

De uitvoering van de straffen en de uitvoeringsrechtbank

F. Pieters

Inleiding

Het Voorontwerp van Strafwetboek, opgesteld door de Heer R. Legros, Koninklijk Commissaris voor de Hervorming van het Strafwetboek is ontegensprekelijk een belangrijk document. Zoals de Heer Minister van Justitie in zijn 'Ten Geleide' stelt, is het samenstellen van een wetboek een opdracht die een zeer grote verantwoordelijkheid met zich brengt omdat het bestemd is om geruime tijd mee te gaan, en ... 'bovendien is het mogelijk dat de daarin vastgelegde beleidslijnen lang onomkeerbaar blijven, ook al is daarbij uitgegaan van een onjuiste benadering'.

Voor de penitentiaire administratie, de plaatselijke gevangenisdirecties, de bewaarders en al het andere personeel dat in en om de gevangenissen werkt (cf. sociaal assistenten, gedragswetenschappers ...) houden verschillende voorstellen van de Koninklijke Commissaris fundamentele veranderingen in. De wijzigingen zijn zo essentieel dat sommigen spreken van een 'grondverschuiving'. Binnen de administratie werd aan de gevangenisdirecties gevraagd de voorstellen binnen werkgroepen te bestuderen en hun adviezen over te maken aan het Centraal Bestuur. Ook andere groepen (sociaal assistenten) hebben dit gedaan, naast natuurlijk het Centraal Bestuur van de penitentiaire administratie zelf. De vruchten van al deze gedachtenwisselingen zullen worden overgemaakt aan de Heer Minister van Justitie.

Wat concreet deze tekst betreft, wens ik er geen twijfel over te laten bestaan: dit is niet het officiële standpunt van de administratie maar ons 'gedachtengoed' over het Voorontwerp. Wel is het zo dat wij ideeën hebben geput uit de werkgroep waaraan wij deelnamen en dat wij kennis hebben genomen van de verslagen van de verschillende werkgroepen.

Wij verheugen ons er ten eerste over dat op deze studiedag ook een stem verleend is aan een persoon die in de dagelijkse praktijk van het gevangeniswezen staat, on the field.

Met beide handen hebben wij deze kans te baat genomen: als rechtstreeks geïnteresseerden hebben wij niet alleen het recht, maar, naar ik meen, ook de plicht ons standpunt kenbaar te maken en zo bij te dragen tot de verwezenlijking van een zo belangrijk project als een nieuw Strafwetboek.

I. Voorafgaande opmerkingen

Wij willen als gevangenisdirecteur onze bedenkingen formuleren over dit Voorontwerp. Het principe toepassend van de schoenmaker die bij zijn leest blijft zullen wij ons niet inlaten met de materieel strafrechtsdogmatische leerstukken als de poging, de werking van de Strafwet in de tijd of de gronden van rechtvaardig-

ging. Het zwaartepunt van ons betoog zal bijgevolg handelen over de Executierechtbank en haar bevoegdheden.

Toch mogen wij bepaalde voorstellen van Mr. Legros over andere terreinen niet geheel onbesproken laten. M.n. het Hoofdstuk V 'Straffen' kan belangrijke consequenties hebben naar ons werk toe. Het afschaffen van de korte gevangenisstraf (minder dan 6 maanden), het wegvallen van de subsidiaire gevangenisstraf voor de geldboeten en de aandacht voor alternatieve straffen (cf. de schuldigverklaring; diensten aan de gemeenschap, ...) zijn zaken die (hopelijk) tot gevolg zullen hebben dat de gevangenispopulatie zal dalen. 'Hopelijk' zeg ik, want er moet over gewaakt worden dat deze wijzigingen en alternatieven er niet toe leiden dat mensen die nu uit het strafrechtcircuit blijven er via deze wegen inkomen, of dat de straftoemeting zich naar boven toe aanpast; doch laat ons het kind niet nu al met het badwater weggooien. De prangende overbevolking waarmee wij nu al jaren kampen, met al zijn nefaste gevolgen voor zowel gedetineerden als personeel, is — naar mijn gevoel — één der belangrijkste penitentiaire problemen waartoe vele andere problemen kunnen herleid worden.

Het depenaliseren van de landloperij en het overdragen van deze groep mensen aan de hulpverlening draagt onze goedkeuring weg, evenals het 'aftoppen' van de vrijheidsstraffen. Niet alleen werken lange gevangenisstraffen bepaalde carcerale pathologieën in de hand, maar ook voor het personeel is het werken met 'hopeloze' gevallen deprimerend en vooral ook gevaarlijk. Mensen alle hoop ontnemen en hen met de rug tegen de muur 'plakken' leidt onvermijdelijk tot gewelddadige reacties. Wie niets te verliezen heeft, heeft alles te winnen, welke ook de prijs is.

De bijzondere aandacht die het Voorontwerp a.h.w. 'uitademt' voor de desocialiserende effecten van de vrijheidsstraf verheugt ons, evenals de aandacht voor de slachtoffers. In de eerste plaats is dat uiteraard belangrijk voor de slachtoffers, doch ook de daders van de misdrijven kunnen zich daardoor enigszins rehabiliteren en ook wij, de dirty-workers, kunnen mogelijk aan achting winnen in de ogen van het grote publiek.

