

FATIK



themanummer
**Vijf jaar
strafuitvoerings-
rechtbanken**

30ste jaargang • juli-augustus-september 2012 • nr. 135

Driemaandelijke uitgave

FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

- Inhoud**
- Editoriaal** 3
- Na vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken
De strafuitvoeringsrechtbank buitenspel, de minister terug aan zet?
Veerle Scheirs
- Artikel** 5
- Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des merles
Freddy Pieters
 - De strafuitvoeringsrechtbanken en de voorwaardelijke invrijheidstelling
Enkele empirische gegevens over de toepassing van VI tegen het licht van een steeds toenemende gevangenispopulatie en de roep om een strenge(re) strafuitvoering
Eric Maes & Carrol Tange
 - De invloed van de rechtspraak op de externe rechtspositie van veroordeelden
Yves Van Den Berge
 - Zijn vreemdelingenrecht en penitentiair recht verenigbaar? Beslissingen tot invrijheidstelling ten aanzien van 'illegale' gedetineerden
Steven De Ridder
- Interview** 37
- Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken
FATIK sprak met vier 'ervaringsdeskundigen'
Veerle Scheirs

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1

Bg FATIK PA3A9108

Afzendadres: Liga voor Mensenrechten

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent

V.U.: Jos Vander Velpen

Gebroeders De Smetstraat 75

9000 Gent



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN

WWW.MENSENRECHTEN.BE

FATIK

Tijdschrift voor Strafrecht en
Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
30ste jaargang
juli-augustus-september 2012, nr. 135

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofdredactie: Tom Daems
Eindredactie: Marion Van Hecke
Redactie: Chris Hermans, Neil Paterson, Peter
Pletinckx, Luc Robert, Veerle Scheirs, Karen
Verpoest

Vormgeving: Bram Wets

Abonnement op FATIK? Bel 09/223.07.38

Redactiesecretariaat

Liga voor Mensenrechten vzw.
Gebroeders De Smetstraat 75
9000 Gent
tel: 09/223.07.38 – fax: 09/223.08.48
fatik@mensenrechten.be
www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

*FATIK, Tijdschrift voor Strafrecht en
Gevangeniswezen* strekt tot een zo volledig
mogelijke berichtgeving over de evoluties op
het vlak van strafrecht en gevangeniswezen.

Voor publicatie aangeboden teksten mogen
rechtstreeks naar het redactiesecretariaat
worden gestuurd. De redactie behoudt zich
alle rechten voor de publicatie van ingezonden
teksten, artikels, werken, advertenties e.d. te
weigeren.

Aan de totstandkoming van deze publicatie
is de uiterste zorg besteed. Voor informatie
die nochtans onvolledig of onjuist is
opgenomen, aanvaardt de redactie en de
uitgever geen verantwoordelijkheid. Elke
auteur is verantwoordelijk voor zijn/haar eigen
redactionele bijdragen.

Jaarabonnementen en lidmaatschap Liga voor Mensenrechten

Lid + abonnement op Tijdschrift voor
Mensenrechten: 35 €
Lid + abonnement op FATIK, Tijdschrift voor
Strafrecht en Gevangeniswezen: 40 €
Lid + abonnement op beide tijdschriften: 70 €
Steunend lid + abonnement op beide
tijdschriften: 96 €
Lid zonder abonnement: 5 € per jaar

Het is ook mogelijk om, losgekoppeld van
het lidmaatschap, een abonnement op de
tijdschriften te bekomen. Meer informatie bij de
Liga voor Mensenrechten.

FATIK online

Je kan FATIK online raadplegen. De laatste vier
nummers zijn beschikbaar voor abonnees.
Vraag een login via fatik@mensenrechten.be.
Surf naar fatik.mensenrechten.be.

© Niets uit deze publicatie mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar
gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronische gegevensdragers
of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande, uitdrukkelijke en
schriftelijke toestemming van de uitgever.

