

Strafuitvoeringsrechtbanken, overbevolkte gevangenissen & compatibele slachtoffers

TOM DAEMS*

ABSTRACT

Met de wetten van 17 mei 2006 werden niet enkel de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken geregeld, maar werden tevens een aantal informatie- en hoorrechten aan bepaalde categorieën van slachtoffers toegekend. In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de genese van dit slachtofferluik in de nieuwe regelgeving. Daarbij wordt gargumenteerd dat één van de belangrijkste implicaties van de wetshervorming (namelijk het nakende verlies van de ministeriële controle op het beheer van de gevangenispopulatie) mee haar stempel gedrukt heeft op de constructie van het slachtoffer. Het slachtofferluik moest zoveel mogelijk 'compatibel' zijn met de prangende overbevolkingsproblematiek, d.w.z. gericht op het ontwerp van een slachtofferdefinitie en de uitwerking van slachtofferbepalingen die niet al te veel problemen zouden stellen voor een vlotte uitstroom van gedetineerden uit de gevangenissen.

Kernwoorden: strafuitvoering – slachtoffers - overbevolking – gevangenis – management

INLEIDING

Midden september 2006 achtten de Vlaamse liberalen de strafuitvoering een regeringscrisis waard. De Kosovaarse gangster Victor Hoxha, die in 2005 – op voorwaarde dat hij weg zou blijven uit België - na de helft van zijn vijftienjarige celstraf voorlopig in vrijheid werd gesteld, zou gesignaliseerd zijn in Antwerpen. De VLD eiste van minister van Justitie Onkelinx dat geen 'zware' criminelen meer vervroegd zouden vrijkomen – althans niet tot de strafuitvoeringsrechtbanken van start zouden gaan. Wat volgde, waren dagen van modder gooien, bekvechten en dreigende taal, speculaties over het einde van paars, gevolgd door overleg en diplomatie, en uiteindelijk een oplossing en het herstel van het vertrouwen binnen de regering.

Het ging daarbij om een symbooldossier. Het aantal geïndiceerde dossiers was beperkt. De strafuitvoeringsrechtbanken, die vanaf begin 2007 de bevoegdheden rond invrijheidstelling (stapsgewijs) van de minister zouden overnemen, stonden al in de steigers en de kandidaat-magistraten werden volop klaargestoomd. En eigenlijk viel de minister ook nauwelijks iets te verwijten: ze kleurde binnen de lijntjes van de vigerende regelgeving, net zoals haar voorgangers van liberale en christen-democratische signatuur dit haar hadden voorgedaan. Als we de intensiteit van de crisis – die waarschijnlijk vooral door het hardnekkige verkiezingsvirus aangestoken werd – even buiten beschouwing laten, dan kan gesteld worden dat ook het voorwerp van de hetze

* Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen, Instituut voor Strafrecht / Leuven Instituut voor Criminologie (LINC), Katholieke Universiteit Leuven, tom.daems@law.kuleuven.be. Met dank aan Frank Verbruggen en de anonieme referenten voor de kritische commentaren bij eerdere versies van dit artikel.

nauwelijks verbaasde: de voorafgaande maanden was de strafuitvoering meermaals kop van jut, onder meer naar aanleiding van de penitentiaire verloven van Kaplan Murat en (tijdens de Hoxha-crisis) Mohamed El Azzouzi, de terdiscussiestelling van de voorwaardelijke invrijheidstelling door de premier in de nasleep van het busincident in Antwerpen, en de grootscheepse ontsnapping uit de gevangenis van Dendermonde.

Maar de oplossing voor de crisis was wél opmerkelijk: de kibbelende partijen konden zich vinden rond het voorstel om de slachtoffers te betrekken bij de toepassing van de vervroegde invrijheidstelling. De Vlaamse liberalen interpreteerden dit als een inwilliging van hun eis: de consultatie van de slachtoffers of nabestaanden zou een rem zetten op de invrijheidstellingen door de minister en *de facto* verhinderen dat er voor 1 januari 2007 nog 'gevaarlijke' criminelen zouden vrijkomen.¹

Maar wat de Vlaamse liberalen interpreteren als een wenselijke inbreng van het slachtoffer bij de strafuitvoering, ervaren anderen dan weer als uiterst problematisch: als het betrekken van slachtoffers bij de strafuitvoering de uitstroom uit de gevangnissen zou afremmen, dan heeft dit onvermijdelijk gevolgen voor het dagdagelijkse functioneren van de nu reeds overvolle Belgische gevangnissen. In het licht van de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken werpt de afloop van de ganse Hoxha-affaire om die reden een uiterst boeiende vraag op. Enerzijds voorzien de wetten van 17 mei 2006² immers in een uitgebreid slachtofferluik, maar anderzijds werden ze ook geschreven, bediscussieerd, geamendeerd en gestemd tegen de achtergrond van een aanslepende overbevolkingsproblematiek. In welke mate heeft die overbevolking haar sporen gelaten in de uitwerking van de slachtofferbepalingen van de wetten van 17 mei 2006?

In dit artikel zal geargumenteed worden dat via allerhande bepalingen (waarvan verschillende doorheen het parlementaire proces zouden sneuvelen) gepoogd werd om het nakende verlies van ministeriële controle over de gevangenisbevolking op te vangen in het wetsontwerp. Sommige van die bepalingen waren gericht op de constructie van een slachtoffer dat 'compatibel' was met de overbevolkingsproblematiek, d.w.z. gericht op het ontwerp van een slachtofferdefinitie en de uitwerking van slachtofferbepalingen die niet al te veel problemen zouden stellen voor een vlotte uitstroom van gedetineerden. Daarmee wil ik echter niet gezegd hebben dat de overbevolking het slachtofferluik gedetermineerd zou hebben. Andere factoren, zoals de rol van de Justitiehuisen, de jarenlange ervaringen met de VI-commissies, de voorbereidende werkzaamheden van de Commissie-Holsters, enzovoort hebben ongetwijfeld evenzeer hun stempel gedrukt op de ganse hervorming. De in dit artikel gehanteerde invalshoek wil

1 In een opiniebijdrage in *De Standaard* van 29 september 2006 merkte Leo Van Garsse van de vzw Suggnomè hierover het volgende op: *"Het beeld wordt geschetst alsof men nu eindelijk naar de bevolking – en naar het slachtoffer in het bijzonder – luistert. "Natuurlijk zullen de slachtoffers niet akkoord gaan met de invrijheidstelling." Eigenaardig toch, want het gesprek moet nog beginnen"*. De VUB-criminologen Kristel Beyens, Sonja Snacken en Hilde Tubex schreven op diezelfde opiniëpagina het volgende: *"Maar wat is nu juist de draagwijdte van het (...) bereikte compromis? De hele discussie draait om de invrijheidstelling van buitenlandse gedetineerden die het voorwerp uitmaken van een beslissing tot uitzetting of terugwijzing. Voor slachtoffers die niet meer geconfronteerd wensen te worden met de dader, wat vaak het geval is, is deze voorwaarde door de aard van de procedure (uitwijzing) sowieso vervuld (...) Wat gaat men dan nog aan het slachtoffer vragen? (...) We vrezen dat het in deze politieke koehandel meer gaat om het herstel van de regering dan om het herstel van het slachtoffer"*.

2 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, *B.S.* 15 juni 2006; Wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *B.S.* 15 juni 2006.

geen afbreuk doen aan die complexe ontstaansgeschiedenis. Integendeel: deze bijdrage wil een andere, en misschien minder voor de hand liggende, interpretatie aanreiken die mee opgepikt kan worden in een toekomstige geschiedschrijving van de slachtofferbeweging in België.

