenen (artikelen 14 en 15) (KB 17 augustus 2019; *BS* 29 augustus 2019). In het verlengde daarvan zullen op 1 januari 2020 ook de artikelen omtrent de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in werking treden (KB 17 augustus 2019; *BS* 29 augustus 2019); vanaf oktober 2020 (KB 19 juli 2018, *BS* 24 juli 2018)⁵ treden tevens de bepalingen in werking met betrekking tot de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaar tegen deze beslissingen tot plaatsing en overplaatsing bij de directeur-generaal van de penitentiaire administratie en van een beroep bij de beroepscommissie van de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen tegen de beslissing van de directeur-generaal over het bezwaarschrift;
- Het principe van de responsabilisering en participatie van de gedetineerde bij de invulling van zijn detentietraject en de voorbereiding op zijn sociale re-integratie vertaalt zich onder meer in het betrekken van gedetineerden bij praktische aspecten van de organisatie van het dagelijks leven in een gevangenis, maar potentieel ook bij elementen van beleidsontwikkeling via de overlegorganen. De bepaling omtrent de overlegorganen is in werking getreden op 15 september 2018 ingevolge het Koninklijk Besluit van 22 juni 2018 (*BS* 4 september 2018) tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van het overlegorgaan.

Andere onderdelen van de wet die uiteindelijk in uitvoering werden gebracht, maar niet minder belangrijk zijn, betreffen:

- 4 Deze koninklijke besluiten hebben betrekking op de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot het huishoudelijk reglement, de materiële levensvoorwaarden, de contacten met de buitenwereld, vormingsactiviteiten en vrijetijdsbesteding, sociale hulp- en dienstverlening, rechtshulpverlening en juridische bijstand en het tuchtre regime.
- 5 Gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 11 september 2019 (*BS* 17 september 2019).

- het statuut en de uitoefening van de functie van de aalmoezeniers, de consulenten van de erkende erediensten en de moreel consulenten van de door de wet erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties in de gevangenissen (KB 17 mei 2019, *BS* 11 juni 2019)⁶;
- bepalingen omtrent de toegang tot de gevangenis⁷;
- de bepalingen omtrent de gevangenisarbeid. Aan deze bepalingen werd verder uitvoering gegeven door een koninklijk besluit dat de hoogte vaststelt van de vergoeding voor penitentiaire arbeid en dat de voorwaarden bepaalt waaronder deelname aan vormingsactiviteiten gelijkgesteld wordt met arbeid en aldus recht geeft op een vergoeding, en dat tevens bepalingen bevat omtrent de hoogte van deze opleidingstoelage (KB 26 juni 2019a, *BS* 3 juli 2019). Ook de regels omtrent de vergoeding van gedetineerden die het slachtoffer zijn van een penitentiair arbeidsongeval, zijn bij koninklijk besluit bepaald (KB 26 juni 2019b, *BS* 3 juli 2019);
- de bepaling die de gedetineerden toelaat om in de gevangenis eigen kledij en schoeisel te dragen, die in werking zal treden op 1 juli 2020 (KB 5 april 2019, *BS* 18 april 2019).

Last but not least wijzen we ook op de transfer van het gezag over de toezichtsorganen (*i.c.* de centrale toezichtsraad en de commissies van toezicht) van de minister van Justitie naar het federaal parlement. Op gefaseerde wijze zullen dan ook alle bevoegdheden van deze toezichtsorganen, met inbegrip van deze omtrent het beklagrecht, in werking treden (KB 19 juli 2018, *BS* 24 juli 2018)⁸.

In 2020 zal de basiswet (*BS* 1 februari 2005) dus nagenoeg volledig in werking getreden zijn. Enkel voor de bepalingen omtrent de gezondheidszorg in de gevangenissen is nog geen datum van inwerkingtreding voorzien. Wel werd het hoofdstuk gezondheidszorg in de basiswet (*BS* 1 februari 2005) in 2018 gewijzigd (Wet 11 juli 2018, *BS* 18 juli 2018). Door de denkoefening die gehouden wordt omtrent de mogelijke overdracht van de penitentiaire gezondheidszorg naar Volksgezondheid, werd echter vooralsnog besloten om deze artikelen nog niet in werking te laten treden (MISTIAEN *et al.*, 2017).