Uit respect voor mens en milieu wordt FATIK gedrukt op kringlooppapier en
zonder vluchtige Organische Stoffen door Druk in de Weer, Gent

Editoriaal

3

**Na vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken
De strafuitvoeringsrechtbank buitenspel, de minister terug aan zet?**
Veerle Scheirs

Artikel

5

**Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des
merles**
Freddy Pieters

**De strafuitvoeringsrechtbanken en de voorwaardelijke invrijheidstelling
Enkele empirische gegevens over de toepassing van VI tegen het licht
van een steeds toenemende gevangenispopulatie en de roep om een
strengere(re) strafuitvoering**
Eric Maes & Carrol Tange

**De invloed van de rechtspraak op de externe rechtspositie van
veroordeelden**
Yves Van Den Berge

**Zijn vreemdelingenrecht en penitentiair recht verenigbaar? Beslissingen
tot invrijheidstelling ten aanzien van 'illegale' gedetineerden**
Steven De Ridder

Interview

37

**Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken
FATIK sprak met vier 'ervaringsdeskundigen'**
Veerle Scheirs

Na vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken De strafuitvoeringsrechtbank buitenspel, de minister terug aan zet?

Op 1 februari 2007, iets meer dan vijf jaar geleden, zagen de strafuitvoeringsrechtbanken het licht. FATIK wou het vijfjarig bestaan van deze rechtscolleges niet zomaar voorbij laten gaan. De Wet op de Externe Rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten¹ en de Wet houdende de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken² betekenden immers een grote stap voorwaarts in de verwettelijking van de Belgische strafuitvoering. Voorheen werd het strafuitvoeringsbeleid immers hoofdzakelijk geregeld via Ministeriële Omzendbrieven³ die veelal ad-hoc en zonder duidelijke en/of eenduidige beleidsvisie tot stand kwamen. De uitvoerende macht, de minister van Justitie, had de beslissingsbevoegdheid en -controle inzake de intra- en extramurale aspecten van de strafuitvoering. De strafuitvoering werd gekenmerkt door een gebrek aan transparantie, coherentie en vooral een gebrek aan rechtszekerheid. Met de WERV werd de externe rechtspositie van veroordeelden gejuridiseerd en werden enkele belangrijke juridische waarborgen ingebouwd in de procedure. De beslissingsbevoegdheid werd (grotendeels) overgedragen aan de rechterlijke macht die onafhankelijk en onpartijdig zou kunnen beslissen. Het is dan ook vanuit dit gegeven dat FATIK besloten heeft een themanummer aan deze rechtscolleges te wijden.

De recente publieke en politieke commotie naar aanleiding van de voorwaardelijke invrijheidsstelling van Michelle Martin, plaatsen dit themanummer echter in een heel ander perspectief. Op 31 juli 2012 besliste de SURB van Bergen tot de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidsstelling van Michelle Martin, een beslissing die op 28 augustus door het Hof van Cassatie bevestigd werd. De (nakende) voorwaardelijke invrijheidsstelling van Michelle Martin gaf in de samenleving, pers en politiek (begrijpelijk) aanleiding tot heel wat beroering en gevoelens van verontwaardiging. Echter, in plaats van de burger te informeren waarom de SURB van Bergen geoordeeld heeft Michelle Martin voorwaardelijk vrij te laten, gaven de politieke reacties aanleiding tot een bijna populistische incidentenpolitiek met het oog op het 'verstrengen' van de WERV.