In de volgende paragraaf wordt kort stilgestaan bij de achtergrond van de twee nieuwe wetten op de strafuitvoering. In paragraaf twee worden de slachtofferbepalingen van het wetsontwerp van 20 april 2005 vergeleken met die van de wet van 17 mei 2006. Vervolgens wordt gekeken naar de onderliggende slachtofferopvattingen van de regering en de oppositie. De slachtofferdefinitie uit het wetsontwerp van 20 april 2005 wordt daarbij tegen het licht gehouden van de penitentiaire beheersproblematiek.

1. DE TWEE WETTEN VAN 17 MEI 2006

Samen met de basiswet gevangeniswezen van 12 januari 2005 vormen de twee wetten van 17 mei 2006 het (voorlopige) sluitstuk van een lang hervormingsproces van het regelgevende kader van de strafuitvoering. De ene wet regelt de structuur en inrichting van de strafuitvoeringsrechtbanken. De andere wet heeft betrekking op de strafuitvoeringsmodaliteiten en regelt de verdeling van de bevoegdheden tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. In concreto zullen de strafuitvoeringsrechtbanken voortaan het grootste deel van de beslissingen nemen. Het gaat daarbij om beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling en voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering. De minister blijft nog bevoegd voor de toekenning van uitgangsvergunningen, penitentiaire verlopen en onderbrekingen van de strafuitvoering. Voor straffen van drie jaar of minder is de alleenzettelende rechter bevoegd. De multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank beslist bij straffen van meer dan drie jaar. Daarnaast kan de strafuitvoeringsrechter het geheel van de straffen verminderen door toepassing van de regels van de samenloop en voorziet de wet in de mogelijkheid om vrijheidsstraffen van één jaar of minder om te zetten in werkstraffen. De strafuitvoeringsrechter beslist voortaan ook over de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen.³

Op die manier beogen de twee wetten een antwoord te bieden op de nood aan een wettelijk kader voor de externe rechtspositie van gedetineerden en leggen ze de materiële bevoegdheidsverdeling tussen de minister van Justitie en de strafuitvoeringsrechtbank duidelijk vast. Maar daarnaast krijgt ook het slachtoffer een belangrijke plaats in de strafuitvoering. Opmerkelijk is dat de regering met het wetsontwerp van 20 april 2005 'nieuwe accenten' wilde leggen ten aanzien van de bestaande situatie zoals die met de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling van 5 maart 1998 werd ingevoerd. *"De regering beoogt een maximale maar tegelijkertijd beredeneerde en weloverwogen implicatie [sic] van het slachtoffer in de fase van de strafuitvoering"*.⁴ Die nieuwe accenten kwamen echter danig onder vuur te liggen doorheen de parlementaire bespreking van het wetsontwerp. Voor vele parlementsleden ging die 'maximale' betrokkenheid niet ver genoeg en waren de 'beredeneerdheid' en 'weloverwogenheid' vatbaar voor discussie.

3 Voor een inhoudelijke toelichting bij de twee nieuwe wetten, zie Y. VAN DEN BERGE, "Een nieuwe regeling van de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken", *Panopticon*, 2006, afl. 6, 78-88.

4 *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 8.

2. VERGELIJKING SLACHTOFFERBEPALINGEN WETSONTWERP 20 APRIL 2005 – WET 17 MEI 2006

Op 20 april 2005 diende de minister van Justitie de twee wetsontwerpen in de Senaat in. Het ging om een bicamerale materie (art. 77 G.W.) en dus moesten beide wetgevendes Kamers zich over de teksten buigen. De keuze van de minister om met twee wetsontwerpen te werken, veroorzaakte aanvankelijk heel wat verwarring. In de Senaatscommissie voor Justitie werd immers eerst het wetsontwerp van de strafuitvoeringsrechtbanken besproken en pas later dat van de externe rechtspositie. Het tweede wetsontwerp overschaduwde de discussie over het eerste. Verschillende senatoren wezen er terecht op dat het ene ontwerp moeilijk los van het andere besproken kan worden.⁵ In de Kamer zouden de twee teksten wel tegelijkertijd behandeld worden.

In de tabel die aan het einde van dit artikel teruggevonden kan worden, worden de slachtofferbepalingen uit het 'wetsontwerp betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden' van 20 april 2005 geplaatst naast die van de 'wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten' van 17 mei 2006. Ik overloop hier de belangrijkste wijzigingen.

Een eerste betekenisvolle wijziging is het opschrift: aan de titel is uitdrukkelijk *'de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten'* toegevoegd. Deze symbolisch belangrijke aanvulling weerspiegelt de grote parlementaire aandacht voor slachtoffers bij de totstandkoming van de wet. Aanvankelijk stond de minister afkerig ten aanzien van een dergelijke titelwijziging: *"Er moet vermeden worden de indruk te wekken dat het slachtoffer een procespartij is."*⁶ Uiteindelijk stemde ze er toch mee in.⁷ Enkele weken later, in de Senaatscommissie voor Justitie, onderschreef ze de aanvulling ten volle: *"Het gaat er inderdaad om dat men reeds bij de titel duidelijk weet dat dit ontwerp uiteraard een zeker aantal rechtsregels wijzigt voor wat de auteurs van strafbare feiten betreft maar ook dat er nieuwe rechten worden ingevoerd ten voordele van de slachtoffers, en het is heel belangrijk dat de titel deze tweevoudige ontwikkeling weergeeft."*⁸

De definitie werd uitgebreid. Aanvankelijk ging het enkel om natuurlijke personen wiens burgerlijke vordering tegen de veroordeelde ontvankelijk en gegrond werd verklaard en die daarenboven zelf gevraagd hadden om geïnformeerd en / of gehoord te worden. In het geamendeerde art 2, 6^o werden twee extra categorieën opgenomen: de persoon die minderjarig, verlengd minderjarig of onbekwaam was op het ogenblik van de feiten en voor wie de wettelijke vertegenwoordiger zich geen burgerlijke partij heeft gesteld, en de natuurlijke persoon die zich omwille van een situatie van materiële onmogelijkheid of kwetsbaarheid geen burgerlijke partij heeft kunnen stellen. Ten aanzien van die twee nieuwe categorieën van personen oordeelt de strafuitvoeringsrechter op hun verzoek of ze een direct en legitiem belang hebben. Hiertoe werd een Titel III 'Bepalingen inzake het slachtoffer' ingevoegd in de tekst van de wet.

De gestemde wet formuleert voor de personen die toegang krijgen tot de slachtoffercategorie een recht om geïnformeerd en gehoord te worden dat op verschillende plaatsen verder gaat dan het oorspronkelijke wetsontwerp. Het recht op informatie

⁵ Over die verwarring zie *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 7 e.v.

⁶ *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2170-010, 45.

⁷ *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2170-010, 159.

⁸ *Parl. St. Senaat* 2005-06, nr. 3-1128/10, 2 (zie ook p. 6).

omvat nu ook: beslissingen van de minister bij niet-naleving van voorwaarden van penitentiair verlof (art. 13), bij voorlopige aanhouding van veroordeelden op penitentiair verlof (art. 14) en bij voorlopige aanhouding van veroordeelden die van een onderbreking van de strafuitvoering genieten (art. 19); verzoeken en vonnissen m.b.t. schorsen, aanpassen of nader omschrijven van opgelegde voorwaarden voor zover die in het belang van het slachtoffer werden opgelegd (art. 63, §1 en §4); en een meer algemeen recht op informatie over burgerlijke partijstelling en verklaring van benadeelde persoon (art. 99, zie ook art. 101). Het recht om gehoord te worden werd in verschillende artikelen nader gespecificeerd door toevoeging van de zinsnede *'over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang moeten worden opgelegd'* (art. 35, §1, art. 44, §3, art. 53, art. 61, §4, art. 90, §1). Het werd verder uitgebreid met betrekking tot verzoeken tot schorsen, aanpassen of nader omschrijven van de opgelegde voorwaarden, voorzover het gaat om voorwaarden opgelegd in het belang van het slachtoffer (art. 63, §2 en §3) en bij herroeping, schorsing of herziening van strafuitvoeringsmodaliteiten, ingeval het gaat om niet-naleving van voorwaarden die in het belang van het slachtoffer werden opgelegd (art. 68, §3).

