

De gevangenen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet

Indien men het in de penologische literatuur en ook in de vele recente discussies betreffende bestraffing en strafuitvoering over één stelling eens is, dan is dat wel dat de 'opsluiting in een gevangenis' zoveel mogelijk moet worden vermeden. Tegenover de groeiende stroom van aanwijzingen van het bijzonder preventief en generaal preventief failliet van de vrijheidsberovende straf staat evenwel de nuchtere vaststelling dat het aantal ingesloten in Belgische strafinrichtingen nauwelijks een meldenswaardige schommeling vertoont. Deze tegenstelling tussen de theorie en de praktijk van straftoemeting en strafuitvoering is des te opmerkelijker wanneer men vaststelt dat vooral sedert de tweede wereldoorlog niet alleen verschillende initiatieven werden genomen maar ook maatregelen werden getroffen om het gebruik van vrijheidsberovende straffen te beperken, te vervangen of te milderen. De niet-tenuitvoerlegging van korte gevangenisstraffen, de schorsing, het uitstel en de probatie, de uitoefening van het gratierecht, de maatregel van beperkte hechtenis, van week-end arrest en van halve vrijheid, de voorlopige en voorwaardelijke invrijheidstelling zijn even zoveel wettelijke en/of administratieve vertalingen van deze hogergenoemde bekommernis. Zowel door magistraten als door hoge ambtenaren van de gevangenisadministratie werden ze in geschriften als waardevolle alternatieven voor de vrijheidsberoving aanbevolen. Laten we dus even nader onderzoeken welke problemen er zich zoal stellen bij het hanteren van het alternatief instrumentarium.

Bij de bespreking van het gebruik van de alternatieve straffen en maatregelen moet echter vooraf een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die toelaten een definitief geworden gevangenisstraf, door de rechter opgelegd, tijdens de uitvoeringsfase aan te passen enerzijds en de toemeting van niet-vrijheidsberovende straffen anderzijds.

De meerderheid van de alternatieven situeert zich namelijk in de fase van de strafuitvoering en niet in deze van de toemeting van de straf. Dit lijkt ons reeds een zware hypotheek te leggen op het gebruik ervan. Alhoewel het openbaar ministerie belast is met de uitvoering van de straf en de konkrete organisatie van de vrijheidsberovende straf en maatregel in handen wordt gelegd van het bestuur der strafinrichtingen, blijft het een onomstootbaar gegeven dat de rechter zowel de aard als de maat van de straf dan reeds heeft bepaald. In naam van individueel-preventieve bekommernissen en rekening houdend met sociaal-psychologische effecten van de vrijheidsberoving, hoe kortstondig deze ook weze, hebben strafuitvoerders via de praktijk van alternatieve modaliteiten een beperkte beleids marge geopend. In wezen betekent dit echter dat via de strafuitvoering de straftoemeting wordt bijgestuurd en/of zelfs gecorrigeerd. Dit roept de vraag op of er niet eerder moet worden aan gewerkt om het keuzepakket van sancties te verruimen op het niveau van de rechter. Het gelijkheidsbeginsel lijkt ons in deze fase van de strafrechtsbedeling meer gegarandeerd doordat de afweging en uiteindelijke beslissing van de rechter veel meer dan de uitvoering ervan berust op een debat waarin ook het standpunt

van de beklaagde of beschuldigde via zijn raadsman kan doorklinken. De opvulling van de via alternatieve uitvoeringsmodaliteiten gecreëerde beleidsmarge ligt nu te eenzijdig in handen van het openbaar ministerie en de penitentiaire administratie.