Op 6 september besliste het kernkabinet tot de aanpassing van de WERV. Enerzijds werd beslist de tijdsvoorwaarden voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van 30 jaar of levenslang aan te passen. Vanaf publicatie van de wetwijziging in het Belgisch Staatsblad zullen alle nieuwe veroordeelden tot een straf van 30 jaar of levenslang ten minste de helft in plaats van een derde van de in uitvoering zijnde vrijheidsstraf dienen te hebben ondergaan alvorens ze in aanmerking kunnen komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling. Indien de strafrechter vaststelt dat de veroordeelde zich in staat van wettelijke herhaling bevindt, dient de veroordeelde minimaal drie vierden in plaats van twee derden van de in uitvoering zijnde straf te hebben ondergaan. De definiëring van de wettelijke herhaling wordt daarbij sterk vernauwd. Voortaan zal immers ook een misdadaad na wanbedrijf als wettelijke herhaling worden weerhouden. Daarnaast kondigde het kernkabinet aanpassingen aan in de procedure tot voorwaardelijke invrijheidsstelling. Er wordt afstand gedaan van de ambtshalve behandeling van een dossier door de SURB voor alle gedetineerden met een straf totaal van meer dan drie jaar. Voortaan zal de SURB zich slechts nog kunnen buigen over een dossier voorwaardelijke invrijheidsstelling indien de veroordeelde daar expliciet om verzoekt. Daarnaast kan de SURB voor veroordeelden tot een gevangenisstraf van 30 jaar en levenslang pas gevorderd worden indien zowel het Openbaar Ministerie als de gevangenisdirecteur een positief advies tot de voorwaardelijke invrijheidsstelling van de veroordeelde heeft gegeven. Deze wijzigingen zullen niet alleen nieuwe, maar ook reeds veroordeelde gedetineerden treffen.

We zijn dan ook teleurgesteld in deze beslissing. Deze politieke steekvlampolitiek dient ons inziens vooral electorale belangen ten nadele van enkele belangrijke waarborgen zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. We zetten hieronder enkele bedenkingen op een rijtje. Ten eerste stellen we ons vragen bij de vrij willekeurige aanpassing van de tijdsvoorwaarden voor een beperkte groep veroordeelde.

¹ Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en aan de slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006. Hierna verkort weergegeven als WERV.

² Wet van 17 mei 2006 houdende de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken (hierna verder afgekort als SURB), BS 15 juni 2006.

³ Met uitzondering van de voorwaardelijke invrijheidsstelling: Wet van 31 mei 1988 tot de invoering van de Voorwaardelijke Invrijheidsstelling in het straf-telsel, gekend als de 'Wet Lejeune'; Wet van 5 maart 1998 betreffende de Voorwaardelijke Invrijheidsstelling 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 1994, BS 2 april 1998; De Wet van 18 maart 1998 tot instelling van de Commissies voor de Voorwaardelijke Invrijheidsstelling, BS april 1998 – erratum BS 7 augustus 1998.

Het is immers onjuist te stellen dat deze groep langgestraften de facto het grootste risico tot het plegen van nieuwe feiten vormt. Is er bovendien voldoende nagedacht over de impact van deze wetswijziging op de gevangenispopulatie daar deze maatregel ongetwijfeld nog bijkomende gevangenis capaciteit zal vergen? Het zou ons daarnaast niet verbazen, zou het debat over de strafuitvoering zich hierdoor niet nog meer verplaatsen naar de rechter ten gronde. Een verschil in straftoemeting van een jaar gevangenisstraf (cfr. verschil tussen negenentwintig en dertig jaar) zal in de fase van de strafuitvoering immers een verschil van meer dan vijf jaar detentietijd uitmaken. De relatieve autonomie tussen straftoemeting en strafuitvoering krijgt hierdoor een duidelijke knauw.

Een tweede bedenking betreft het gegeven dat de wijzigingen in de procedures ook met terugwerkende kracht zullen gelden en dus ook van toepassing zullen zijn op gedetineerden die reeds jaren geleden veroordeeld werden. Met deze groep veroordeelden is immers in vele gevallen reeds een traject uitgestippeld met het oog op de voorbereiding van hun sociale re-integratie. Een wetswijziging met terugwerkende kracht zou daarom nefast zijn voor de rechtszekerheid van veroordeelde gedetineerden.

Een derde bemerking betreft de afschaffing van de ambtshalve behandeling van een dossier voor de SURB. Gaat men hierdoor niet letterlijk en figuurlijk een stap terug in de tijd? De voorwaardelijke invrijheidstelling werd immers met de WERV en de ambtshalve behandeling van de SURB een subjectief recht voor alle gedetineerden. Door de automatische behandeling verschijnt elke veroordeelde om de zes maanden tot een jaar voor de SURB waardoor deze zicht krijgt op de man achter het dossier. Daarnaast kunnen de wederzijdse verwachtingen worden afgetoetst en er kan (geleidelijk aan) gewerkt worden aan de veilige reclassering van de veroordeelde.