Tot slot werden ook de slachtoffergerelateerde tegenindicaties verder uitgewerkt. Het risico op het 'verontrusten' van het slachtoffer treedt op bepaalde plaatsen in de plaats van het risico op het 'lastig vallen' van het slachtoffer (art. 5, 2°, art. 7, 2°, art. 16). De tegenindicatie *'de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid'* dient in aanmerking genomen te worden bij de toekenning van beperkte detentie, elektronisch toezicht en voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 28, §1, 4°, art. 47, §1, 4°). De geleverde inspanning om de burgerlijke partij te vergoeden moet ook bij straffen van drie jaar of minder aan bod komen wanneer een voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied of met oog op overlevering overwogen wordt (art. 28, §2, 4°). Tot slot vermeldt art. 56 dat ook de strafuitvoeringsrechtbank geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden in het belang van het slachtoffer kan opleggen.

Samengevat krijgt het slachtoffer dus op vier manieren een meer prominente plek: de gestemde wet heeft (1) een nieuw opschrift, (2) bevat een meer uitgebreide slachtofferdefinitie, (3) omvat een sterker uitgewerkt informatie- en hoorrecht, en (4) vermeldt geherformuleerde en aangevulde slachtoffergerelateerde tegenindicaties. Doorheen de parlementaire werkzaamheden werden de slachtofferbepalingen uit het oorspronkelijke wetsontwerp dus danig aangepast. Van bij de eerste discussies in de Senaatscommissie voor Justitie werd duidelijk dat de 'nieuwe accenten' heel wat parlementsleden tegen de borst stootten. De oorzaak voor die weerstand ligt ten dele in de conflicterende slachtofferdefinities.

3. STRIJD OM EEN SLACHTOFFERDEFINITIE

Tijdens de parlementaire besprekingen merkte senator Luc Willems op dat "(...) *'het slachtoffer' eigenlijk niet bestaat.*"⁹ Het is weinig waarschijnlijk dat Willems hier doelde op klassieke definitiekwesties uit de criminologie, zoals die bijvoorbeeld aan de orde zijn in het werk van labelingtheoretici en kritische victimologen.¹⁰ Maar het is wel zo dat er heel wat getouwtrek was rond de definitie van het slachtoffer die uiteindelijk

⁹ *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1127/5, 65.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld R. QUINNEY, "Who is the victim?", *Criminology*, 1972, 314-323, en meer uitvoerig: T. DAEMS, "Een sociologische verkenning van victimisering", *Panopticon*, 2007, afl. 1, 30-45.

een plek moest krijgen in de tekst van de wet. Uit de strijd tussen de regering en de slachtofferdefinitie die ze in haar wetsontwerp had gelegd enerzijds, en de onderliggende slachtofferdefinitie bij de oppositie anderzijds, werd een slachtoffer 'geconstrueerd'. Zoals we zullen zien, sloten die definities nauwgezet aan bij uiteenlopende bekommernissen, maar in mindere mate bij elkaar.

3.1. De definitie uit het wetsontwerp: het rationele, verantwoordelijke slachtoffer

De slachtofferbepalingen in het wetsontwerp gingen op twee vlakken verder dan de wet van 5 maart 1998. Ten eerste, de rol van het slachtoffer bleef niet beperkt tot de voorwaardelijke invrijheidstelling; ook bij het merendeel van de andere strafuitvoeringsmodaliteiten zou het slachtoffer voortaan rechten kunnen laten gelden. Ten tweede, de aard en zwaarte van de veroordeling werd niet langer gehandhaafd als criterium om personen toegang te ontzeggen tot de wettelijke slachtoffercategorie. Maar anderzijds werd in het wetsontwerp een cruciale beperking ingebouwd: enkel de burgerlijke partij zou zich op de meer uitgewerkte slachtofferbepalingen kunnen beroepen. In de wet van 5 maart 1998 was een andere regeling voorzien: hier kon het slachtoffer (mits het een natuurlijke persoon is) of zijn rechthebbenden gehoord worden voorzover het daarbij een 'legitiem en direct belang' had.¹¹ Daarenboven stelde de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp dat er afgestapt zou worden van de verplichte contactnames met bepaalde categorieën van slachtoffers. De regering voerde een vijftal rechtvaardigingen aan om het slachtoffer te beperken tot de burgerlijke partij.

Ten eerste streefde de regering naar de responsabilisering van de slachtoffers. Slachtoffers moeten een actieve rol vervullen en zelf initiatief nemen. De Memorie van Toelichting vermeldt hierover het volgende: *"Een belangrijk punt betreft de responsabilisering van het slachtoffer. Het ontwerp van wet streeft er naar om de slachtoffers aan te zetten een actieve rol te spelen in de strafprocedure. De verplichte contactnaam met bepaalde categorieën van slachtoffers zoals actueel het geval is, wordt door het ontwerp weggelaten. Het initiatief wordt bij het slachtoffer zelf gelegd. Het responsabiliseringsprincipe wordt aldus doorgetrokken naar de slachtofferdimensie."*¹² In de Kamercommissie voor Justitie stelde de minister dat ze de 'eigen verantwoordelijkheid' van de slachtoffers wilde 'stimuleren': *"(...) dat wil zeggen de persoon in het bezit stellen van de relevante inlichtingen die hem de mogelijkheid bieden zelf uit te maken welke plaats hij wil innemen in de strafrechtelijke procedure en welke gevolgen daarmee gepaard gaan."*¹³ Zo

11 Art 4, §3, 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, vervangen door de wet van 1 juli 1964, *B.S.* 2 april 1998. Zie ook art 12-15, Koninklijk Besluit van 10 februari 1999 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de voorwaardelijke invrijheidstelling, *B.S.* 23 februari 1999. Voor verder commentaar rond slachtoffers in de toenmalige VI-procedure, zie F. PIETERS, "Het slachtoffer in de wetgeving inzake de Voorwaardelijke Invrijheidstelling", *Panopticon*, 2001, 275-281; M. PREUMONT, "La victime face à l'exécution de la peine", in *LES CAHIERS DE L'INSTITUT D'ÉTUDES SUR LA JUSTICE, La place de la victime dans le procès pénal*, Brussel, Bruylant, 2005, 197-212; H. TUBEX, "L'exécution de la peine privative de liberté à l'ombre des victimes: bilan de la brèche ouverte par la procédure de libération conditionnelle", *Revue de droit de l'ULB*, 2005, afl. 1, 281-305. Ook de Commissie-Holsters gebruikte de formulering 'wettig en direct belang' om het slachtoffer te definiëren, zie art 2, 1° van het 'Voorontwerp van Wet betreffende de strafuitvoeringsrechtbank en de externe rechtspositie van de gedetineerden', in COMMISSIE "STRAFUITVOERINGSRECHTBANKEN, EXTERNE RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN EN STRAFTOEMETING", *Eindverslag. Deel 1: Algemene inleiding – strafuitvoeringsrechtbanken en externe rechtspositie van gedetineerden*, Brussel, Ministerie van Justitie, 2003.