Meer dan vijftien jaar heeft de uitvoerende macht gedaan over de inwerkingtreding van deze wet. Meerdere redenen hiervoor kunnen worden aangewezen. Zij hebben gemeen dat het telkens om belangrijke randvoorwaarden gaat die redelijkerwijze vervuld dienen te zijn, wil men een gedegen penitentiair beleid een kans geven. En deze randvoorwaarden zijn geen onbekenden. Vooreerst is er het fenomeen van de overbevolking dat zich sedert decennia manifesteert, reeds lang de status van een crisisprobleem voorbij is en zich in het systeem als een chronische ziekte heeft genesteld. Daarnaast dient ook de staat van het gevangenispark vermeld te worden die er hoe langer hoe meer belabberd uitziet en die, in combinatie met de overbevolking, het creëren of het in stand houden van menswaardige leefomstandigheden voor gedetineerden en werkomstandigheden voor het gevangenispersoneel in de weg staat. Indien we bovendien, in internationaal vergelijkend perspectief, de inspanningen bekijken (of eerder het gebrek eraan) die in ons land voor het gevangenispersoneel geleverd worden, dan is het duidelijk dat wij ook op dat gebied nog een hele weg te gaan hebben. Dat de wet gestemd werd, zonder dit te vertalen in een begroting die hiertoe

6 Dit KB is genomen ter uitvoering van de artikelen 72/1, 74, § 5 en 75 van de basiswet (*BS* 1 februari 2005).

7 Artikelen 32, 33 en 34 van de basiswet (*BS* 1 februari 2005), waaraan uitvoering is gegeven door het Koninklijk Besluit van 17 augustus 2019 (*BS* 29 augustus 2019).

8 Gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 11 september 2019 (*BS* 17 september 2019).

in de nodige kredieten voorzag, heeft vorige en andere problemen waarmee het gevangeniswezen geconfronteerd werd, er niet eenvoudiger op gemaakt.

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 formuleerde de algemene ambitie om, na enige bijsturingen, de basiswet (BS 1 februari 2005) volledig in werking te stellen. Het Justitieplan van de minister van Justitie, Koen GEENS, dat daarop volgde, tilde al tips van de sluier op van engagementen die hiertoe dienden aangegaan te worden en op ondubbelzinnige wijze teruggrijpen naar de hierboven vermelde randvoorwaarden. Zo lezen we in dat plan: *“De stappen in het streven naar een vrijheidsbeneming in humane omstandigheden bewegen zich op het vlak van wetgeving, op het vlak van de penitentiaire personeel dat instaat voor de dagelijkse begeleiding en op het vlak van de penitentiaire capaciteit”*, alsook: *“De volledige inwerkingtreding van deze wet, na het aanbrengen van enkele wijzigingen, laat toe aan gedetineerden een volledig wettelijk kader te bieden dat hun rechten en plichten in de inrichting bepaalt”*, alsook de ambitie *“de overbevolking ... duurzaam beneden 10.000, en wellicht van 11.000 tot ongeveer 8.000”* te brengen (GEENS, 2015: 69 e.v.). De al dan niet nabije toekomst zal uitwijzen of deze doelstellingen gerealiseerd zullen worden.

Ook vanuit de rechtspraak werden belangrijke impulsen gegeven om de basiswet (BS 1 februari 2005) verder te implementeren. Zo werd de Belgische Staat veroordeeld omdat de bepalingen van de basiswet (BS 1 februari 2005) met betrekking tot het klachtenrecht nog niet in werking getreden zijn (BEERNAERT, 2014).

Daarnaast werd de vinger aan de pols gehouden door meerdere nationale en internationale instanties die toezien op de naleving van de rechtsprincipes binnen de gevangenissen in het algemeen of van aanbevelingen van internationale instanties op de mensenrechten in het bijzonder. Het meest in het oog springende voorbeeld is uiteraard de publieke verklaring omtrent België van 13 juli 2017 door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) ingevolge het uitblijven van een regeling voor een gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen van het gevangenispersoneel.

Sedert jaren klopte het CPT op de nagel van het gegeven dat, voornamelijk in periodes van stakingen (maar het comité formuleerde gelijkaardige kritieken ook meer algemeen), gedetineerden van hun rechten in het algemeen en van elementaire rechten in het bijzonder verstoken bleven. De juridische kaders, en in het bijzonder de basiswet (BS 1 februari 2005), zijn er wel, maar de penitentiaire praxis getuigt volgens het comité veel te weinig van de ambitie om de daarin opgenomen rechten ook daadwerkelijk te waarborgen.