Ten vierde en niet in het minste stellen we ons vragen bij het verplichte positief advies van het Openbaar Ministerie en de gevangenisdirecteur bij veroordeelden tot een gevangenisstraf van dertig jaar of levenslang. Heeft men in 2006 niet expliciet gekozen om de macht van de uitvoerende macht in te perken door deze nu via een omweg terug in te bouwen? De minister van Justitie krijgt immers (via de gevangenisdirecteur) terug de mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling van veroordeelde gedetineerden in gevoelige dossiers tegen te houden en/of te blokkeren. Was het ironisch genoeg niet juist door de zaak Dutroux dat de minister niet langer de verantwoordelijkheid wilde om dergelijke beslissingen te nemen en deze toevertrouwde aan een onafhankelijk beslissingsorgaan? Gelet op bovenstaande reflecties lijkt het ons raadzaam de voorstellen nog eens te herbekijken alvorens deze daadwerkelijk in wet om te zetten.

Bij het schrijven van dit editoriaal kijken we dus met een wrang gevoel naar wat een beetje een feestnummer had moeten worden. Niettegenstaande leest u in dit nummer vier boeiende bijdragen waarin elke auteur vanuit zijn invalshoek een blik werpt op de wetgeving, rechtspraak en context van de Belgische SURB. U vindt ook de neerslag van een rondetafelgesprek waarin vier 'ervaringsdeskundigen' met elkaar in gesprek gaan over de dagdagelijkse beslissingspraktijk van de SURB. Jammer echter dat de auteurs werden ingehaald door deze incidentenpolitiek.

Veerle Scheirs *

** Veerle Scheirs is doctoraatsonderzoeker aan de Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRIS) van de Vrije Universiteit Brussel. Momenteel werkt ze aan een proefschrift naar de beslissingsprocessen, -praktijken en interacties van de strafuitvoeringsrechtbanken.*

Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken – faute de grives, on mange des merles

Freddy Pieters *

Een mens vraagt zich gewoonlijk te laat af wat hem toch bezielde om toe te zeggen een artikel te schrijven. Deze keer over vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken (SURB), met deadline 1 augustus, midden in de vakantie. Dus schrijven terwijl de Tour de France en de Olympische Spelen doorgaan. Nog een geluk van het slechte weer.

In criminologische vaktijdschriften lees ik steeds vaker over evidence-based policy. Dergelijk beleid zou veruit te verkiezen zijn boven incident-driven of experience-based beleid. Laat mijn bijdrage nu nogal experience-based zijn. Maar ik neem aan dat dit wel het opzet was van de redactie van Fatik toen zij een SURB-voorzitter om een bijdrage vroeg. Omdat er over die voorbije vijf jaar veel te vertellen is, heb ik keuzes moeten maken. De actuele bevoegdheden van de SURB indachtig, zal ik het vooral hebben over onderdelen van de externe rechtspositie van veroordeelden met een straf-totaal boven de drie jaar. Sinds 1 januari 2012 zijn de SURB bevoegd voor wat nu de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbanken heet. Gelet op onze beperkte ervaring met deze materie hou ik dat onderdeel kort. De internering, veroordeelden met straffen tot en met drie jaar en de toekomstige bijzondere bevoegdheden van de alleen zetelende strafuitvoeringsrechter komen slechts zijdelings of zelfs niet ter sprake. Maar werken in een SURB biedt natuurlijk een specifieke inkijk op aspecten van de strafuitvoering die de eigen bevoegdheden overstijgen. Het biedt tevens stof tot nadenken over de gehele strafrechtsketen.

Tot slot ga ik uit van een zekere voorkennis bij de lezer. Dat laat mij toe bepaalde topics slechts beknopt uit te werken¹, wetende dat ik hiermee de complexe realiteit onrecht aandoe.