Daarenboven kan van deze uitvoeringsmodaliteiten bezwaarlijk worden gesteld dat zij een reëel alternatief vormen voor de vrijheidsberovende straf. Hoe heilzaam ook de niet-uitvoering van de korte straf of de omzetting ervan in de week-end-arrest of beperkte hechtenis voor het lot van een individueel veroordeelde mag zijn, toch is de principiële beslissing tot vrijheidsberoving genomen en weegt de dreiging met reële uitvoering ervan door op de praktijk van de alternatieve maatregelen. Aansluitend bij deze principiële bezwaren tegen alternatieve uitvoeringsmodaliteiten levert de analyse van de praktijk ook al niet zo'n fraai beeld op. Een eerste evaluatie kort na de invoering van week-end arrest en beperkte hechtenis in 1963 bracht aan het licht dat slechts bij één op vier veroordeelden die ervoor in aanmerking kwamen, een dergelijke maatregel door het openbaar ministerie in overweging werd genomen. Aan slechts twee op drie van deze reeds geselecteerde groep werd uiteindelijk dit gunstregime toegekend. Meer recente gegevens wijzen aan dat deze uiterst selectieve toekenning blijkbaar nog scherper werd gesteld, wat de toepassing van week-end arrest en beperkte hechtenis nog verder heeft gemarginaliseerd als bevoorrecht regime van vrijheidsberoving. Aan nauwelijks 10% van hen die ervoor in aanmerking komen wordt het toebedeeld. De maatregel blijkt dus eerder een grote uitzondering te zijn dan de regel. Dat een diskontinue uitvoering van de vrijheidsberoving bijzondere problemen stelt, zowel voor de betrokken veroordeelde (iedere dag of ieder week-end van opsluiting naar vrijheid en vice versa) als voor de penitentiaire organisatie daarvan, is duidelijk, maar is geen afdoend bezwaar om de geringe toepassing ervan te verklaren.

Deze en andere post-factum maatregelen, ingevoerd om te vermijden dat tot korte effectieve gevangenisstraf veroordeelden feitelijk van hun vrijheid zouden worden beroofd, kennen blijkbaar zo weinig succes, dat de gevolgen daarvan ook rechtstreeks kunnen afgelezen worden uit de samenstelling van de groep van personen die in Belgische gevangenissen worden opgesloten. Uit het jaaroverzicht van de wettelijke toestand bij opsluiting in een gevangenis blijkt dat één op vier gedetineerden veroordeeld werd tot een straf van maximum 6 maanden. Vermits één op twee gedetineerden als beklaagde of gelijkgestelde wordt opgesloten mag geredelijk worden aangenomen dat ook nog de meerderheid onder hen behoort tot de groep van toekomstig kort gestraften. Dit betekent dat niettegenstaande met zoveel nadruk alternatieven werden voorgesteld en ontwikkeld, die groep kort gestraften nog veruit het hoogst in aantal blijven, wat tot haast permanente overbevolking aanleiding geeft in strafinrichtingen die beklaagden en kort gestraften moeten huisvesten. Het overmatig gebruik van de voorlopige hechtenis haalt de toepassing van alternatieve strafuitvoeringsmaatregelen trouwens heel wat wind uit de zeilen. De toepassing daarvan, aansluitend bij een preventieve hechtenis, verliest al te zeer zijn betekenis. Het probleem van de functionele samenhang tussen preventieve hechtenis en korte vrijheidsstraf stelt zich zelfs in die mate dat de vraag naar de totale beslissingsonafhankelijkheid van de strafrechter moet worden gesteld. In hoever is de strafrechter feitelijk nog vrij bij de keuze van een straf, wanneer aan dit beslissingsmoment reeds enkele maanden voorlopige hechtenis voorafgaat? Uit de cijfers blijkt alleszins dat de duur van de vrijheidsberoving zeer

sterk wordt geïnspireerd door de duur van de preventieve hechtenis.