Dit alles heeft geleid tot een wetgevend initiatief dat uiteindelijk vorm kreeg in de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel (BS 11 april 2019).

Deze wet regelt niet louter de gegarandeerde dienstverlening ten aanzien van gedetineerden maar bevat bepalingen die binnen vier pijlers het gevangeniswezen performanter moet maken. De diverse onderdelen van de wet beogen immers het versterken van:

- het draagvlak voor de penitentiaire strafuitvoering. Een gebrek aan geloofwaardigheid van de uitvoering van door hoven en rechtbanken uitgesproken gevangenisstraffen is al langer een doorn in het oog van talrijke instanties, ook binnen de strafrechtsketen. Om die reden wil de overheid via een penitentiaire beleidsraad de actoren die bij de strafuitvoering betrokken zijn, samenbrengen om de minister en zijn administratie te adviseren en bij te staan bij de ontwikkeling van het gevangenisbeleid. De aanwezigheid van academici in deze raad geeft aan dat men dit beleid wil ontwikkelen op wetenschappelijke gronden en weg wil blijven van de almacht van de perceptie en de waan van de dag;
- het rechtsconform handelen in de gevangenissen. Wij vermelden reeds de gegarandeerde dienstverlening tijdens stakingen, maar de oprichting van een inspectiedienst en de uit-

werking van een deontologische code voor het gevangenispersoneel, naast een aangepaste screening van toekomstig gevangenispersoneel zijn instrumenten die in de dagelijkse praktijk deze ambitie moeten waarmaken;

- de performantie en de prestatiegerichtheid van het penitentiair personeel. Deze bepalingen zullen dus eerder een impact hebben op het functioneren van het penitentiair personeel via een beter uitgewerkt opleidingsbeleid doorheen hun ganse loopbaan, van bij indiensttreding, over de loopbaanontwikkelingen tot het loopbaaneinde. Opleiding van personeel is uiteraard een belangrijke voorwaarde om, niet enkel bij te dragen tot de ontwikkeling van technische competenties van het gevangenispersoneel, maar ook om de attitudes die noodzakelijk zijn om binnen een alsmaar dwingend juridisch kader te kunnen handelen, te versterken.

3. WET EXTERNE RECHTSPOSITIE VEROOORDEELDEN

Ook de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (*BS* 15 juni 2006) kent een lange geschiedenis van inwerkingtreding. Aanvankelijk was bepaald dat de wet uiterlijk op 1 juli 2008 in werking diende te treden.

Deze wet is voorwerp geweest van talrijke wijzigingen (26 in totaal). Het zou ons te ver leiden deze allemaal te overlopen; we beperken ons tot een overzicht van de inwerkingtreding en staan stil bij de laatste wijzigingen.

Op 1 februari 2007 zijn de bepalingen omtrent de uitgaansvergunning, penitentiair verlof, onderbreking van de strafuitvoering (bevoegdheden van de minister) en omtrent beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling en voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering voor veroordeelden met straftotaal boven drie jaar (bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechtbank) in werking getreden (*KB* 22 januari 2007, *BS* 26 januari 2007).

Bij wet van 15 maart 2012 (*BS* 30 maart 2012) werd in artikel 20/1 van de wet externe rechtspositie (*BS* 15 juni 2006), in werking getreden op 9 april 2012 (*KB* 7 november 2013, *BS* 29 november 2013), een nieuwe modaliteit ingevoegd, met name 'de invrijheidstelling van veroordeelden zonder recht van verblijf in het kader van hun imminente verwijdering'. Vanaf twee maanden voor strafeinde kan de minister de invrijheidstelling toekennen met het oog op deze verwijdering. Door de wet van 5 februari 2016 (*BS* 19 februari 2016) is deze termijn van twee maanden inmiddels op zes maanden gebracht.

Vervolgens werd door de wet van 26 april 2007 (*BS* 13 juli 2007) een nieuwe strafuitvoeringsmodaliteit aan de strafuitvoeringsrechtbank toevertrouwd, m.n. 'de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank', die in werking trad op 1 januari 2012. Deze modaliteit verving de eerdere terbeschikkingstelling van de Regering.

Op 12 januari 2015 zijn dan de bepalingen omtrent 'de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen' in werking getreden (*KB* 30 december 2014, *BS* 12 januari 2015).