Het regeerakkoord Di Rupo

De Commissie-Dupont ging in haar conceptnota externe rechtspositie (2000) uit van de relatieve autonomie tussen de straftoemeting en de strafuitvoering, gezien deze elk specifieke doeleinden nastreven. Nadien kreeg de commissie Holsters wel de opdracht om zich te buigen over de SURB, de externe rechtspositie én de straftoemeting (eindverslag 2003). De SURB functioneren ondertussen meerdere jaren en zijn bevoegd voor grote delen van de externe rechtspositie van veroordeelden met een straf-totaal boven drie jaar. Qua straftoemeting bleef het de voorbije jaren echter stil. In het regeerakkoord van de regering Di Rupo (december 2011) staat opnieuw te lezen dat de straffen meer gediversifieerd zullen worden. En dat er nieuwe autonome straffen komen zoals elektronisch toezicht (ET), vermogenssancties, probatie, etc.

Vanuit mijn SURB-ervaring met het Belgisch ET-systeem², lijkt de tijd rijp voor een wettelijke verankering ervan als autonome straf. Hoewel ik de aanvankelijke invulling ervan door de Dienst Justitiehuisen bekritiseerde³, is dat ondertussen gecorrigeerd en loopt al geruime tijd naar behoren. ET heeft mij dunkt ook krediet verworven bij de bevolking. Een autonoom ET kan m.i. vanwege de werkdadige controle, die nog zal stijgen door verdere technische ontwikkelingen (GPS), een ruimer toepassingsgebied krijgen dan de werkstraf nu. Maar we moeten uiteraard lessen trekken uit actuele tekortkomingen, zoals de lange wachtlijsten bij ET voor straffen t.e.m. drie jaar. En beducht zijn voor netwidening, een klacht die ik nu al hoor formuleren vanuit de justitiehuisen, de mensen van het veld. Wat mij bijzonder zorgen baart, is het bericht in juni 2012 dat de minister van Justitie besliste om de personeelsbestanden van de justitiehuisen en de PSD's in te krimpen. Zij wees daarbij o.m. op de toegenomen technische controlemogelijkheden bij ET om de afvloeiing van die mensen te verantwoorden. Hiermee voorbijgaand aan wat m.i. het Belgisch ET-systeem juist zo werkzaam maakt: ernstige voorbereiding (PSD en/of justitiehuis); effectieve, niet louter technische controle; opvolging door een justitieassistent die controleert, bijstuurt,

* Freddy Pieters is voorzitter van de Nederlandstalige Kamer van de strafuitvoeringsrechtbank van Brussel.

¹ In eerdere artikels ging ik daar wel dieper op in – zie verdere voetnoten.

² Het ET dat de SURB toekennen, is een vorm van uitvoering van de vrijheidsstraf, geen autonome straf.

³ F. Pieters, "10 jaar justitiehuisen", in Congresverslagboek 10 Jaar Justitiehuisen – Balans en Perspectieven, Brussel, FOD Justitie, 2011, p. 191–196.

ondersteunt, etc. Ik vrees dat zonder die omkadering het aantal mislukkingen bij ET zal toenemen met naast verlies aan maatschappelijke aanvaarding een stijgende gevangenispopulatie en meer dure detenties. Deze 'besparing' staat aldus haaks op recidive-inperking, prioritaire doelstelling van elk justitiebeleid. Kort nadien slaagde de minister er bij de begrotingscontrole in één miljoen euro los te krijgen om de uitvoering van de straffen t.e.m. drie jaar – wat nu korte (!) straffen heet – te optimaliseren. Zij kondigde aan met dat geld o.m. bijkomend personeel voor de justitiehuisen aan te zullen werven voor de uitbreiding van werkstraffen en ET's. Hopelijk doelde zij daarmee niet alleen op technici, maar vooral op justitieassistenten.