Wat mij bij het bestuderen van dit Voorontwerp steeds voor ogen is gebleven, is dat er zich qua voorlopige hechtenis belangrijke aanpassingen opdringen, willen bepaalde opties van de Koninklijke Commissaris geen dode letter blijven. Wat baten immers niet-uitvoering van de korte straf, of het bestaan van de mogelijkheid van het niet-uitvoeren van een straf tot 1 jaar als een man of vrouw ten gevolge van een voorhechtenis eerst zijn/haar werk verloren heeft en zijn/haar relaties heeft zien teloorgaan. Mogelijkheden van vervroegde invrijheidstelling, verlof en dergelijke meer blijven louter potentieel in geval van voorhechtenissen die achteraf 'geregulariseerd' worden door de uitgesproken straf. Het voorstel om het criterium van de strafmaat qua toelaatbaarheid van de voorhechtenis af te schaffen draagt onze goedkeuring niet weg. Beter ware het het bestaande minimum te verhogen om te vermijden dat het voorarrest de korte straffen zou 'opslorpen'. Ook acht ik een maximumduur voor voorhechtenis nodig (eventueel verlengbaar op verzoek van de verdediging). Het al eerder aangeraakte pro-

bleem van de overbevolking heeft ook alles te maken met de toepassing van de voorhechtenis in ons land.¹

Een laatste voorafgaandelijke opmerking moet zijn dat ik mij gebaseerd heb op de Nederlandse tekst. Dat is belangrijk omdat er soms verschillen optreden tussen de beide versies (cf. infra). In dit verband meen ik op te moeten merken dat er nogal wat onzuiverheden in de tekst geslopen zijn. Bepaald frappant is b.v. het woordgebruik en de omschrijvingen i.v.m. de Sociale Dienst en zijn bevoegdheden. In hun werkgroep vragen de Nederlandstalige maatschappelijk werkers zich dan ook af over welke Sociale Dienst binnen welk Bestuur het nu feitelijk gaat.

II. Grondslag voor de tussenkomst van de rechter in de uitvoering van de straf

De Regeringscommissaris ontwikkelt een bepaalde redenering (cf. de scheiding der machten en de in wezen justitiële aard van het strafrecht) om de tussenkomst van de rechter in de uitvoering van de straf te motiveren. Ook in het verleden hebben andere auteurs nog andere motieven aangehaald.²

Nochtans blijf ik erbij dat dit alles niet zo evident is als het in het Voorontwerp wordt voorgesteld. Binnen de Raad van Europa, waar toch een belangrijke traditie bestaat van denken over bestraffing, werd een belangrijk document met een hoog moreel gezag als de minimaregels voor de behandeling van de gedetineerden goedgekeurd. Art. 56, 2^e bepaalt: 'De naleving van de individuele rechten van de gedetineerden, inzonderheid de wettelijkheid van de strafuitvoering, moet verzekerd zijn door een toezicht dat overeenkomstig de nationale reglementering uitgeoefend wordt, door een rechterlijke overheid of door elke andere overheid die gewettigd is de gedetineerden te bezoeken en die niet tot de penitentiaire administratie behoort'.

In Nederland functioneert nu al verschillende jaren een beklagrecht (wat één van de meest belangrijke functies zal zijn van de E.R.) zonder tussenkomst van een rechter. Ik meen niet dat de kritiek daarop en de lessen die onze Noorderburen trekken uit deze ervaring slaan op het feit dat hun beklagrecht is toevertrouwd aan een niet-justitiële overheid.³

Binnen het Voorontwerp lijkt mij vooral de zeer algemene bevoegdheid die het art. 554 verleent aan de Executierechtbank omzeggens het gehele penitentiaire gebeuren te omvatten. Er zijn m.i. zelfs goede argumenten te ontwikkelen om aan te tonen dat hier het grondwettelijk principe van de scheiding der machten in het gedrang komt. In 1974 sprak de toenmalige Heer Procureur-Generaal van het Hof van Beroep te Gent, J. Matthijs, een rede uit⁴ waarbij hij stelde een radi-

1. PETERS, T., 'Een pleidooi voor een radicaal reductionistisch opsluitingsbeleid', *Panopticon*, juli/augustus 1984, 279-282.

2. ELIAERTS, C. en ROZIE, M., 'Toezicht op de uitvoering van de straf', *R.W.*, 1977-78, 2409-2428. MATTHIJS, J., 'Het betrekken van de rechter bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf', *R.W.*, 1974-75, 193-244. GANSHOF VAN DER MEERSCH, geciteerd door MATTHIJS, J., zie supra.

3. WITTOP-KONING, J.P., 'De uitoefening van het beklagrecht van de gedetineerden in Nederland', *B.B.S.*, 1982, 173-184.

4. MATTHIJS, J., *o.c.*

cale opvatting, van nota bene een Inspecteur-Generaal der Belgische Strafinrichtingen (die pleitte de actie van de rechter, na zijn vonnis, te verlengen in de tenuitvoerlegging van de straffen) om verschillende redenen niet te kunnen bijtreden. Wij citeren: 'Vooreerst omdat, — in welke mate ook het principe van de scheiding der staatsmachten in ons publiek recht tot zijn werkelijke betekenis en draagwijdte dient te worden herleid —, de bepaling van art. 30, tweede lid van de Grondwet m.i. niet toelaat dat de rechterlijke macht, door het orgaan hetzij van het strafvonnisgerecht zelf, hetzij van een gespecialiseerde rechter, zoals in Italië en in Frankrijk, voortaan alleen en uitsluitend de hoge hand zou hebben over de tenuitvoerlegging van de vrijheidstraf en de beslissingen betreffende haar verschillende modaliteiten. Op hetzelfde grondwettelijke bezwaar werd Trouwens reeds gewezen door vooraanstaande penalisten'. Ik meen dus gerust te mogen stellen dat ik mij hier in goed gezelschap bevind...⁵

Trouwens, in de tekst zelf van het Voorontwerp stoot ik op enkele in het oog springende zaken op dit vlak:

Art. 104 heeft het over de voorlopige schorsing van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf om belangrijke redenen van medische, familiale, professionele of sociale aard.