Bij wet van 11 juli 2018 (*BS* 18 juli 2018) werd een nieuwe modaliteit ingevoegd in de wet externe rechtspositie (*BS* 15 juni 2006), m.n. 'de plaatsing in een transitiehuis'. Deze modaliteit, die wordt toegekend door de minister van Justitie (*in casu* de Directie Detentiebeheer van de penitentiaire administratie), houdt in dat veroordeelden een gedeelte van hun straf kunnen

ondergaan in kleinschalige detentiehuisen die aan bepaalde architectonische, functionele en organisatorische voorwaarden moeten voldoen die nader bepaald zijn bij koninklijk besluit van 22 juli 2019 (*BS* 7 augustus 2019). Het opzet van deze modaliteit is om veroordeelden op een minder bruuske manier de overgang van het intramurale gevangenisleven naar het leven in vrijheid te laten voorbereiden. Zij worden in een leefomgeving geplaatst die zich kenmerkt door a) kleinschaligheid (tussen 12 en 17 veroordeelden), b) inclusiviteit doordat deze huizen zich dicht bij het maatschappelijk weefsel bevinden waarin de veroordeelden zullen re-integreren, en c) porositeit of laagdrempeligheid in die zin dat de veroordeelden vanuit een transitiehuis gemakkelijker toegang moeten kunnen krijgen tot de reguliere diensten van de gemeenschappen, maar dat zij evenzeer voor deze diensten veel toegankelijker zijn met oog op de uitoefening van hun opdrachten inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

De bepalingen met betrekking tot deze nieuwe strafuitvoeringsmodaliteit zijn in werking getreden op 1 september 2019 (KB 22 juli 2019, *BS* 7 augustus 2019). Een eerste transitiehuis is inmiddels geopend in Mechelen (KB van 22 juli 2019a, *BS* 5 augustus 2019), waar plaats is voor vijftien veroordeelden. Een tweede transitiehuis is voorzien in Edingen (KB van 22 juli 2019b, *BS* 5 augustus 2019), dat normaliter van start gaat op 1 januari 2020.

Tot slot werd de wet externe rechtspositie (*BS* 15 juni 2006) nog gewijzigd door de wet van 5 mei 2019 (*BS* 14 juni 2019). Deze wet bevat volgende wijzigingen:

- De wet wijzigt de procedure voor de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten aan veroordeelden met straftotaal tot drie jaar. Een inwerkingtreding van deze bepalingen werd meerdere keren niet mogelijk geacht gelet op de enorme bijkomende werklast die dit zou meebrengen voor de strafuitvoeringsrechters, alsook omwille van de nefaste gevolgen voor de overbevolking in de gevangenissen. De in de wet voorziene termijnen en de advies- en beslissingsprocedures werden niet aangepast geacht aan de uitvoering van dergelijke kortere straffen. Om deze reden werden de bepalingen omtrent de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten aan veroordeelden met een straftotaal tot drie jaar vereenvoudigd. De krachtlijnen kunnen samengevat worden als volgt:
 - De strafuitvoeringsrechter is bevoegd voor de toekenning van beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling of voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of overlevering, op verzoek van de veroordeelde.
 - Als principe geldt een schriftelijke procedure met kortere adviestermijnen voor de directeur en het openbaar ministerie.
 - De strafuitvoeringsrechter kan, waar nodig, beslissen om de veroordeelde toch te horen. De veroordeelde heeft het recht om na weigering van een gevraagde strafuitvoeringsmodaliteit bij een volgend verzoek tot toekenning van dezelfde modaliteit te vragen te worden gehoord door de strafuitvoeringsrechter.
 - Veroordeelden die zich op zes maanden na in de tijdsvoorwaarden⁹ bevinden voor de toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen vanuit vrijheid een verzoek indienen tot toekenning van beperkte detentie en elektronisch toezicht.
 - Deze bepalingen, die in werking zullen treden uiterlijk op 1 oktober 2020, zullen in eerste instantie een beperkte impact hebben. De wet voorziet immers in een overgangsbeeping. De wet zal van toepassing zijn op veroordeelden die uitsluitend veroordelingen