Een zijsprongetje: onze ervaring leert dat ET veruit te verkiezen is boven beperkte detentie (BD). BD heeft door de oubollige, bestofte manier waarop dat in ons land nog steeds uitgevoerd wordt nog maar weinig bestaansrecht. In ons land verblijven dergelijke veroordeelden in bepaalde gevangenissen in een feitelijk afzonderingsregime. In andere instellingen zoals te Sint-Gillis verblijven ze dan weer, overgelaten aan hun lot en zonder enige privacy, in slaapzalen waar hard-drugs courant te krijgen zijn en waar afpersing en zelfs fysieke agressie regelmatig voorkomen. Zij kunnen de inrichting niet voor 6u15 verlaten, noch er na 21u45 terug binnenkomen, wat niet compatibel is met ploegdiensten en bijv. ook niet met werk in de bouw. 20 jaar geleden bezocht ik in Zweden het bijhuis van een lokale gevangenis, gevestigd in een rijwoning in de stad. Veroordeelden ondergingen er hun straf onder een soort BD. Zij leefden in een gemeenschapsregime, konden een beroep doen op de reguliere maatschappelijke hulpverlening en zoals alle burgers deelnemen aan activiteiten in de stad (sport, cultuur,..). Vroeg vertrekken of laat terugkeren was geen probleem. Het geheel was erop gericht de veroordeelden zo veel mogelijk verantwoordelijkheid te doen opnemen voor hun eigen toekomstig bestaan in de maatschappij waarvan ze deel uitmaken.

Het regeerakkoord Di Rupo stelt voorts dat prioriteit zal gegeven worden aan de tenuitvoerlegging van korte straffen door het gebruik van speciale procedures, waaronder thuisdetentie. De al bijna 30 jaar aanhoudende penitentiaire overbevolking en de opeenvolgende maatregelen ter bestrijding daarvan, dragen in hoge mate bij tot de malaise in ons strafstelsel in het algemeen en bij de uitvoering van vrijheidsstraffen t.e.m. drie jaar in het bijzonder. Ik noemde de ministeriële instructies m.b.t. de niet-uitvoering en de vervroegde invrijheidstelling van die 'korte' straffen een zwart moeras dat grondrechters naar veiliger oorden,

in casu effectieve gevangenisstraffen net boven de drie jaar, drijft.⁴ Ik focuste tevens op de onwettigheid van die instructies, zaak die de Commissie-Dupont in haar conceptnota in 2000 al haarscherp problematiseerde. De kwestie is of het de uitvoerende macht wel toekomt om een door een rechter uitgesproken vrijheidsstraf niet of slechts deels uit te voeren? Of uit te voeren onder een andere vorm dan uitgesproken door de rechter? Die legaliteitskwestie kwam recent opnieuw aan de oppervlakte n.a.v. de uitvoering van de gevangenisstraf van zes maanden van de woordvoerder van Shariah4Belgium. Het leidt geen twijfel dat de minister de wet aan haar zijde had om die straf volledig uit te voeren gezien de wet externe rechtspositie veroordeelden (WERV) van mei 2006 voor straffen t.e.m. drie jaar nog niet in uitvoering is. Maar zij heeft de wet niet aan haar zijde om straffen t.e.m. zes maanden niet uit te voeren.⁵ In het regeerakkoord lees ik dat alle bepalingen over de SURB van kracht zullen worden, waarbij voor straffen t.e.m. drie jaar het openbaar ministerie zal betrokken worden. Zonder verdere uitleg over wat die laatste zinsnede behelst. Betekent dit dat vanwege proceseconomische redenen gedacht wordt aan een quasi automatisme met mogelijkheid voor het openbaar ministerie om individuele dossiers alsnog voor de SURB te brengen? In juli 2012 beslisten de meerderheidspartijen voor de straffen t.e.m. drie jaar tot een nieuw uitstel van uitvoerbaarheid en dat tot 1 september 2013 omwille van gebrek aan budget voor extra magistraten. Omdat die onwettige situatie echt niet kan blijven aanslepen, hoop ik dat dit nieuwe uitstel niet het sein is om weer een jaar te laten verlopen zonder iets te ondernemen. Indien het de regering ernst is om komaf te maken met dat zwart moeras en tot een efficiënte, wettelijke regeling te komen, dan moet nu gestart worden met de voorbereiding. Er doemen immers serieuze problemen op aan de einder, zoals een fikse stijging van de gevangenispopulatie. Niets doen lijkt mij echter niet langer een optie.