In art. 106 lees ik dan tot mijn niet geringe verwondering dat t.a.v. diegenen die een straf van opsluiting ondergaan (d.i. de zwaardere gevallen) zulke humanitaire maatregelen niet kunnen verleend worden dan om gewichtige redenen ... 'De beslissing wordt genomen door de *Minister van Justitie* op voorstel van de executierechtbank, gedaan op eensluidend advies van het Openbaar Ministerie en na raadpleging van de directeur van de instelling'.

Hier beslist dus de Minister, d.i. de uitvoerende macht. Gelden hier dan plots de vroeger ontwikkelde redeneringen niet meer voor het principe dat enkel een rechter kan en dus moet verantwoordelijk zijn voor de door een rechter uitgesproken straf...?

Een gelijkaardige gedachte komt bij mij op als ik het art. 107 lees, waar het aan de Minister overgelaten wordt de nodige regelen op te stellen voor het toekennen van penitentiair verlof. Impliceert dat dan ook niet automatisch de beslissing over toekenning ... (de eerlijkheid gebiedt mij op te merken dat de Franse tekst hier anders luidt; daar is er sprake van 'les dispositions nécessaires')?

Men begripe ons niet verkeerd: wij hebben er persoonlijk geen enkel probleem mee dat er een 'controlerende' instantie komt, bij voorkeur zelfs een speciaal daartoe gecreëerd orgaan. De opmerking dat er nu ook al verschillende 'beklagmogelijkheden' bestaan (cf. Inspecteur-Generaal, Dienst Individuele Gevallen, Parketten, dagvaarden voor een rechtbank, Europees Hof voor de Rechten van de Mens) overtuigt mij niet. Aan bepaalde instanties ontbreekt de nodige onafhankelijkheid omdat ze binnen de penitentiaire administratie functioneren en het zeer beperkt aantal rechtszaken dat gevoerd wordt bewijst dat de andere alternatieven niet echt werkzaam zijn, om welke redenen dan ook. Verder is het ontegensprekelijk zo dat het bestaan van beklagrecht in Nederland in belangrij-

5. Zie ook DESMET, A., 'Heeft ook bij ons het nieuwe strafrecht de wind in de zeilen?', *R.W.*, 1986-87, 705-739 en 769-780.

ke mate heeft bijgedragen tot een verbetering van de rechtspositie van gedetineerden.⁶

Een beklagrecht heeft trouwens ook voordelen voor ons: bevestiging van standpunten wat ons weerbaarder maakt tegen bepaalde kritieken; het voorhanden zijn van een 'rechtspraak' waarop wij ons kunnen baseren of die inspirerend kan werken bij nieuwe problemen.

Zeer algemeen kan ik het standpunt onderschrijven van de Heer T. Peters⁷: 'Cela veut dire qu'une politique pénitenciaire différenciée de l'exécutif reste, comme par le passé, possible et souhaitable, mais prévoit en outre un contrôle judiciaire permanent pour vérifier la légalité de cette politique et pour le corriger, là où il le faut'. Doch dit is heel wat anders dan wat ik enigszins overdrijvend de 'staatsgreep van de magistratuur' zou willen noemen die dit Voorontwerp voorstaat.

Doch genoeg over de principes, laat ons tot een meer gedetailleerde bespreking overgaan.

III. Samenstelling van de E.R.

Het feit dat, volgens de ideeën van Mr. Legros, de E.R. wordt geïncorporeerd in ons bestaand rechtbankensysteem (cf. binnen de rechtbanken van eerste aanleg) zal haar ontegensprekelijk een bepaalde status verlenen.

Inderdaad, ondanks enkele recente oprispingen i.v.m. het justitieel apparaat mag toch gezegd worden dat in ons land haar gezag vrij algemeen wordt aanvaard.

Daarentegen heb ik de grootste moeite met de eenzijdige samenstelling van de rechtbank: drie beroepsrechters, in bepaalde gevallen aangevuld met een adviserend rechter, d.w.z. een arts of een lid van de penitenciaire administratie. Deze adviserende bevoegdheid is b.v. een achteruitgang t.a.v. de huidige werking van de Commissies ter Bescherming van de Maatschappij. Ik meen overigens dat medeverantwoordelijkheid niet meer dan terecht is, gezien verwacht mag worden dat deze toegevoegde rechter specialist is op het vlak waarvoor hij nodig geacht wordt. Als hij enkel adviseert verwordt hij dan niet tot een soort expert (zij het dan een geprivilegieerde gezien hij de beraadslaging meemaakt)!

Dat de drie rechters bij voorkeur criminologisch geschoold zouden zijn of een bijzondere interesse zouden vertonen voor het criminologisch veld is niet meer dan een *aanbeveling*, zonder enige garantie.