⁹ Veroordeelden tot één of meer vrijheidsbenemende straffen waarvan het uitvoerbaar gedeelte tot drie jaar of minder bedraagt kunnen een voorwaardelijke invrijheidstelling toegekend krijgen na één derde van de straffen te hebben ondergaan. *Grosso modo* komt het er dus op neer dat veroordeelden met straftotaal tot 18 maanden vanuit vrijheid elektronisch toezicht en beperkte detentie zullen kunnen aanvragen.

in uitvoering hebben tot vrijheidsbenemende straffen van drie jaar of minder die na inwerkingtreding van de bedoelde bepalingen in kracht van gewijsde zijn getreden, tenzij de veroordeelde schriftelijk verzoekt om toch toepassing te maken van de wet. Dit betekent dat veroordeelden die straffen ondergaan die in kracht van gewijsde getreden zijn vóór inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen, een voorlopige invrijheidstelling of elektronisch toezicht kunnen blijven krijgen op basis van een beslissing van de penitentiaire administratie overeenkomstig de van toepassing zijnde ministeriële omzendbrieven (MO nr. 1817¹⁰; MO ET-SE-2¹¹).

- De toepassing van de gewijzigde wet externe rechtspositie (BS 15 juni 2006) ten aanzien van veroordeelden met straf totaal tot drie jaar zal het huidige invrijheidstellingsbeleid op volgende punten wijzigen: de tijdsvoorwaarden worden strenger¹², voor veroordeelden met straffen tot één jaar zal de voorwaardelijke invrijheidstelling niet langer een automatisme zijn, en de voorwaardelijke invrijheidstelling zal voortaan worden toegekend door de strafuitvoeringsrechter (in plaats van door de gevangenisdirecteur of de Directie Detentiebeheer), na een schriftelijke adviesprocedure.
- De voormelde wet van 5 mei 2019 (BS 14 juni 2019) wordt aangevuld met een artikel omtrent de slachtoffers. In 2006 werd, in lijn met gedetineerden, ten volle gekozen voor de responsabiliseringsidee van de slachtoffers, en werd bepaald dat slachtoffers zelf het initiatief dienen te nemen om te worden gehoord of geïnformeerd bij de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten. Op basis van vaststellingen van het College van Procureurs-generaal en van de bevoegde diensten van de gemeenschappen voor de bijstand aan slachtoffers, nl. dat deze keuze van de wetgever geleid heeft tot een daling van het aantal slachtoffers dat bij de strafuitvoering betrokken wordt (wat verklaard wordt door het feit dat slachtoffers onvoldoende geïnformeerd zijn over de mogelijkheden die de wet voorziet), wordt nu het principe voorzien dat slachtoffers van bepaalde misdaden of wanbedrijven die de fysieke of psychische integriteit van derden aantasten of bedreigen, op een meer proactieve wijze benaderd zullen worden. Voor welke misdaden en wanbedrijven dit precies zal gelden, zal bepaald worden bij koninklijk besluit.
- De bepalingen van de wet omtrent de samenloop van misdrijven (artikelen 81 tot 86) en de vervanging van de door de strafrechter uitgesproken vrijheidsstraf door een werkstraf (artikelen 87 tot 95), die bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter zijn, worden opgeheven. Beide bijzondere bevoegdheden waren sinds hun ontstaan het voorwerp van belangrijke kritiek, voornamelijk vanuit het oogpunt van het respect voor het gezag van het gerechtelijk gewijsde. De aanhoudende invraagstelling of dergelijke bevoegdheid wel aan de strafuitvoeringsrechter kan worden toegekend en niet moet berusten bij de bodemrechter, heeft geleid tot de opheffing van deze artikelen.

10 Gewijzigd door de MO nr.1817bis en MO nr. 1817ter.

11 Gewijzigd door de MO ET-SE-2bis, MO ET-SE-2ter en MO ET-SE-2quater.

12 De tijdsvoorwaarden voor een voorlopige invrijheidstelling zijn op dit ogenblik de volgende voor veroordeelden voor wie het totaal van de in uitvoering zijnde gevangenisstraffen:

- niet meer dan 4 maanden bedraagt: onmiddellijk;
- meer dan 4 maanden en ten hoogste 6 maanden bedraagt: onmiddellijk voor veroordelingen in kracht van gewijsde getreden vóór 1 februari 2014; na 1 maand hechtenis voor veroordelingen in kracht van gewijsde getreden na deze datum;
- meer dan 6 maanden en ten hoogste 7 maanden bedraagt: na 1 maand hechtenis;
- meer dan 7 maanden en ten hoogste 1 jaar bedraagt: na 2 maanden hechtenis;
- meer dan 1 jaar en ten hoogste 2 jaar bedraagt: na 4 maanden hechtenis;
- meer dan 2 jaar en ten hoogste 3 jaar bedraagt: na 8 maanden hechtenis.