De wet externe rechtspositie en de wet strafuitvoeringsrechtbanken

De wetgever

Op de WERV van 17 mei 2006 zijn al verschillende wijzigingen gestemd, maar daarvan zijn er nog maar een paar effectief van kracht. Het is onbegrijpelijk dat zelfs wijzigingen om loutere fouten of evidente tekortkomingen te corrigeren nog altijd niet in uitvoering zijn gebracht door de daartoe gemandateerde uitvoerende macht.⁶

⁴ F. Pieters, "Maar, wat als en mogelijkerwijze", in I. Aertsen e.a. (red.), Hoe punitief is België?, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2010, p. 169-175.

⁵ Het Rekenhof wees in haar audit over maatregelen tegen de overbevolking in de gevangenissen (januari 2012) eveneens op deze schending van het principe van de scheiding der machten.

Omdat het Hof van Cassatie overstelpt dreigde te worden door beroepen tegen beslissingen van de SURB, werd begin 2009 het cassatieberoep hervormd. Voortaan moet een advocaat cassatieberoep aantekenen binnen de vijftien dagen na de uitspraak van het vonnis. De WERV bepaalt de uitvoerbaarheid van een toegekende strafuitvoeringsmodaliteit in de regel vanaf het in kracht van gewijsde treden van het vonnis. Eén en ander betekent dat veroordeelden voortaan die cassatietermijn van vijftien dagen moet afwachten alvorens de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit effectief van start kan gaan. Tegen die nochtans duidelijke wettelijke bepalingen in, kwam op 6 maart 2009 een ministeriële instructie waarbij de uitvoerbaarheid kan bespoedigd worden mits de veroordeelde afstand doet van zijn cassatieberoep. Naast onwettig is die instructie ook wankel, want een veroordeelde kan binnen die vijftien dagen zijn afstand van beroep nog altijd herroepen, en wat dan? Gewoon een kortere cassatietermijn (bijv. vijf dagen) had dat probleem voorkomen. Anderzijds heeft het openbaar ministerie nu toch wel bijzonder weinig tijd (24 uur te rekenen vanaf de uitspraak van het vonnis) om na te denken over het aantekenen van cassatieberoep m.b.t. wat in de regel principiële kwesties zijn.

Sinds 9 april 2012 geldt de invrijheidstelling met het oog op verwijdering en overbrenging naar een plaats die valt onder de bevoegdheid van de Minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen in het kader van hun imminente verwijdering (sic).⁷ Deze nieuwigheid, waarvan ik het praktisch nut begrijp, staat volkomen haaks op het principe van de scheiding der machten dat achter de WERV schuilt om de rechterlijke macht de bevoegdheid te geven voor vervroegde vrijstellingen. Plots heeft de minister van Justitie toch weer de bevoegdheid om bepaalde veroordeelden vóór hun strafeinde vrij te stellen.

Wettelijke tekortkomingen die ik al noemde ten tijde van de opstart van de SURB⁸, vormen nog steeds een probleem. Ik noem het gebrek aan strafberekening in de wet bron van rechtsonzekerheid. Op enkele bepalingen in het Swb. en een cassatiearrest van 1901 na is de strafberekening geregeld in de ministeriële omzendbrief van 23 april 2007, die de SURB evenwel niet bindt. Een bij wet (en uitvoerings-K.B.) geregelde strafberekening kan tegelijk een einde maken aan het verschijnsel dat soms heel oude correctionele straffen uitvoerbaar blijven. Hoe geloofwaardig is het immers om een uitstel van één jaar van een correctionele straf van 1992 nu 20 jaar later nog in uitvoering te zien?

In de wet strafuitvoeringsrechtbanken is niets gewijzigd, wat maakt dat ik nog steeds een probleem heb met de samenstelling van het selectiecomité en het evaluatiecomité voor de assessoren. Binnen die driekoppige comités zitten tegenover één lid van de rechterlijke macht telkens twee leden van de uitvoerende macht (FOD Justitie) die een eigenbelang kunnen hebben bij het weerhouden of afwijzen van bepaalde kandidaten terwijl die comités beslissen over twee van de drie leden van elke strafuitvoeringskamer, dus over de meerderheid ervan. In het Regeerakkoord Di Rupo lees ik dat in de toekomst de Gemeenschappen en Gewesten zullen deelnemen aan de benoeming van de assessoren van de SURB, allicht nog meer uitvoerende macht dus. Ware het niet beter én consistent om ervoor te zorgen dat deze bevoegdheden terecht komen bij de Hoge Raad voor de Justitie?