Naast de maatregelen om korte vrijheidsstraffen te voorkomen of onder de vorm van een milder regiem uit te voeren blijven er de modaliteiten van vervroegde invrijheidstelling om de opgelegde gevangenisstraf in haar duur tot het minimum te beperken. Zonder hier in te gaan op de discussie over de voorwaardelijke invrijheidstelling (wat reeds in verschillende nummers van dit tijdschrift gebeurde) moet er op gewezen worden dat we hier te maken hebben met een marginaal instrument ter beheersing van de penitentiaire populatie. Slechts 5 à 6 % van de gedetineerden verlaat de gevangenis onder het statuut van voorwaardelijke invrijheidgestelde. De kort gestraften, zo groot in aantal, komen hiervoor nauwelijks in aanmerking. Er is dus dringend behoefte aan een eenvoudige en snelle procedure opdat ook de duur van de korte gevangenisstraf tot het strikte minimum kon worden herleid. Voorrang dient volgens ons echter te worden verleend aan maatregelen ter eliminatie van de sociaal-psychologische, financieel kostbare, en zelfs vanuit het standpunt van maatschappelijke beveiliging niet te verantwoorden korte gevangenisstraffen.

Uit dit alles kunnen wij voorlopig konkluderen dat alternatieve uitvoeringsmodaliteiten (nadat de vrijheidsberovende straf is toegemeten) bezwaren oproepen en trouwens in de praktijk weinig van betekenis blijken om aantal en duur van de vrijheidsberovingen terug te dringen. We hebben hierboven reeds laten uitschijnen dat we meer vertrouwen hebben in een betere differentiatie van het sanctiepakket, wat de rechter moet toelaten de aanwending van de vrijheidsberoving tot het strikte minimum te beperken, waardoor de nood aan alternatieve maatregelen post factum komt te vervallen. In dit opzicht voerde de wet van 29 juni 1964 op de schorsing, het uitstel en de probatie duidelijk nieuwe mogelijkheden aan voor de strafrechter. In plaats van direkt naar een effectieve vrijheidsberovende straf te grijpen, kan hij sedertdien zijn uitspraak opschorten met of zonder probatievoorwaarden en begeleiding, óf de uitvoering van de opgelegde straf uitstellen, ook weer met of zonder probatievoorwaarden en begeleiding.

Deze socio-therapeutisch geïnspireerde verruiming van het sanktiepakket waarmee reeds eerder en met een zeker sukses in het kader van het vervolgingsbeleid werd geëxperimenteerd (pretoriaanse probatie), kreeg in de literatuur althans de nodige ideologische en rechtstheoretische verantwoording. Uit de nu meer dan 15 jaar oude praktijk blijkt echter dat deze boodschap en aanbevelingen de strafrechter in ons land nauwelijks hebben weten te beroeren. Uit recente metingen (K. Kloeck – H. Van Geel) blijkt dat de nieuwe mogelijkheden door de wet gegeven, nl. opschorting met of zonder probatie en uitstel met probatie, in zeer beperkte mate tot uitzonderlijk worden aangewend (gewone opschorting 16,4 %; probatie-opschorting 1,2 %; probatie-uitstel eveneens 1,2 %).

Waar men zich nog kan verheugen in een uiterst gereserveerd en selectief gebruik van de socio-therapeutische probatie-aanpak, blijft de aanwending van de minst interventionistische en voor de delinquent meest gunstige sanctie nl. de gewone opschorting op een bedenkelijk laag peil. Alhoewel de commissie voor de herziening van het strafwetboek in haar verslag over de voornaamste grondslagen voor de hervorming ruimere mogelijkheden tot individualisering van de straf aankondigt en dit meer bepaald in verband met de opschorting, het uitstel en de probatie, lijkt ons een grondig onderzoek naar de niet-aanwending van de reeds gegeven mogelijkheden dringender. Het is weinig waarschijnlijk dat de verruiming