12 *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 9.

13 *Parl. St.* Kamer 2005-06, nr. 2170-010, 41.

bekeken is het aan het geïnformeerde slachtoffer om zich met zijn vragen naar het systeem te richten.¹⁴ De verantwoordelijkheid van het strafrechtelijk systeem beperkt zich tot het verschaffen van informatie aan de slachtoffers rond burgerlijke partijstelling (zie art. 99 en art. 101).

Ten tweede beoogde de regering een objectivering van de waardering van de verschillende belangen in het geding. Om die reden werden de slachtoffergerelateerde tegenindicaties in het wetsontwerp grotendeels teruggevoerd tot 'het slachtoffer niet lastig vallen'. De houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers (een tegenindicatie die in art. 2, 3° e) van de wet van 5 maart 1998 was opgenomen), werd uit het lijstje geschrapt omdat die te 'subjectief' zou zijn.¹⁵ In de Memorie van Toelichting stelde de regering daarenboven dat toekomstgericht denken dient te gebeuren *"op grond van objectieve en niet van morele gegevens."*¹⁶

Ten derde meende de regering dat er een evenwicht moest zijn tussen de verschillende partijen. Dit impliceert dat er grenzen gesteld moeten worden aan de aan het slachtoffer toegekende rechten.¹⁷

Ten vierde voerde ze een argument van pragmatische aard aan: een te grote betrokkenheid van al teveel slachtoffers zou het systeem onwerkbaar maken. Vandaar dat slachtoffers niet geïnformeerd of gehoord zouden worden bij uitgangsvergunningen of bij toepassing van (het later geschrapte) art. 20 dat de minister de mogelijkheid wilde bieden om gedetineerden in vrijheid te stellen met het oog op het wegwerken van de overbevolking.¹⁸ De beperking van het slachtoffer tot de éénduidige categorie 'burgerlijke partij' zou ook tijdrovende debatten helpen vermijden: *"Hierdoor worden ook moeilijke debatten met betrekking tot de hoedanigheid van het slachtoffer, zijn legitiem belang en dergelijke vermeden."*¹⁹

Tot slot hanteerde ze een beschermingsargument: het slachtoffer blootstellen aan te veel informatie zou meer schade berokkenen in termen van secundaire victimisering dan goed doen. Dit werd bijvoorbeeld aangevoerd om te motiveren waarom het slachtoffer geen rol krijgt bij de toekenning van een uitgaansvergunning.²⁰

Die vijf rechtvaardigingen samen verschaften de onderbouw voor een beperkte slachtofferdefinitie en ze bereidden daardoor de weg voor een wettelijke definitie die gestoeld werd op de notie van de burgerlijke partij. Het slachtofferconcept uit het wetsontwerp (en dat doorheen de parlementaire werkzaamheden verder verdedigd werd door de minister en haar medewerkers) is een verantwoordelijk slachtoffer dat, voor zover het over al de nodige informatie beschikt, in staat is om zich zelfstandig een weg te banen doorheen de strafrechtsbedeling.

14 Zie ook de uiteenzetting van de adviseur van de minister, M. DE RUE, "Wetsontwerp houdende oprichting van een strafuitvoeringsrechtbank en wetsontwerp betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden", *Orde van de Dag*, 2005, afl. 32, 18-19. Zie ook *Parl. St. Senaat* 2005-06, nr. 3-1128/7, 4 en 15; *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2170-010, 8.

15 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 61.

16 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 63.

17 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 8-9, 40-41.

18 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 11 (over de onhaalbaarheid om slachtoffers te contacteren in geval art. 20 van toepassing is) en pp. 40-41 (meer in algemeen), zie ook *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2170-010, 121. Over het geschrapte art. 20 schreef de adviseur van de minister: *"De snelheid waarmee een dergelijke maatregel wordt genomen, maakt het onmogelijk om de slachtoffers te informeren"*, M. DE RUE, *l.c.*, 18.

19 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 9.

20 *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2170-010, 44 en 78.

3.2. De definitie van de oppositie: het kwetsbare, getraumatiseerde slachtoffer

Maar de argumenten konden niet iedereen overtuigen. Tijdens de parlementaire werkzaamheden werd de reductie van de slachtofferdefinitie tot de burgerlijke partij fel bekritiseerd. Sommige parlementsleden spraken van een stap terug in vergelijking met het verleden. Een groot deel van de debatten was gericht op een uitbreiding van de definitie en de toegekende rechten.²¹ De meerderheid leek gewonnen voor een grotere rol voor het slachtoffer. Slechts enkelen lieten zich meer voorzichtig uit over een al te grote slachtofferbetrokkenheid. Senator Willems vreesde voor een ‘tweede proces’ in de fase van de strafuitvoering²² en senator Vandenberghe waarschuwde voor een te sterke gerichtheid op het ‘private leed’.²³ Maar in grote mate leek er een consensus dat de definitie van de regering niet gepast was en dat de toegekende rechten in het wetsontwerp onvoldoende waren.

Tijdens de debatten spraken parlementsleden van ‘secundaire victimisering’ en de nood van slachtoffers om ‘traumatische’ ervaringen te verwerken. Het slachtoffer verscheen hier niet zozeer als een rationele en geresponsabiliseerde keuzemaker, maar veeleer als een kwetsbaar wezen dat nood heeft aan professionele ondersteuning. De verantwoordelijkheid van het strafstelsel naar het slachtoffer toe werd beklemtoond, en niet andersom. Het contrast met de positie van de regering wordt mooi geïllustreerd door de discussie of de strafuitvoeringsrechtbank al dan niet zitting mag hebben in de gevangenis. Verschillende parlementsleden drukten hun bezorgdheid uit over deze mogelijkheid. Daarbij werd gewezen op het risico voor secundaire victimisering en de mogelijke angst van het slachtoffer om zittingen in de gevangenis bij te wonen.²⁴ Kamerlid Malmendier las tijdens de plenaire Kamervergadering van 29 maart 2006 geëmotioneerd een getuigenis voor van een slachtoffer dat hem bericht had over zijn negatieve ervaringen met een bezoek aan de gevangenis van Aarlen om de zitting van de commissie voor voorwaardelijke invrijheidstelling bij te wonen. Het slachtoffer had al zijn opmerkingen ingegeven in een elektronische agenda, maar mocht deze niet meenemen in de gevangenis en zag daarom af van bijwonen van de zitting.²⁵ De regering van haar kant, verdedigde de optie om sessies te houden in de gevangenis door te wijzen op de *“problemen en risico’s die verband houden met de uithaling en de overbrenging van gedetineerden.”*²⁶ Daarenboven stipte de minister aan dat het slachtoffer zich kan laten vertegenwoordigen door zijn advocaat.²⁷ En tot slot kwam het responsa-

21 Twee andere thema’s die tijdens de parlementaire discussie steeds terugkeerden, waren de (beperkte) middelendiscussie en de gevreesde werklast enerzijds, en het debat rond de verdeling van de bevoegdheden tussen de strafuitvoeringsrechter en de multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank op basis van het onderscheid 3 jaar of minder *vs.* meer dan 3 jaar anderzijds. Zie hierover tevens R. PERRIENS, “De strafuitvoeringsrechtbank: een prenataal onderzoek”, *Panopticon*, 2005, afl. 4, 64-73; R. PERRIENS, “Wie is er bang voor de strafuitvoeringsrechtbank?”, *Orde van de Dag*, 2005, afl. 32, 7-14. Ook andere auteurs aan het themanummer (met als titel: ‘Wie is er bang van de strafuitvoeringsrechtbank?’) van *Orde van de Dag*, dat in december 2005 verscheen (onder redactie van K. VAN CAUWENBERGHE en H. TUBEX), laten zich op deze (en andere) punten kritisch uit.