Overeenkomstig de wet zullen alle veroordeelden met straf totaal tot drie jaar, en dus niet meer verder opgesplitst zoals hierboven, slechts een voorwaardelijke invrijheidstelling toegekend kunnen krijgen na één derde van hun straffen te hebben ondergaan.

4. UITDAGING VOOR 2020

Het staat buiten kijf dat 2020 een belangrijk jaar wordt voor de rechtspositie van de gedetineerden en voor de organisatie en het beheer van het gevangeniswezen.

De verdere inwerkingtreding van de basiswet (BS 1 februari 2005), met als sluitstuk het klachtenrecht, zal de rechtspositie van de gedetineerde verder versterken en hem toelaten deze af te dwingen bij instanties (klachtencommissies binnen de commissies van toezicht en de beroepscommissie van de Centrale Toezichtsraad voor het gevangeniswezen) die dicht(er) staan bij de dagelijkse penitentiaire realiteit en ruimere bevoegdheden terzake hebben. Zo zal de klachtencommissie niet enkel de door de directeur genomen beslissingen kunnen vernietigen, maar hem ook kunnen opdragen een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van haar uitspraak en kan zij zelfs bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing. Waar rechtspraak nu reeds de voornamelijk interne rechtspositie steeds meer vorm geeft, zal deze evolutie zich nog verder zetten en nog versterken.

Daarnaast zullen ook de veroordeelden met korte straffen zich vanaf (uiterlijk) 1 oktober 2020 tot de strafuitvoeringsrechtbanken dienen te wenden om strafuitvoeringsmodaliteiten toegekend te krijgen die de aard of de duur van de detentie aanzienlijk wijzigen. Dat dit de gevangenisbevolking zal doen stijgen, is duidelijk. Hoe groot deze impact zal zijn, is dat minder, maar in de context van een overbevolkingsratio die sedert eind 2017 hoe dan ook al toeneemt, is ook dit aspect niet zonder belang¹³.

De verdere implementatie van de beide wetten is dus, meer dan louter de afronding van een wetgevend proces, een ingrijpende uitdaging voor de penitentiaire administratie. De vraag die zich opdringt, is welke flankerende maatregelen nodig zullen zijn om dit verhaal succesvol af te ronden en of daartoe de nodige middelen zullen voorzien worden door de regering.

REFERENTIES

Literatuur

- BEERNAERT, M.-A. (2014). Responsabilité de l'état pour absence de mise en vigueur de la loi de principes du 12 janvier 2005. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 7-8, 863-872.
- GEENS, K. (2015). *Het justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel: FOD Justitie.
- MISTIAEN, P., DAUVRIIN, M., EYSSEN, M., ROBERFROID, D., SAN MIGUEL, L., & VINCK, I. (2017). *Health care in Belgian Prisons: scientific report. KCE Report 293*. Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE). Verkregen op 12 december 2019, via <https://kce.fgov.be/nl/gezondheidszorg-in-belgische-gevangenen>.

Regelgeving

Koninklijk Besluit van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeners en de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de Centrale Vrijzinnige Raad der niet confessionele levensbeschouwing bij de Strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen, BS 10 november 2005.

13 Op 9 december 2019 bedroeg de overbevolkingsratio 18,06% (of 10.884 gedetineerden voor 9.219 plaatsen). Berekeningen uitgevoerd door de penitentiaire administratie ramen het extra aantal gedetineerden op +/- 400. Anderen gaan van meer pessimistische berekeningen uit.

Koninklijk Besluit van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad, *BS* 29 december 2005.

Koninklijk Besluit van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 4 januari 2007.

Koninklijk Besluit van 22 januari 2007 tot uitvoering van bepaalde artikelen van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 26 januari 2007.

Koninklijk Besluit van 8 april 2011a tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 21 april 2011.

Koninklijk Besluit van 8 april 2011b tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van titel VII van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 21 april 2011.

Koninklijk Besluit van 7 november 2013 tot uitvoering van bepaalde artikelen van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 29 november 2013.