van wettelijke voorwaarden een ommekeer zal teweeg brengen in het straftoemingsgedrag bij de rechter. Veeleer zal moeten worden nagegaan waarom korte effectieve vrijheidsstraffen de voorkeur blijven genieten en er zo aarzelend en terughoudend gebruik wordt gemaakt van de opschorting. Een mogelijke verklaring hiervan zou kunnen zijn dat omwille van onvoldoende voorlichting over de situatie van de betrokken beklaagde de rechter met een effectieve straf het zekere voor het onzekere kiest. Onvoldoende uitbouw van de voorlichting kan de rechter er eveneens toe aanzetten de zaak relatief sneller af te handelen via het opleggen van een korte vrijheidsberoving (eventueel met uitstel) eerder dan een nader onderzoek met het oog op een opschorting af te wachten. Daarenboven ontbreekt het hier te lande aan onderzoek naar de opvattingen bij rechters m.b.t. de waarde die zij hechten aan sancties en het effect dat zij ermee beogen. Er is onvoldoende zicht op mogelijke discongruenties tussen de delinkwentieopvatting die aan de basis ligt van de wet en deze van het korps van de straftoemeters zelf.

De gunstige ontwikkeling van het sanktiepakket om het overmatig gebruik van de vrijheidsstraf tegen te gaan en de gevangenisoverbevolking weg te werken is in feite in de theorie van de wet blijven steken. Er ontbreekt zeer duidelijk vertrouwen in het nieuwe stelsel, waarvan de talrijke zwakke kanten de laatste tijd trouwens herhaaldelijk werden benadrukt.

Een andere sanktie die ondertussen op een grondige revalorisatie wacht, is de boete. Als belangrijkste vermogensstraf heeft de boete op dit ogenblik nog onvoldoende betekenis als alternatief voor de vrijheidstraf. Daartoe zou haar toepassingsgebied moeten verruimd worden en zou ze tevens dienen te worden losgekoppeld van de verplichte vervangende gevangenisstraf. Uit cijfers over de gevangenisbevolking blijkt dat jaarlijks meer dan 2000 opsluitingen verband houden met het tenuitvoerleggen van deze boete vervangende gevangenisstraffen. De boete blijkt in haar huidige vorm dus ook weer een alles behalve waterdicht alternatief voor een korte gevangenisstraf, integendeel.

Dit probleem kan niet worden losgekoppeld van het voornaamste bezwaar dat tegen het van kracht zijnde boetesysteem wordt ingebracht nl. het forfaitair karakter ervan. Terwijl in verschillende Scandinavische landen reeds vóór de 2e wereldoorlog een dagboetesysteem werd ingevoerd, werd dit voorbeeld bij de recente strafrechtshervorming in de D.B.R. en in Oostenrijk gevolgd. Door de aanpassing van het niveau van de dagboete aan de economisch financiële situatie van de verdachte wordt de boete een sociaal rechtvaardiger en algemeen bruikbaar sanktie. In dit verband doet de commissie voor de hervorming van het strafwetboek in haar voorlopig verslag de nodige beloften. Opdat hieruit echter een valabel alternatief voor de gevangenisstraf zou groeien dient er zeer veel zorg te worden besteed aan de uitwerking van een goed en soepel funktionerende inningsprocedure. Er moet immers ten allen prijze vermeden worden dat bij niet betaling te snel wordt teruggегреpen naar de vrijheidsstraf. De erkenning van de dagboete als een autonome sanktie en de inschakeling van de rechter om zonodig tot een andere sanktiekeuze te komen zou in dit opzicht een garantie betekenen.

Onder deze voorwaarden lijkt ons op een veel ruimer schaal van de boete, als valabel alternatief voor de vrijheidsstraf, te kunnen worden gebruik gemaakt. Terwijl de bekende desocialiserende effecten en hoge sociale en economische kosten van de vrijheidsberoving worden vermeden zou trouwens in het kader van een rechtvaardig boetesysteem ook sneller en efficiënter rekening kunnen worden ge-

houden met de door het delikt veroorzaakte schade en de materiële en immateriële vergoeding van slachtoffers.