22 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 10 en 50. Hij herhaalde dit in de plenaire vergadering van 15 december 2005, zie *Parl. St. Senaat* 2005-06, nr. 3-140, 40. Ook senator Mahoux kon zich in die bezorgdheid terugvinden, zie *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 64.

23 *Parl. St. Senaat* 2005-06, nr. 3-1128/7, 13.

24 Zie bijvoorbeeld *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. 2170-010, 18 en 36.

25 Zie *Parl. St. Kamer* 2005-06, nr. CRIV 51 PLEN 199, 38-39.

26 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/1, 5. Dit argument werd herhaald in de Senaatscommissie voor Justitie, zie *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 72.

27 *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 72.

biliseringsargument ook hier naar boven: slachtoffers zouden op die manier een beter zicht krijgen op het lot van de gedetineerde.²⁸

De parlementsleden die zich kantten tegen de slachtofferdefinitie van de regering, kregen ook steun van buitenaf.²⁹ De bezorgdheid van Annie Devos van de Dienst Justitiehuisen werd als volgt in de parlementaire stukken opgenomen: *“Door nu het slachtoffer te verplichten zich burgerlijke partij te stellen, vreest spreekster dat men de polarisatie dader-slachtoffer in de hand werkt.”*³⁰ Leo Van Garsse van de vzw Suggnomè had ook zijn bedenkingen bij dit polariserend effect: *“Te vrezen valt dat deze vertaling van rechten van het slachtoffer in de feiten een polariserend effect heeft. Alsof de opsluiting van de dader voor het slachtoffer per definitie goed nieuws, zijn invrijheidstelling per definitie slecht nieuws is. Inderdaad, wat moet het slachtoffer met deze informatie doen, tenzij 's avonds met grotere zorg deuren en luiken sluiten?”*³¹ Daniel Martin van het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid pleitte voor een meer proactieve benadering: de strafrechtsbedeling moet slachtoffers zelf benaderen in plaats van een afwachterende houding aan te nemen.³²

De oppositie was deels succesvol. Zoals hierboven al toegelicht werd, zijn er opmerkelijke verschillen tussen het wetsontwerp en de uiteindelijke wet. Maar toch bleef de slachtofferdefinitie uit het wetsontwerp grotendeels overeind. De twee nieuwe categorieën (art 2, 6 b) en c)) kunnen slechts betrokken worden voor zover de strafuitvoeringsrechter hun verzoek inwilligt. Daarenboven blijft de notie ‘burgerlijke partij’ de sleutel tot de deur van de strafuitvoering: wie burgerlijke partij is heeft onmiddellijk toegang, de anderen krijgen toegang voor zover ze kunnen uitleggen waarom ze geen burgerlijke partij zijn.

3.3. De penitentiaire beheersproblematiek en de zoektocht naar een compatibel slachtoffer

Waarom was de regering eerder terughoudend in haar slachtofferdefinitie? Hierboven werd erop gewezen dat de regering een vijftal motiveringen aanhaalde om de keuzes uit het wetsontwerp te verantwoorden. Een aantal daarvan zijn zeker zinvol en worden ook buiten regeringskringen volmondig ondersteund. Zo had de Commissie Holsters er reeds eerder op gewezen dat de houding ten opzichte van het slachtoffer een ‘moeilijk te gebruiken tegenaanwijzing’ is. Op basis van twee terechte vaststellingen – het quasi gebrek aan contact tussen gedetineerde en slachtoffer en de benarde sociaal-economi-

28 *Parl. St.* Kamer 2005-06, nr. 2170-010, 19 en 35. De minister beloofde tevens dat een circulaire één en ander verder zou verduidelijken om bijkomend ‘trauma’ te vermijden, *Parl. St.* Kamer 2005-06, nr. 2170-010, 67.

29 Ook de Raad van State had zich in haar advies al kritisch uitgelaten over de invulling van de slachtofferbepalingen van het voorontwerp, zie *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, 162 e.v.

30 *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1127/5, 49.

31 L. VAN GARSSE, “Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie en het herstelrecht: een verhaal van klok en klepel?”, *Orde van de Dag*, 2005, afl. 32, 48. Zie ook L. VAN GARSSE, “De externe rechtspositie van de gedetineerden en het herstelrecht. Een poging tot situering”, *Suggnomè Nieuwsbrief*, 2005, afl. 3, 3-14; R. PERRIENS, “De strafuitvoeringsrechtbank: een prenataal onderzoek”, *l.c.*, 70-71; R. PERRIENS, “Een metaforensische beschouwing over slachtoffers en externe rechtspositie”, *Suggnomè Nieuwsbrief*, 2005, afl. 3, 14-18; E. SNEIDERS, S. VAN NEDER en K. ZEELMAEKERS, “De positie van het slachtoffer in het kader van de strafuitvoeringsrechtbanken”, *Suggnomè Nieuwsbrief*, 2005, afl. 3, 18-22; X. DE RIEMAECCKER en G. VERVAEKE, “De strafuitvoeringsrechtbanken: een kritische kijk op de huidige blauwdrukken vertrekkende vanuit het advies van de Hoge Raad voor de Justitie”, *Orde van de Dag*, 2005, afl. 32, 23-24 en 28.

32 *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1127/5, 59.

sche situatie van de meeste gedetineerden – pleitte ze voor de afschaffing van deze tegenindicatie.³³ Ook de opvatting dat het slachtofferbelang niet mag overheersen en dat het ‘evenwicht’ tussen dader en slachtoffer bewaard moet worden, is legitiem. Dit is zeker zo in het licht van een wijdverbreide en terechte bekommernis dat slachtoffers en daders in een *zero-sum* spel verwickeld zouden kunnen geraken.³⁴

Maar omdat beide motiveringen – net als de drie andere overigens – aansturen op een *beperkte* slachtofferdefinitie, werden ze wellicht ook interessant in het licht van de aanslepende overbevolkingsproblematiek. Dit is de hypothese die ik in het vervolg van dit artikel verder zou willen uitwerken. De overbevolking van de Belgische gevangenisvormde nu eenmaal de niet weg te denken achtergrond waartegen de ganse wets-hervorming zich moest voltrekken. Het is daarenboven een realiteit waarmee de nieuwe rechtbanken sowieso snel geconfronteerd zouden worden. En net op dit vlak beloofde de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken een kleine revolutie teweeg te brengen. Zou het kunnen dat de overbevolkingsproblematiek haar sporen nagelaten heeft in het constructieproces van het slachtoffer?