Koninklijk Besluit van 30 december 2014 tot inwerkingtreding van de artikelen 72 tot en met 80 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 12 januari 2015.

Koninklijk Besluit van 22 juni 2018 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van het overlegorgaan, *BS* 4 september 2018.

Koninklijk Besluit van 19 juli 2018 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met betrekking tot het toezicht en de afhandeling van klachten en bezwaar, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *BS* 24 juli 2018.

Koninklijk Besluit van 3 oktober 2018 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden met betrekking tot de samenlevingsvoorwaarden, *BS* 12 oktober 2018.

Koninklijk Besluit van 3 februari 2019 tot uitvoering van de artikelen 41, § 2 en 134, § 2 van de wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *BS* 14 februari 2019.

Koninklijk Besluit van 5 april 2019 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 43 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden met betrekking tot het dragen van eigen kledij, *BS* 18 april 2019.

Koninklijk Besluit van 5 april 2019 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van titel IV van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden met betrekking tot de detentieplanning, *BS* 26 april 2019.

Koninklijk Besluit van 17 mei 2019 betreffende de aalmoezeniers, de consulenten van de erediensdiensten en de moreel consulenten bij de gevangenen, *BS* 11 juni 2019.

Koninklijk Besluit van 26 juni 2019a tot vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de inkomsten uit arbeid en van de opleidingstoelage en tot vaststelling van

- de voorwaarden waaronder de tijd besteed aan vormingsactiviteiten in de gevangenis met arbeidstijd wordt gelijkgesteld, *BS* 3 juli 2019.
- Koninklijk Besluit van 26 juni 2019b betreffende de vergoeding van de gedetineerden die het slachtoffer zijn van een penitentiaal arbeidsongeval, *BS* 3 juli 2019.
- Koninklijk besluit van 22 juli 2019a tot erkenning van een transitiehuis te Mechelen, *BS* 5 augustus 2019.
- Koninklijk besluit van 22 juli 2019b tot erkenning van een transitiehuis te Edingen, *BS* 5 augustus 2019.
- Koninklijk Besluit van 22 juli 2019 tot bepaling van de normen voor de erkenning als transitiehuis en houdende de exploitatievoorwaarden voor een transitiehuis, *BS* 7 augustus 2019.
- Koninklijk Besluit van 17 augustus 2019 tot uitvoering van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden inzake de bestemming van de gevangenen en de plaatsing en overplaatsing van de gedetineerden, *BS* 29 augustus 2019.
- Koninklijk Besluit van 11 september 2019 tot wijziging van de datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met betrekking tot de afhandeling van klachten en bezwaar, *BS* 17 september 2019.
- Ministeriële omzendbrief ET-SE-2 van 17 juli 2013 betreffende reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen wanneer het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt.
- Ministeriële omzendbrief ET-SE-2bis van 26 november 2015 betreffende reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen wanneer het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt.
- Ministeriële omzendbrief ET-SE-2ter van 29 april 2016 betreffende reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen wanneer het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt.
- Ministeriële omzendbrief ET-SE-2quater van 4 juli 2017 betreffende reglementering inzake het elektronisch toezicht als strafuitvoeringsmodaliteit voor gevangenisstraffen wanneer het totaal in uitvoering zijnde gevangenisstraffen drie jaar niet overschrijdt.
- Ministeriële omzendbrief nr. 1817 van 15 juli 2015 betreffende de voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt.
- Ministeriële omzendbrief nr. 1817bis van 29 april 2016 betreffende de voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt.
- Ministeriële omzendbrief nr. 1817ter van 4 juli 2017 betreffende de voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt.
- Wet van 31 mei 1988 tot invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het strafstelsel ("Wet Lejeune"), *BS* 2 juni 1988.
- Wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, *BS* 2 april 1998.
- Wet van 18 maart 1998 tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, *BS* 2 april 1998.
- Wet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden ("Basiswet"), *BS* 1 februari 2005.

Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (“Wet externe rechtspositie”), *BS* 15 juni 2006.

Wet van 26 april 2007 betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, *BS* 13 juli 2007.

Wet van 15 maart 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 30 maart 2012.

Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 19 februari 2016.

Wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, *BS* 18 juli 2018.

Wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en het statuut van het penitentiair personeel, *BS* 11 april 2019.

Wet van 5 mei 2019 tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten tot aanpassing van de procedure voor de strafuitvoeringsrechter voor de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder, *BS* 14 juni 2019.