Deze eenzijdige juridische samenstelling van de E.R. sprong mij des te meer in het oog aangezien in het Voorontwerp en haar bespreking voortdurend gehamerd wordt op de inbreng van menswetenschappers, op voorlichtingsrapporten, op het vermijden van de desocialisering van de delinquent ... De discre-

6. ANJEWIERDEN, O., VAN KALMTHOUT, A.M. en SIMMELINK, J., 'Ontwikkelingen in het Nederlands strafrecht in de afgelopen decennia (1)', *Panopticon*, september-oktober 1986, 420-454. WITTOP-KONING, J., o.c.

7. ELIAERTS, C. en PETERS, T., 'Considérations sur le tribunal de l'application des peines (avant-projet R. Legros)', Extrait des *Ann. Dr. Louvain*, tome XLVI, 3, 1986, 147-167.

pantie tussen de multi-disciplinaire benadering en de disciplinair eenzijdige samenstelling van E.R. is groot.

Als we de brede waaier van bevoegdheden zien die de E.R. heeft (cf. infra) en waarmee ze zich dus allemaal zal moeten inlaten, dan meen ik trouwens dat meer verschillende soorten menswetenschappers moeten kunnen geroepen worden om als rechter in de E.R. te zetelen. Psychiaters, psychologen, criminologen, sociaal assistenten, ... die toch elk bevoegd zijn op een min of meer afgebakend terrein.

Wat mij, en ik sta hier beslist niet alleen, werkelijk doet huiveren, is de mogelijkheid die geschapen wordt om magistraten-emeriti te laten zetelen. Ervaringen binnen bepaalde commissies roepen omzeggens bij alle gevangenisdirecties en sociale diensten vragen op. Laat ons toch niet vergeten dat de gevangenispopulatie een vrij jonge bevolking is. Wie geacht wordt zich in te moeten laten in het dagelijks leven van de gevangenis, moet — denk ik toch — enigszins kunnen aansluiten bij de leefwereld van haar bewoners. Een te grote afstand tussen deze leefwerelden zal de E.R. een deel van haar geloofwaardigheid ontnemen in de ogen van hen die op haar beroep zullen moeten doen.

Ook in 1974 wees de heer Matthijs al op een ander gevaar i.v.m. emeriti: gezien zij voortdurend zullen te maken hebben met inhoudelijke administratieve zaken en dus a.h.w. op twee paarden zitten (justitieel en administratief) is het noodzakelijk dat dergelijke rechters echte voeling hebben met het justitiële (en er dus actief in zijn) opdat het geheel niet zou verglijden tot een louter 'administratieve' aangelegenheid.⁸

IV. Procedure en werking

Waar wij ons al positief uitlieten over het feit dat de E.R. zal geïncorporeerd zijn in de rechtbank van eerste aanleg, roept dit gegeven langs de andere kant vragen op naar de 'eenheid van rechtspraak'.

Nu heeft b.v. de dienst 'Voorwaardelijke Invrijheidstelling' een duidelijk zicht op al de toegestane V.I.'s en kan de Minister een welbewuste politiek voeren op dit vlak, die voor het gehele land gelijk is. Denken wij b.v. aan de regel dat drugtrafikanten de helft van de straf moeten uitzitten, een regel die duidelijk geïnspireerd is om het internationaal banditisme (wat drugsmokkel zeker is) uit ons land te weren.

Ook qua territoriale bevoegdheid stellen wij ons vragen: wat bij een transfert naar een andere gevangenis tijdens de procedure? Dergelijke overbrenging kan nodig zijn omdat een gedetineerde elders moet verschijnen of om veiligheidsredenen (cf. voorbereiding ontvluchting in groep).

Zal men de betrokken gedetineerde dan toch moeten behouden omwille van de gestarte procedure? Nu maken wij trouwens al mee dat soms gedetineerden een rechtsmiddel tegen een vonnis instellen om toch maar in een bepaalde gevangenis te blijven die voor hen qua bezoek of werk e.d.m. interessant is (cf. te St.-Gillis: gedetineerde gaat in beroep tegen een vonnis dat wegens samenloop-

8. MATTHIJS, J., *o.c.*

opslorping geen nieuwe straf oplegde, — zijn beroep was dus uiteraard niet ontvankelijk — juist omwille van zijn bezoek). Zullen we gelijkaardige zaken meemaken, nl. indienen van klachten om ergens te blijven? Of zullen de gedetineerden massaal bepaalde gevangenen vragen omdat de E.R. daar soepel is b.v. qua V.I.?

De kwestie van 'Eenheid van rechtspraak' heeft zich ook gesteld bij de interne-ring en de C.B.M.'s. Om daaraan tegemoet te komen werd voorzien in de Hoge Commissie voor Bescherming van de Maatschappij en ook in een cassatiemogelijkheid voor de gedetineerden. Dit laatste had te maken met het voorbereiden van een reclassering waarbij beslissingen in wederzijds vertrouwen dienden genomen te worden en door geen beroep te voorzien, de tegenstellingen niet op de spits te drijven. Ook werd geredeneerd dat elke negatieve beslissing qua vrijstelling automatisch tot beroep zou leiden ...

Ook nu is geen beroepsmogelijkheid geschapen, mogelijk om gelijkaardige motieven. Mij lijkt dit in te druisen tegen het algemeen rechtsgevoel van hoe een fair trial eruit ziet: vrij naar een T.V.-commercial zou ik zeggen: 'Een beroepsmogelijkheid hoort erbij'.

Cassatie is dan weer wel voorzien. Mr. Legros heeft zeer terecht al het nodige gedaan om een snelle afhandeling mogelijk te maken via een bijzondere procedure. Vraag is of het in geval van cassatie nog wel zo snel zal kunnen.