Met de oprichting van de nieuwe rechtbanken worden heel wat cruciale bevoegdheden van de uitvoerende naar de rechterlijke macht overgedragen. Gedurende vele jaren konden opeenvolgende ministers van Justitie eigenhandig ingrijpen in het beheer van de gevangenispopulatie. Een ingenieus systeem van niet-uitvoering van korte gevangenisstraffen en voorlopige invrijheidstellingen – uitgestippeld in een veelvoud aan ministeriële omzendbrieven – zorgde voor een beperktere instroom en een vlottere uitstroom. De wet van 5 maart 1998 die de voorwaardelijke invrijheidstelling aan daartoe bevoegde commissies toevertrouwde, betekende maar een beperkte inbreuk op die ministeriële speelruimte: het overgrote deel van de uitstroom zou alsnog via het systeem van de voorlopige invrijheidstelling bewerkstelligd worden. De ministeriële omzendbrief nr. 1771 van 17 januari 2005, die de bestaande regelgeving terzake bundelde, liet op dat vlak geen twijfel bestaan: het doel van de voorlopige invrijheidstelling is de aanpak van de overbevolking.³⁵

De strafuitvoeringsrechtbanken halen echter het ganse systeem onderuit. Dit is niet verwonderlijk: het vormde immers de kern van de ganse hervorming. Maar het deed wel vragen rijzen over hoe het dan verder moest: hoe de gevangenisbevolking in de toekomst beheersen wanneer de rechterlijke macht de controle overneemt? Die vraag lijkt haar stempel gedrukt te hebben op de ganse hervorming – inclusief de constructie van het slachtoffer. De potentiële repercussies van de machtsoverdracht moesten in het wetsontwerp zo veel mogelijk geneutraliseerd worden. Dit betekende dat de slachtofferdefinitie ook mede geïnspireerd werd door de prangende beheersproblematiek. De noden van het slachtoffer kregen een plek – maar ze moesten daarin wellicht hun meerdere erkennen in de hogere nood om de penitentiaire (over)bevolking

33 COMMISSIE “STRAFUITVOERINGSRECHTBANKEN, EXTERNE RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN EN STRAFTOEMETING”, *o.c.*, 76.

34 Met deze kanttekening dat de evenwichtsmetafoor zelf vatbaar is voor discussie. Zie hierover: T. DAEMS, “Slachtoffers en evenwichtsdenken in het debat over de Basiswet Gevangeniswezen”, *Fatik*, 2005, afl. 106, 5-9.

35 De doelstelling van de omzendbrief werd onverbloemd als volgt omschreven: “De voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden met hoofdgevangenisstraffen tot en met 3 jaar, al dan niet met recht op verblijf in het land, heeft tot doel de overbevolking in de gevangenis, en de negatieve gevolgen hiervan voor gedetineerden en personeel, tegen te gaan.” Zie aflevering 107 (jaargang 2005) van het gevangenis tijdschrift *Fatik* waarin de omzendbrief opgenomen werd, en Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden. Tweede herwerkte editie*, Brussel, De Boeck & Larcier, 2006, 218-229.

binnen beheersbare proporties te houden. Het wetsontwerp bevatte daarom een reeks bepalingen die gericht waren op die beheersproblematiek³⁶, bijvoorbeeld:

- In het wetsontwerp was oorspronkelijk een art. 20 opgenomen dat de minister van Justitie de mogelijkheid bood om over te gaan tot voorlopige invrijheidstelling van bepaalde categorieën van gedetineerden wanneer er een ernstig probleem van penitentiaire overbevolking was. Op die manier hoopte de uitvoerende macht alsnog een stok achter de deur te houden om de overbevolkte gevangenissen te ontvolken. Slachtoffers zouden niet geïnformeerd worden over dergelijke beslissingen. Dit artikel overleefde de parlementaire bespreking niet.
- De nieuwe wet laat de strafuitvoeringsrechter toe om gevangenisstraffen van 1 jaar of minder om te zetten in werkstraffen. De minister van Justitie sprak de hoop uit dat deze voorziening de overbevolking zou helpen terugdringen door korte gevangenisstraffen om te zetten in werkstraffen.³⁷ In de Memorie van Toelichting stelde de regering dat deze bepaling een concretisering is van haar wil om de vrijheidsbenemende straf tot ultimum remedium te maken.³⁸ Eén van de gehoorde experts, Freddy Pieters, merkte daarover het volgende op: *“Het wetsontwerp betreffende de externe rechtspositie blijkt voornamelijk ingegeven door de wil om de problematiek van de overbevolking van de gevangenissen op te lossen. Men voelt er het streven naar een afremming van de input en een versnelling van de output op het vlak van gevangenisbevolking.”*³⁹
- De procedure voor voorwaardelijke invrijheidstelling die oorspronkelijk in het wetsontwerp voorzien was, was zo opgebouwd dat vele gedetineerden zonder al te veel problemen de gevangenis vervroegd zouden kunnen verlaten. In de Memorie van Toelichting werd aangegeven dat het de bedoeling was dat, bij straffen van 3 jaar of minder, de procedure zo veel mogelijk zou aansluiten bij het ‘actuele systeem’, d.w.z. bij het gangbare systeem van de voorlopige invrijheidstelling.⁴⁰ De lijst van tegenindicaties in het wetsontwerp leek inderdaad sterk op de gangbare tegenindicaties bij de voorlopige invrijheidstelling, zoals vermeld in de ministeriële circulaire van 17 januari 2005.⁴¹ En ook de bevoegdheidsverdeling tussen de alleenzettelende strafuitvoeringsrechter en de multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbank op basis van de 3-jaar regel (die overigens fel bekritiseerd werd),⁴² lijkt vooral ingegeven door de vrees dat een multidisciplinaire behandeling van al te veel zaken de uitstroom zou afremmen.⁴³ VI-Commissielid Etienne

³⁶ Zie ook M. DE RUE, *l.c.*, 17 en de toespraak van de minister tijdens de studiedag ‘De commissie Holsters buitenspel?’ waarin ze, in het licht van de overbevolkingsproblematiek, het behoud van de voorlopige invrijheidstelling verdedigde, L. ONKELINX, “Standpunt en verdere beleidsopties van de minister van Justitie”, in I. AERTSEN, K. BEYENS, S. DE VALCK en F. PIETERS (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafvuivvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 153.

³⁷ *Parl. St. Senaat* 2005-06, nr. 3-1128/10, 8.

³⁸ *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 79.

³⁹ *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 36.

⁴⁰ *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 48 en 56. Vergelijk ook: “De minister betwijfelt of de werklust van de justitieassistenten door dit ontwerp werkelijk zal toenemen. Het ontwerp is gebaseerd op bestaande omzendbrieven en praktijken”, *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1127/5, 24.

⁴¹ Zie *Fatik*, afl. 107, en Y. VAN DEN BERGE, *o.c.*, 222 e.v. Vergelijk ook met het advies van de Raad van State, *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1, 171.

⁴² Ook voor zaken van 3 jaar of minder kan een multidisciplinaire beoordeling wenselijk en noodzakelijk zijn. Zie R. PERRIENS, “De strafuitvoeringsrechtbank: een prenataal onderzoek”, *l.c.*, 67-68.

⁴³ Zie ook F. PIETERS, “Teveel zielen drukt de pret – revisited”, in F. VERBRUGGEN, R. VERSTRAETEN, D. VAN DAELE en B. SPRIET (eds.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2005, 515.

drukte haar vrees uit dat de rol van de rechter in zaken van drie jaar of minder zich zou beperken tot het plaatsen van een stempel: *“Voor de minst belangrijke straffen dreigt men te verzeilen in een systeem van automatische invrijheidstelling met de bedoeling plaats vrij te maken in de gevangenissen.”*⁴⁴

In het licht van die bezorgdheid om de penitentiaire capaciteit wordt het ook beter begrijpbaar waarom de regering wellicht wat gewrongen zat met een al te sterke betrokkenheid van het slachtoffer bij de strafuitvoering. Bepaalde beslissingen – zoals massale voorlopige invrijheidstellingen in het kader van het oorspronkelijke art. 20 – zouden perfect legitiem zijn in het licht van bekommernissen rond overbevolking, maar zouden wellicht moeilijk verteerbaar zijn voor slachtoffers. Extra slachtoffergereleerde tegenindicaties zouden de procedures omslachtiger maken en invrijheidstellingen mogelijks vertragen. Systematische contactname’s met slachtoffers en een al te uitgebreid informatie- en hoorrecht zouden veel tijd en energie kosten. Vanuit deze (beheers)optiek valt het beter te begrijpen waarom het slachtoffer in het wetsontwerp zo geconstrueerd werd: het slachtoffer als burgerlijke partij lijkt meer compatibel te zijn met de hoofdbezorgdheid van een vlotte door- en uitstroom uit de gevangenissen.