Een sedert 1972 in Groot-Brittannië aan het sanctiepakket toegevoegde autonome straf is de sedertdien ook druk besproken 'dienst aan de gemeenschap'. De rechter kan een verdachte met diens instemming een in de tijd gelimiteerde opdracht geven mee te werken aan een welbepaalde dienst ten gunste van de gemeenschap. Dit nieuw soort sanctie biedt de veroordeelde de kans op een soort creatieve restitutie. In Nederland wordt de mogelijke toevoeging van deze straf aan het sanctiepakket overwogen, terwijl ook bij ons de commissie voor de hervorming van het strafwetboek de invoering van de maatschappelijke dienstverlening bepleit. De aangehaalde argumenten lijken ons pertinent en valabel. Een zinvolle en gelimiteerde beperking van de vrije tijd is inderdaad als straf eerder te verdedigen dan een tijdelijk verlies van alle vrijheid met verplichte opname in een totale institutie. Nochtans zal er met de praktijkervaring in Groot Brittannië terdege moeten worden rekening gehouden. Een eerste probleempunt is daar het feit dat de 'community service' niet zozeer de plaats heeft ingenomen van de effectieve vrijheidsstraffen maar eerder deze van de voorwaardelijke veroordeling en de probatie. Dit resulteert dus in een verschuiving binnen de alternatieve straffen eerder dan in een oplossing van het probleem van de korte gevangenisstraf. Ook in Groot Brittannië is er (meer nog dan bij ons) een bestendig probleem van gevangenisoverbevolking, niettegenstaande de ruimere keuzemogelijkheden voor de rechter. Bij de toepassing van de dienst aan de gemeenschap blijkt het niet steeds zo eenvoudig te zijn om zinnige projecten te vinden waarin veroordeelden voor een beperkte tijd mee kunnen worden ingeschakeld. De organisatie, die in handen werd gelegd van de traditionele hulpverleners (probation officers), dient daarenboven op een andere basis te berusten dan de op gedragsmodifikatie gerichte begeleiding. Deze professionals schijnen er soms nogal wat moeite mee te hebben hun optreden te beperken tot een formele controle op het vervullen van de door de rechter opgelegde taken. Maatschappelijk beleidsgerichte aandacht en feeling en creatief organisatietalent schijnen hierbij meer de aangewezen kwaliteiten van uitvoerders te zijn dan de social-casework-achtige begeleidingszorg.

Hiermee is, wat de ontwikkeling van het bestraffingsinstrumentarium betreft, gekeken naar wat er nu is en wat zich in de naaste toekomst aandient. We beperkten ons hier tot de differentiatie van de middelen vanaf het niveau van de strafrechter. Er zou inderdaad nog een hele discussie kunnen worden geopend over allerlei ontwikkelingen die zich in de vroegere fasen van strafrechtsbedeling aftekenen en waarvan a fortiori een afremmend effect t.a.v. de toepassing van de gevangenisstraf zou kunnen worden verwacht. Diversion of rechtsomlegging lijkt op het eerste gezicht althans krachtadiger en radikaler mogelijkheden te bieden in de strijd tegen het misbruik van de vrijheid straf. Daarover verder nog een woord.

Ons beperkend tot de onderdelen van de hierboven besproken reeks van bestaande en toekomstige straffen menen we dat er dringend nood is aan een vernieuwing van het straftoemetingsbeleid. Permanente overbevolking van onze gevangenen is reeds lange tijd een belangrijk signaal van de noodsituatie. Uit ons overzicht mag blijken dat van maatregelen, die pas na de uitspraak van de rechter worden aangewend om penitentiair onheil te voorkomen, geen redelijk resultaat mag worden verwacht. Het zijn marginale korrekties die het dreigend noodlot van een vrijheidsberoving bij uitzondering keren. Het uiterst discretionnaire karakter

van de besluitvorming hierover, exclusief in de handen gelegen van de uitvoerende macht, herleidt de toepassing tot een éénzijdig post factum beleid. De ontwikkeling van een strafuitvoeringsrecht waarin ook de veroordeelde of zijn raadsman een rol kunnen spelen bij de besluitvorming over aard en uitvoering van opgelegde straffen, zou echter een gepast kader bieden voor de valorisatie en een efficiënter gebruik van genoemde postjudiciële maatregelen.