Dat de uitspraken gemotiveerd zijn lijkt mij evident, het omgekeerde zou het rechtsgevoel storen. Ook dat de zitting plaatsgrijpt achter gesloten deuren acht ik positief, omdat onvermijdelijk nogal eens kwesties van veiligheid ter sprake zullen moeten komen. In dit verband lijkt het mij trouwens nodig dat de directeur alleen kan gehoord worden door de rechtbank om te vermijden dat de veiligheidsaspecten moeten blootgegeven worden. Dit probleem stelt zich ook voor de noodzakelijke openbaarheid van de uitspraak. Het is toch onmogelijk dat een directie gegevens over veiligheidsronden 's nachts, eventuele bewapening e.d.m. publiek moet maken. Het is essentieel dit probleem te behandelen bij de verdere uitwerking van de voorstelling; buitenlandse ervaringen en voorbeelden kunnen inspirerend werken.

Dat er geen veroordeling tot de kosten mogelijk is, is m.i. een foute optie. Dit schept voor bepaalde gedetineerden de mogelijkheid eindeloos klachten neer te leggen. Hij kan zulks doen om zo feitelijk in een bepaalde inrichting te blijven, doch hij kan zo met kwaad opzet de goede naam van de directeur in het gedrang willen brengen. In elk geval is het probleem van de zogenaamde 'querelanten' ook in Nederland goed gekend. Trouwens, de detentiesituatie is in zijn essentie een vorm van opgelegd geweld, waarop volop stof tot conflicten aanwezig is. Ook organisatorische gegevens (leven in groep b.v.) hebben bepaalde consequenties die de kiemen in zich dragen voor eindeloze reeksen klachten. Een zekere drem-pel scheppen lijkt mij niet onnodig. Men zou kunnen denken aan een soort rem-geldregeling. Ook moet de rechtbank niet verplicht worden tot de kosten te veroordelen zodat de billijkheid kan spelen.

Uiteraard moet ervoor gezorgd worden dat de partijen 'gelijk' voor de rechtbank komen. Ik lees dat het dossier ter inzage ligt van de verdediging. Ik hoop te mogen veronderstellen dat ook de betrokken directeur het dossier kan consulteren. Of dat ook de directeur zich kan laten bijstaan door een geoefend pleiter.

De meest fundamentele kritiek die wij in dit verband hebben is echter het gevaar voor een te grote afstand tussen de detentiepraxis en de toezichthoudende instantie. De gevangenisrealiteit is niet zo maar te juridiseren en te formaliseren. In elk geval is het fout al te zeer de nadruk te leggen op de geschillen. De Nederlandse ervaring heeft alleszins geleerd dat er noodzaak is aan overleg, bemiddeling, naast de geschapen mogelijkheid van het nemen van een beslissing tussen 'tegengestelde partijen'. Bij conflicten in een complexe realiteit als de detentiesituatie moet een gedifferentieerde aanpak mogelijk zijn. Een 'overlegronde' moet op de eerste plaats komen: we zien nu al geregeld 'scherpe conflicten' na enkele dagen en een gesprek afzwakken waarbij uiteindelijk een oplossing opduikt ...

Ook andere personen (b.v. advocaten) *kunnen* er belang bij hebben dat er conflicten zijn en dat ze zo breed mogelijk worden uitgesmeerd omdat zulks voor hen een inkomen kan betekenen. Bepaalde revolutionaire organisaties kunnen via conflicten pogen het gevangenisstelsel te destabiliseren (cf. ervaringen met Baader-Meinhof leden in Nederland).

In al de werkgroepen van directeurs, maar ook bij bepaalde strafjuristen en criminologen⁹ bleek de vrees deze materie in handen te geven van personen die volledig buiten de penitentiaire praktijk staan. Veelal wordt gepleit voor intermediaire organen. Meer bepaald wordt eraan gedacht de bestaande Bestuurscommissies nieuw leven in te blazen en hen te belasten met deze opdracht. Vanzelfsprekend moet *eerst* aan de Bestuurscommissies deze nieuwe adem gegeven worden; erop rekenen dat die vanzelf zal komen dankzij deze belangrijke nieuwe taak lijkt mij wishful thinking en kan tot onherstelbare vergissingen leiden... Ook qua samenstelling van het orgaan dat zal geroepen zijn tot deze taak moet er denkwerk geleverd worden: men zou kunnen denken aan een voorzitter-magistraat, een advocaat met kennis van het penitentiair gebeuren, één of ander menswetenschapper (naargelang van het voorgelegde probleem), ...

Een gekend fenomeen bij een te grote afstand tussen het terrein en de toezichthoudende instantie is het al snel vervallen in een formalisme, in een niet inhoudelijk opvullen van de toegekende bevoegdheden. Niet alleen wordt dan wellicht een geschapen kans gemist, maar bovendien is de gedetineerde daarbij niet gebaat en ook voor de administratie en de directeurs zou dit wel eens voor onaangename en onverwachte verrassingen kunnen zorgen ...

V. De bevoegdheden van de E.R.

a. Algemeen

Als we de opgesomde bevoegdheden van de E.R. natellen komen we op meer

9. Cfr. DUPONT, L., 'Het voorontwerp van een nieuw Strafwetboek in België', *Delikt en Delinkwent*, december 1986, 998-1021. ELIAERTS, C. en PETERS, T., o.c., DUPONT, L. en PETERS, T., 'Op weg naar een executierechtbank in België', *Proces*, januari 1987, 16-26.

dan dertig verschillende uit. Daarbij komt nog dat de voorgestelde artikels 554 en 563 zeer algemene bevoegdheden toekennen aan de E.R. (omvatten omzeggens alles wat de gevangenis betreft).