Dat die beheerslogica zo’n sterke impact had op de invulling van de slachtofferbepalingen in de wet van 17 mei 2006, zou ook kunnen blijken uit het feit dat in de bemiddelingswet van 22 juni 2005 een heel ander slachtoffer geconstrueerd kon worden.⁴⁵ Art. 6 van deze wet (het nieuwe art. 553, §1 Sv) stelt hier dat *“Onder voorbehoud van artikel 216ter van dit Wetboek, kan elke die een direct belang heeft in elke fase van de strafprocedure en tijdens de strafuitvoering verzoeken om bemiddeling”*. De Memorie van Toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat het bemiddelingsaanbod zich richt tot *“alle personen die betrokken zijn in een strafprocedure”* en zich niet beperkt *“(…) tot deze personen die een wettelijk bepaald statuut in de strafprocedure hebben zoals bijvoorbeeld de burgerlijke partij.”*⁴⁶ Dit betekent dat slachtoffers die geen burgerlijke partij zijn wel een beroep kunnen doen op de bemiddeling in de fase van de strafuitvoering - maar niet geïnformeerd of gehoord kunnen worden volgens de Wet van 17 mei 2006, tenzij de strafuitvoeringsrechter hen via de weg van de twee toegevoegde categorieën toelaat. De parlementaire besprekingen van de wetsontwerpen op de bemiddeling en strafuitvoeringsrechtbanken volgden elkaar snel op, maar toch krijgen we een gans andere invulling van het slachtofferluik.⁴⁷ Een cruciaal verschilpunt, zo lijkt het, is dat in het eerste geval de hete adem van de penitentiaire capaciteitsproblematiek niet of nauwelijks gevoeld werd, terwijl deze in het tweede geval des te feller aanwezig was.

BESLUIT

Al meer dan een kwarteeuw lang wordt de overbevolking in de Belgische strafinrichtingen aangekaart in *Panopticon*. De impact ervan reikt verder dan het dagdagelijkse reilen en zeilen in de volgepakte gevangenissen: Freddy Pieters schreef onlangs dat

⁴⁴ *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1127/5, 41.

⁴⁵ Wet van 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, *B.S.* 27 juli 2005.

⁴⁶ *Parl. St.* Kamer 2004-05, nr. 1562/001, 10.

⁴⁷ Zie ook R. PERRIENS, “De strafuitvoeringsrechtbank: een prenataal onderzoek”, *I.c.*, 70-71; R. PERRIENS, “Een metaforensische beschouwing over slachtoffers en externe rechtspositie”, *I.c.*, 16-17; L. VAN GARSSE, “Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie en het herstelrecht: een verhaal van klok en klepel?”, *I.c.*, 50-51; L. VAN GARSSE, “De externe rechtspositie van de gedetineerden en het herstelrecht. Een poging tot situering”, *I.c.*, 12.

overbevolking nieuwe wetten dreigt te ‘vervuilen’.⁴⁸ Voor en na de stemming van de wetten van 17 mei 2006 was de overbevolkingsproblematiek niet weg te branden uit de actualiteit.⁴⁹ Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de recente hervorming niet altijd even ‘proper’ verlopen is. Gelet op de materie kon ook moeilijk anders verwacht worden. De oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken maakt een einde aan een lang tijdperk waarin opeenvolgende ministers van Justitie eigenhandig de penitentiaire (over)bevolking konden beheren en (deels) beheersen. Die machtsoverdracht heeft implicaties die, zoals hierboven betoogd werd, reiken tot aan de concrete invulling van de slachtofferbepalingen in de wet van 17 mei 2006.

Tegen de achtergrond van volle gevangenissen en budgettaire krapte vond een strijd om definitie plaats die vooral in het voordeel van de regering beslecht lijkt te zijn. Dit neemt echter niet weg dat er belangrijke verschillen zijn tussen het wetsontwerp en de uiteindelijke wet. Die verschillen zullen ook praktische gevolgen hebben. De vraag stelt zich daarom of het aanvankelijk ‘compatibel’ geachte slachtoffer nog altijd ‘compatibel’ is, d.w.z. of het uiteindelijk gerealiseerde slachtofferluik niet al te veel problemen zal opleveren voor de toekomstige aanpak van een aanslepende overbevolkingsproblematiek. In vergelijking met het wetsontwerp is de uiteindelijke wet zeker slachtoffervriendelijker geworden, maar ook beheersonvriendelijker: de extra hoor- en informatieverplichtingen vragen hoe dan ook om extra investeringen in mankracht die, wanneer ze niet gerealiseerd worden, tot vertragingen in de uitstroom kunnen leiden. Het wordt daarom afwachten wat de praktische weerslag van de recente hervorming zal zijn – zowel in termen van slachtofferbetrokkenheid, als in termen van beheer van de gevangenisbevolking.

BIJLAGE: VERGELIJKING SLACHTOFFERBEPALINGEN: WETSONTWERP 20 APRIL 2005 VS. WET 17 MEI 2006

Wetsontwerp 20 april 2005

Opschrift:

“Wetsontwerp betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden”

Wet 17 mei 2006

Opschrift:

“Wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten”

⁴⁸ F. PIETERS, *l.c.*, 514.

⁴⁹ Op 13 april 2006 werd een voorlopige recordhoogte opgetekend van 9,828 gedetineerden. Als de personen onder elektronisch toezicht mee in rekening gebracht worden, dan stond de teller die dag op 10,182. Zie J. STRYPSTEIN, “Editoriaal: 10.000!”, *Fatik*, 2006, afl. 110, 3.

Definitie slachtoffer:

Art 2, 6°: “het slachtoffer: een natuurlijke persoon wiens burgerlijke vordering tegen de veroordeelde in de strafzaak die tot zijn veroordeling heeft geleid, ontvankelijk en gegrond wordt verklaard en die in de door de wet bepaalde gevallen bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit vraagt om te worden geïnformeerd en/of te worden gehoord volgens de regels bepaald door de koning”

Recht op informatie:

-toekenning eerste penitentiair verlof (art 9, §2)

-toekenning onderbreking van strafuitvoering (art 16, §2)

-zitting strafuitvoeringsrechter toekenning strafuitvoeringsmodaliteit (art 37, §1)

Definitie slachtoffer:

Art 2, 6° : “het slachtoffer: de volgende categorieën van personen die bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit kunnen vragen om te worden geïnformeerd en/of te worden gehoord in de door deze wet bepaalde gevallen, volgens de door de Koning bepaalde regels:

a) de natuurlijke persoon wiens burgerlijke vordering ontvankelijk en gegrond wordt verklaard;

b) de persoon die minderjarig, verlengd minderjarig of onbekwaam was op het ogenblik van de feiten en voor wie de wettelijke vertegenwoordiger zich geen burgerlijke partij heeft gesteld;

c) de natuurlijke persoon die zich omwille van een situatie van materiële onmogelijkheid of kwetsbaarheid geen burgerlijke partij heeft kunnen stellen.