Binnen het bestek van de nieuwe bestraffingsmaatregelen, die de rechter toelaten af te zien van de vrijheidsberoving als ultieme bestraffingsvorm, gaat onze voorkeur beslist uit naar minimaal interventionistische vormen van bestraffing. De enkele schuldigverklaring met vrijstelling van straf, zoals voorzien door de commissie voor de hervorming van het strafwetboek, biedt in dit opzicht een gunstig perspectief. De eenvoudige opschorting wordt tot nog toe onderbenut. Aan de boete, aangepast aan de financieel-economische situatie van de verdachte, moet een veel breder toepassingsveld toegemeten worden. Dergelijke vermogensstraf komt trouwens beter overeen met de geest van de tijd. Alhoewel een vermogensstraf, die zowel rekening houdt met de aard van het delikt als met het financieel draagvermogen van de betrokkene, zeer zeker scherp insnijdt op een stuk vrijheid van degene die ze treft, ontnemt zij hem echter niet de maatschappelijke verantwoordelijkheid, waarvan een gedetineerde onder dwang wordt ontlast. Dienstverlening aan de gemeenschap kan als een valabele vorm van straf worden ontwikkeld op voorwaarde dat uitvoerders zich strikt en sec beperken tot de organisatie en supervisie van de opgelegde dienstverlening en weerstaan aan de verleiding om er allerlei gedragsbeïnvloedende en -begeleidende bijbedoelingen aan te verbinden. De nood aan reëel onderkende hulp en begeleiding moet bij voorkeur worden ondervangen door instellingen en personen die zich buiten het strikte kader van de strafuitvoering bevinden en zich trouwens op een breder publiek oriënteren. Het gevaar is immers niet denkbeeldig dat de verschuiving van vrijheidsstraf naar vrijheid onder toezicht en controle van gedragsbeïnvloeders en daartoe specifiek gecreëerde instituties als nieuwe bestraffingsvorm een ongebreidelde proliferatie van het bestraffingsarsenaal tot gevolg heeft. Er ontstaat dan een gevaarlijk en nog nauwelijks te ondervangen fusie tussen bestraffing en talrijke sociale controle mechanismen. Hiertegen waarschuwde Cohen in zijn bijdrage over 'The punitive city: notes on the dispersal of social control'. Dit lijkt ons trouwens een fundamenteel bezwaar tegen diversionachtige initiatieven waarbij zgn. hulpverleners zich bedienen van aan het strafrechtsbedelingssysteem ten onrechte onttrokken maatschappelijke macht. Het veelvuldiger en doelmatiger gebruik van deze beperkte interventionistische bestraffingsvormen zal zeker niet uitsluiten dat ook, maar dan meer selectief, van zwaardere bestraffingsvormen, tot en met vrijheidsberoving, zal moeten worden gebruik gemaakt. Hierbij dient dan de zorg voor een menswaardige strafuitvoering en voor het respect van de individuele rechten van de bestrafte maatgevend te zijn en ook het daarbij nodige hulpverleningsaanbod te beheersen.

Tussen de huidige toestand van overmatig gebruik van preventieve hechtenis en vrijheidsstraffen in permanent overbevolkte gevangenissen en het 'Utopia' zonder gevangenis en bestraffing ligt een realiseerbare toekomst waarin de totale vrijheidsberoving onder vorm van 'humane containment' beperkt blijft tot een minderheid waarvoor men wel anders wil maar niet kan.

Tony Peters