Vraag die daarbij moet gesteld worden is die van de *haalbaarheid*: is het van deze wereld om bevoegd te zijn op al deze verscheiden vlakken? We zagen vroeger hierin al een reden voor een meer multidisciplinaire samenstelling van de E.R.

De Koninklijke Commissaris is er zich heel wel bewust van dat de E.R. snel zal moeten kunnen werken. Maar hoe kan men snel werken als er zoveel en zo verscheiden terreinen moeten gekend zijn, onderzocht worden ...? Tenslotte houdt deze verscheidenheid het gevaar in dat de E.R. wordt overbelast, wat dan leidt tot een formele opvulling van de bevoegdheden.

Enigszins paradoxaal met het hierboven gestelde mis ik als man uit de praktijk een belangrijke bevoegdheid voor deze E.R.: nl. de administratieve opsluitingen van vreemdelingen overeenkomstig de Wet van 15 december 1980; opsluitingen die tot een maand kunnen oplopen. Ware het niet wenselijk de E.R. de bevoegdheid te geven om èn de legaliteit èn de opportuniteit van dergelijke opsluitingen te laten nagaan. Is dit niet een *typisch* rechterlijke aangelegenheid?

Wat we ons ook afvragen is waar de bevoegdheid van de E.R. eindigt en waar die van de Minister van Justitie begint. Mr. Legros erkent dat de uitvoerende macht een penitentiair beleid moet kunnen voeren. Maar naar wie zal de directeur zich moeten richten in geval van bevoegdheidsconflicten, overlappingsen, enz. Uiteindelijk zijn de Minister (en de Hoge Ambtenaren) zijn hiërarchische meerderen.

Bij deze veelheid en algemeenheid van bevoegdheden ontstaat er een gevoel van ongenoegen bij de penitentiaire ambtenaren. Hebben wij het dan zo slecht gedaan op dit terrein dat we in het verleden amper op enige belangstelling van het justitieel apparaat konden rekenen?

Wij citeren opnieuw de heer Matthijs¹⁰: 'Terwijl het Belgisch Bestuur der Strafinrichtingen, zoals reeds beklemtoond, alle lof verdient voor de prestaties die het tot nog toe heeft opgeleverd, valt het daarentegen te vrezen dat een zodanige 'captitis diminutio' die het Penitentiair Bestuur tenslotte zou herleiden tot hotelhouder en sleutelbewaarder, er rechtstreeks toe zou leiden de Administratie voortaan afzijdig te laten van elke belangstelling, niet enkel voor de vorderingen van de amendering der gedetineerden maar zelfs voor de materiële en morele voorwaarden van hun carceraal verblijf'.

Dit formuleert schitterend wat blijkt uit al de verslagen van de werkgroepen der directies. We zullen er enkel nog zijn voor de louter uitvoerende taken (van de bedeling van voedsel tot het stoppen van de sokken ...); echte bevoegdheden met de daarbij horende arbeidsvreugde worden ons ontnomen. Wij *houden* aan onze bevoegdheden en verantwoordelijkheden, wij willen een beleid kunnen voeren binnen onze gevangenis en initiatieven kunnen ontwikkelen.

Zal men ons de mogelijkheid ontnemen de gevangenis te besturen, doch

10. MATTHIJS, J., *o.c.*

ons ondertussen wel penaal verantwoordelijk blijven stellen voor een beleid dat wij niet kunnen bepalen?

Uit ervaring weten wij dat een instituut als een gevangenis moeilijk te besturen is. In zo'n instelling is er behoefte aan duidelijkheid: zijn bewoners moeten weten waar de grenzen liggen, men moet zonder discussie weten waaraan men zich moet houden. Als een directie zelf niet meer te beslissen — heeft meer nog: zelf niet weet waar die grenzen liggen — hoe kan ze dan een zo complexe en moeilijke gemeenschap in hand houden? Wij voelen ons alsof we met gebonden handen in een leeuwenkuil gestuurd worden.

Het ons afnemen van onze bevoegdheden, het degraderen van het penitentiair personeel tot sleuteldragers en conciërges en dat alles tegen de achtergrond van de penale verantwoordelijkheid leidt m.i. onherroepelijk tot het paralyseren van het systeem. Een gevoel van onmacht, machteloosheid en ontgoocheling bekruipt ons nu reeds; immobilisme zal het onafwendbare gevolg zijn.

Maar laat ons nu enkele bevoegdheden van meer nabij bekijken.

b. Enkele bijzondere bevoegdheden van de E.R.

1. Het beklagrecht

Principieel kunnen we akkoord gaan met het bestaan van een beklagrecht. Wel moet nagegaan worden

1. welke instantie deze bevoegdheid moet krijgen; en
2. voor welke materies.

We stelden al dat er geen te grote afstand mag bestaan tussen de bevoegde instantie en het veld, en dat expliciet de mogelijkheid tot overleg, bemiddeling moet gecreëerd worden. We zijn het er ook mee eens dat 'de instantie' onafhankelijk moet zijn van de penitentiaire administratie en dat van de 'personen die erin zetelen' mag verwacht (vereist) worden dat ze goed weten wat een gevangenis is en dat ze over voldoende noties van penitentiair beleid beschikken.