Ten aanzien van de onder b) en c) genoemde categorieën, oordeelt de strafuitvoeringsrechter op hun verzoek, overeenkomstig de bepalingen van Titel III, of ze een direct en legitiem belang hebben”

Recht op informatie:

-toekenning eerste penitentiair verlof (art 10, §2)⁵⁰

-beslissing minister bij niet-naleving voorwaarden penitentiair verlof (art 13)

-beslissing minister na voorlopige aanhouding veroordeelde op penitentiair verlof (art 14)

-toekenning onderbreking van strafuitvoering (art 17, §2)

-beslissing minister na voorlopige aanhouding veroordeelde die van onderbreking strafuitvoering geniet (art 19)

-zitting strafuitvoeringsrechter toekenning strafuitvoeringsmodaliteit (art 34, §1)

⁵⁰ Art. 54 van de Wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) (B.S. 28 december 2006) vult dit verder aan met de woorden “en, in voorkomend geval, van de voorwaarden die in zijn belang zijn opgelegd.”

-zitting strafuitvoeringsrechter verlen- ging strafuitvoeringsmodaliteit (art 47, §2)	-zitting strafuitvoeringsrechter verlen- ging strafuitvoeringsmodaliteit (art 44, §2)
-beslissing strafuitvoeringsrechter en, in voorkomend geval, voorwaarden opge- legd in belang van slachtoffer (art 49, §1)	-beslissing strafuitvoeringsrechter en, in voorkomend geval, voorwaarden opge- legd in belang van slachtoffer (art 46, §1)
-zitting strafuitvoeringsrechtbank toe- kenning strafuitvoeringsmodaliteit (art 55, §1)	-zitting strafuitvoeringsrechtbank toe- kenning strafuitvoeringsmodaliteit (art 52, §1)
-beslissing strafuitvoeringsrechtbank en, in voorkomend geval, voorwaarden opge- legd in belang van slachtoffer (art 61, §1)	-beslissing strafuitvoeringsrechtbank en, in voorkomend geval, voorwaarden opge- legd in belang van slachtoffer (art 58, §1)
-zitting strafuitvoeringsrechtbank wijzi- ging beslissing (art 64, §2)	-zitting strafuitvoeringsrechtbank wijzi- ging beslissing (art 61, §2)
	-verzoek tot schorsen, aanpassen, nader omschrijven van opgelegde voorwaarden, voor zover in belang van slachtoffer opge- legd (art 63, §1)
	-vonnis over verzoek tot schorsen, aanpas- sen, nader omschrijven opgelegde voor- waarden, voor zover in belang van slacht- offer opgelegd (art 63, §4)
-herroeping of schorsing strafuitvoerings- maatregel, of in geval van herziening, van de in het belang van het slachtoffer gewij- zigde voorwaarden (art 71, §6)	-herroeping of schorsing strafuitvoerings- maatregel, of in geval van herziening van de in het belang van het slachtoffer gewij- zigde voorwaarden (art 68, §6)
-beslissing toekenning voorlopige invrij- heidstelling om medische redenen (art 77, §3)	-beslissing toekenning voorlopige invrij- heidstelling om medische redenen (art 74, §3)
-beslissing herroeping voorlopige invrij- heidstelling om medische redenen (art 81, §5)	-beslissing herroeping voorlopige invrij- heidstelling om medische redenen (art 78, §5)
-zitting strafuitvoeringsrechter over ver- vanging van vrijheidsstraf door werkstraf (art 92, §1)	-zitting strafuitvoeringsrechter over ver- vanging van vrijheidsstraf door werkstraf (art 89, §1)
-beslissing vervanging vrijheidsstraf door werkstraf (art 98)	-informatie over de nadere regels voor burgerlijke partijstelling en verklaring van benadeelde persoon (art 99)
	-rechter licht burgerlijke partij in over de mogelijkheden om in kader van strafuit- voering te worden gehoord over voor- waarden die in belang van burgerlijke partij moeten worden opgelegd (art 101)

Hoorrecht:

-door strafuitvoeringsrechter bij toekenning strafuitvoeringsmodaliteit (art 38, §1)

-door strafuitvoeringsrechter bij verlenging strafuitvoeringsmodaliteit (art 47, §3)

-door strafuitvoeringsrechtbank bij toekenning strafuitvoeringsmodaliteit (art 56)

-door strafuitvoeringsrechtbank bij wijziging beslissing (art 64, §4)

-door strafuitvoeringsrechter bij vervanging vrijheidsstraf door werkstraf (art 93, §1)

Slachtoffergelateerde tegenindicaties:

Hoorrecht:

-door strafuitvoeringsrechter bij toekenning strafuitvoeringsmodaliteit 'over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang moeten worden opgelegd' (art 35, §1)

-door strafuitvoeringsrechter bij verlenging strafuitvoeringsmodaliteit 'over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang moeten worden opgelegd' (art 44, §3)

-door strafuitvoeringsrechtbank bij toekenning strafuitvoeringsmodaliteit 'over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang moeten worden opgelegd' (art 53)

-door strafuitvoeringsrechtbank bij wijziging beslissing 'over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang moeten worden opgelegd' (art 61, §4)

-verzoek tot schorsen, aanpassen, nader omschrijven van opgelegde voorwaarden voorzover het om voorwaarden opgelegd in belang van slachtoffer gaat (art 63, §3); slachtoffer kan opmerkingen schriftelijk meedelen (art 63, §2)

-bij herroeping, schorsing, herziening strafuitvoeringsmodaliteiten, ingeval niet-naleving van voorwaarden die in het belang van het slachtoffer werden opgelegd (art 68, §3)

-door strafuitvoeringsrechter bij vervanging vrijheidsstraf door werkstraf 'over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang moeten worden opgelegd' (art 90, §1)

Slachtoffergelateerde tegenindicaties:

-risico 'verontrusten' van slachtoffer (bij toekennen van uitgaansvergunning (art 5, 2°), penitentiair verlof (art 7, 2°), onderbreking van strafuitvoering (art 16))

-risico 'lastig vallen' van slachtoffer (bij toekennen van uitgaansvergunning (art 4, 2°), penitentiair verlof (art 6, 2°), onderbreking van strafuitvoering (art 15), beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling (bij drie jaar of minder) (art 30, §1, 3°), voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied (bij drie jaar of minder) (art 30, §2, 3°), beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling (bij meer dan drie jaar) (art 50, §1, 3°), voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied (bij meer dan drie jaar) (art 50, §2, 3°), voorlopige invrijheidstelling om medische redenen (art 76, 1°))

-geleverde inspanning om burgerlijke partij te vergoeden (bij toekenning voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied (bij meer dan drie jaar) (art 50, §2, 4°))

-geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden in belang van het slachtoffer opgelegd door strafuitvoeringsrechter (art 43)

-risico 'lastig vallen' van slachtoffer (bij toekenning van beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling (bij drie jaar of minder) (art 28, §1, 3°), voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering (bij drie jaar of minder) (art 28, §2, 3°), beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling (bij meer dan drie jaar) (art 47, §1, 3°), voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering (bij meer dan drie jaar) (art 47, §2, 3°), voorlopige invrijheidstelling om medische redenen (art 73, 1°))

-houding van veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers (bij toekenning van beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling (bij drie jaar of minder) (art 28, §1, 4°), beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling (bij meer dan drie jaar) (art 47, §1, 4°))

-geleverde inspanning om burgerlijke partij te vergoeden (bij toekenning voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering (bij drie jaar of minder) (art 28, §2, 4°), voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering (bij meer dan drie jaar) (art 47, §2, 4°))

-geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden in belang van het slachtoffer opgelegd door strafuitvoeringsrechter (art 40) en strafuitvoeringsrechtbank (art 56)