Het door T. Peters (e.a.) geformuleerde voorstel spreekt ons om al deze redenen bijzonder aan. De bestuurscommissies 'New Look' als eerste instantie, met een beroepsmogelijkheid op het niveau van de bestaande beroepshoven.

Wat betreft de inhoud van het beklagrecht zal nog veel denkwerk moeten gepresteerd worden. De minimaregels voor de behandeling van gedetineerden kunnen inspirerend werken, doch zijn als werkinstrument soms te algemeen, soms te specifiek (en al verouderd). Een exhaustieve 'basisindex' voor alle gevangenen lijkt ook niet haalbaar, gezien de grote verscheidenheid en specialisatie van de meer dan 30 inrichtingen (vergelijk maar eens de grote Brusselse arresthuizen met hun groot verloop, hun chronische overbevolkingen en hun uiterst heterogene bevolking met een open gevangenis voor strafuitvoering als Hoogstraten, waar moet gewerkt worden in wederzijds vertrouwen). Trouwens, zo'n volledige basistekst mist de nodige soepelheid om te beantwoorden aan de reeds veranderende gevangenisrealiteit.

Een basisindex met algemene richtlijnen, aangevuld met een per gevangenis opgesteld reglement dat voorafgaandelijk door de Minister van Justitie is

goedgekeurd, lijkt wel haalbaar. In haar discussie kwam de Werkgroep Brabant-Limburg tot het vrij algemeen geformuleerde standpunt dat de bevoegde instantie moet kunnen optreden wanneer iemand wordt uitgesloten van het 'gangbare regime' binnen de inrichting.

Moeten *alle* tuchtsancties in aanmerking komen voor een verhaalmogelijkheid (cf. de strenge vermaning is nogal verspreid in onze gevangenissen) of enkel de zwaardere (strafcel, afzondering, ...)?

Uitspraken over 'goede boter' en 'sexpoppen', zoals in Nederland lijken — hoe prettig ze ook zijn voor de aandachtige lezer — mij niet de essentie van de zaak te raken en enkel maar voor overlast te zorgen: cf. tijdverlies, verslagen schrijven, enz. Want ook deze opmerking moet gemaakt worden: het formaliseren van dit gebeuren zal onvermijdelijk voor verschillende penitentiaire ambtenaren meer werk met zich brengen: voorbereiden van het dossier, de zitting, de mogelijke gevolgen van de uitspraak uitvoeren. Psychiaters, sociale diensten zullen geroepen worden verslagen te maken om de omstandigheden van het voorval toe te lichten, enz.

2. De Voorwaardelijke en Voorlopige Invrijheidstelling

In de discussie over de Voorwaardelijke Invrijheidstelling (V.I.) wordt m.i. al te vaak vergeten dat het hierbij wel degelijk gaat om een vorm van strafuitvoering, zoals ook ons Hof van Cassatie heeft bevestigd.¹¹

Allerlei ongenueanceerde kritieken, vooral over een te snelle vrijstelling van de langgestraften, vergeten naast dat gegeven dat specifieke herhaling van levensdelicten eerder zeldzaam is. Wie overigens zo maar stelt dat 1/3 of 1/2 van de straf toch niet de bedoeling kan zijn van de rechter, vergeet toch wel dat de V.I. een wettelijk voorziene mogelijkheid is en moet ook voor ogen houden dat in ons land de strafmaat in vergelijking met sommige van onze buurlanden wel degelijk zwaarder is.

Tenslotte blijkt uit de cijfers van de penitentiaire administratie dat niet alleen de voorhechtenis verantwoordelijk is voor het plaatsgebrek, doch dat ook steeds meer mensen met een effectieve straf langer dan 1 jaar op een tiental jaren met 50 % zijn toegenomen. Op een recente studiedag te Brussel vroeg de heer Directeur-Generaal der Strafinrichtingen zich dan ook af of het geen tijd wordt een 'index van de vrijheid' op te stellen. Aangezien in vergelijking met 100 jaar geleden (cf. het Sw. dateert van 1867) een opgeslotene nu waarschijnlijk veel meer verliest, is het dan niet billijk de strafmaat eens te herzien?

Uiteindelijk mag men niet uit het oog verliezen dat voor vele mensen die in aanraking komen met de gevangenis een V.I. niet echt bestaat omdat zij een straf krijgen die slechts de voorhechtenis dekt of deze maar in beperkte mate overstijgt. De veelvuldige toepassing van de voorhechtenis en de duur ervan is ook op dit vlak nefast.

11. Cass., 16 oktober 1950, *R.W.*, 1950-51, 659.

Maar laat ons vertrekken vanuit de 'penitentiare ervaring'. Wat ons in verband met de V.I. meest opvalt is de drukkende onzekerheid over de effectief uit te zitten tijd. Binnen de Werkgroep Brabant-Limburg werd daarom gepleit voor een vrij radicale hervorming van het bestaande systeem. De vergadering was het erover eens dat men beter een systeem zou invoeren waarbij de V.I. een recht wordt (zoals dat in Portugal b.v. het geval is): elke veroordeling tot een effectieve straf zou impliceren dat een bepaald gedeelte ervan effectief wordt ondergaan, het restant zou in vrijheid worden ondergaan, mits naleving van bepaalde voorwaarden (zoals ons huidig systeem).

Welk gedeelte effectief uitgevoerd zal worden (1/3, 1/2, 2/3) is m.i. een politieke keuze, waarop we hier niet verder ingaan. Doch een belangrijk voordeel van dit systeem zou zijn dat de gedetineerde perfect de dag van zijn invrijheidstelling kent. Ervaringen met vervroegde vrijstelling met het oog op de verwijdering uit het land van vreemde drugtrafikanten (cf. vaste politiek dat ze op de helft van de straf vrijgaan) worden zeer positief ervaren, zowel door de gedetineerden als door diegenen die in de administratie werken.

Wel moet een mogelijke negatieve selectie behouden blijven: als er tegenindicaties bestaan vanuit de persoonlijkheid van de betrokkene, zijn reclasering, zijn wangedrag in de gevangenis, moet de directie de mogelijkheid hebben om in een omstandig rapport de niet-vrijstelling te adviseren. Een onafhankelijke instantie, zoals b.v. de E.R., zou dan uiteindelijk de beslissing kunnen nemen na ook de gedetineerde en zijn verdediger gehoord te hebben. M.a.w. de E.R. wordt bevoegd de effectieve negatieve selectie te controleren.

Naast het enorme voordeel van het opheffen van de onzekerheid voor de gedetineerde en voor zijn omgeving, heeft dit voorstel ook het voordeel van het vereenvoudigen van de procedure en een vermindering van de kosten voor de gedetineerden (cf. tussenkomst advocaten) in de overgrote meerderheid der gevallen. Tegelijk laat het ons toe aan enige gedragsbeïnvloeding te doen, zonder dat dit een discretionaire macht wordt, gezien de uiteindelijke beslissing van de E.R.

Over het voorstel van Mr. Legros om, in geval van het plegen van een misdrijf tijdens de proeftermijn, automatisch de V.I. in te trekken moet ook wat gezegd worden. Waar dit systeem zeker het voordeel zou hebben van de duidelijkheid is het maar de vraag of het ook werkt en billijk is in alle gevallen. Kan men het b.v. verantwoorden dat een V.I. voor georganiseerde zware criminaliteit (drugs) automatisch wordt herroepen wegens slagen en verwondingen t.g.v. gebrek aan voorzichtigheid (b.v. in het verkeer).

Of kan een redelijk kleine misstap naar het einde van een lange proefperiode toe, op een totaal ander vlak dan de vroeger begane misdaad, het in uitvoering brengen van het strafrestant verantwoorden?

Vooralsintoen het Voorontwerp toch op vele vlakken getuigt van veel medemenselijkheid lijkt dit automatisme mij nogal streng.

3. Maatregelen t.a.v. krankzinnigen

Tenslotte nog een woord over de 'Internering'. Wij menen dat de Koninklijke Commissaris er (te) snel toe besluit dat het huidige systeem voldoening schenkt; er wordt toch vanuit verschillende hoeken kritiek geuit. Zo b.v. op het ontbreken van een ware beroepsinstantie voor de gedetineerde.

Verder mag de medeverantwoordelijkheid van de psychiater niet opgeheven worden op een vlak waarop hij mag geacht worden veel te zeggen te hebben.

Enkele slechte ervaringen mogen niet onvermeld blijven: de aanwezigheid van magistraten emeriti of bejaarden advocaten heeft zich toch al in negatieve zin laten gevoelen. Ook de aanduiding van een voorlopige bewindvoerder voor een geïnterneerde zorgt nogal eens voor wrijvingen. Expliciet zou moeten vermeld worden dat zo'n bewindvoerder geen lid mag zijn van de penitentiaire administratie, noch een lid van de C.B.M. (of van de E.R.) zelf.

Kortom, wij pleiten voor een behoud van de huidige commissies met wel een vraag voor meer aandacht voor de feitelijke samenstelling ervan.

Ook hier zou er een beroepsmogelijkheid moeten komen, en waarom die niet toevertrouwen aan de E.R. op het niveau van de beroepshoven (waar dan wel een psychiater als medebeslissend rechter moet zetelen)?

VI. Conclusie

Laat er geen enkele twijfel over bestaan: wij hebben veel ontzag voor het immense werk dat de Koninklijke Commissaris geleverd heeft.

Het opstellen van een codificatie, met een noodzakelijke logische structuur, met oog voor wat belangrijk en bijkomstig is, is een zeer lastig, moeilijk en omvangrijk werk, dat slechts weinigen tot een goed einde kunnen brengen. Maar niet alleen dat op zich, maar vooral ook de generositeit en het begrip dat de opsteller opbrengt voor zijn medemens-overtreder van de strafwet moet ons aller bewondering afdwingen. Vele van de voorstellen zijn ronduit moedig, gedurfd en gaan in tegen de (gemakkelijke) grote stroom van ongenuanceerde uitspraken.

De kritiek die wij meenden te moeten formuleren dreigt in het niet te verdrinken tegenover dit kolossale werk. En toch handhaaf ik dat wat ik gezegd heb moest gezegd worden en ben ik zelfs zo vrijpostig enige gelijkenis te bemerken tussen de voorstellen van Mr. Legros en mijn opmerkingen, nl. dat ze authentiek zijn. Ik heb kritieken geformuleerd vanuit een bekommernis voor de gedetineerden en hun omgeving, en vanuit een bekommernis voor *al* wie werkzaam is binnen de administratie van het gevangeniswezen.

We hopen dat deze authenticiteit ernstig genomen wordt en dat onze bemerkingen niet als bijkomstig van de tafel zullen geveegd worden.

Wij hopen vooral dat ze mogen bijdragen tot de verdere discussies en werkzaamheden die ons hopelijk (op halflange termijn?) een nieuw Strafwetboek zullen opleveren.