De absolute maximale duur van acht jaar voor de mandaten van zowel de beroepsmagistraten als van de assessoren is m.i. een gedateerd overblijfsel van de tijd toen managementregels uit de privé bijna klakkeloos werden overgenomen in overheidsdiensten. Ondertussen kijkt men zelfs in de privé genuanceerder naar verplichte 'jobrotation', wat voor- en nadelen heeft, en minder past voor zogenaamde 'kennis'-taken.

De rechtspraak

Hoven en rechtbanken hebben de voorbije vijf jaar niet alleen voor verduidelijkingen gezorgd, zij hebben ook gaten gedicht. Een arrest van het Grondwettelijk Hof van 4 maart 2009 maakt dat veroordeelden nu verzet kunnen aantekenen tegen verstekvonnissen van de SURB. Het Hof van Cassatie velde talrijke principearresten, zoals het arrest van 3 november 2010. Daarin vonnist het Hof dat de tekst van art. 71 eerste lid WERV die stelt dat een vervroegd vrijgestelde definitief vrij is wanneer tijdens de proeftijd geen enkele herroeping heeft plaatsgehad, duidelijk is. En dat na het verstrijken van de proeftijd bijgevolg geen enkele herroeping meer mogelijk is, ook niet wegens een in kracht van gewijsde getreden veroordeling voor een wanbedrijf/misdaad gepleegd tijdens de proeftijd. De formulering van art. 64, 1° en 65, lid 2 WERV maakt dat ik vermoed dat de wetgever wel degelijk de bedoeling had om een herroeping mogelijk te maken voor een vervroegde vrijstelling, waarbij pas na de proeftijd een definitieve veroordeling volgt wegens een wanbedrijf of misdaad gepleegd tijdens de proeftijd.⁹

De SURB zelf hakten knopen door. N.a.v. de ophef rond een Albanese gangster die in 2006 weer zou zijn

⁶ Zie sommige wijzigingen door de wet internering van 24 april 2007 – zoals in art. 66, §3 van de WERV waar slechts een verkeerd artikelnummer gewijzigd wordt.

⁷ Zie WERV art. 20/1 en art. 60, vierde lid.

⁸ F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: mayday, mayday?", Panopticon, 2007, 28(4), p. 41-56.

opgemerkt in ons land, ging ik destijds in op het ontbreken in de WERV van een definitie van de voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied (VLVG) en op de gebrekkige wettelijke regeling ervan¹⁰. In een vonnis van 18 mei 2010 stelde de Nederlandstalige Brusselse SURB dat dergelijke VLVG geen schorsing is van de uitvoering van de straf, maar een vorm van uitvoering van de vrijheidsstraf. Dit omdat de WERV de algemene voorwaarden altijd verplicht oplegt, en er dus ook een proeftijd moet zijn gedurende dewelke die voorwaarden gelden. De SURB concludeerde, naar analogie redenerend, dat de duur van de proeftijd bij de VLVG dezelfde is als bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI).¹¹ Diezelfde kamer besliste in een niet gepubliceerd vonnis van 26 oktober 2011 dat de wet voor een VI geen voorwaarden stelt aan een veroordeelde qua verblijfsstatus in België. Maar uit de naamgeving zelf, voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied, leidde zij af dat dergelijke vervroegde vrijstelling specifiek geldt voor veroordeelden zonder recht op verblijf in ons land.

De wet terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbanken

De wet betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank (TBS) van 26 april 2007 trad pas op 1 januari 2012 in werking. Waarom zoveel tijd moest verlopen is mij niet duidelijk, temeer omdat het om relatief weinig dossiers gaat en geen bijkomende magistraten nodig waren. Ondanks die jaren tussentijd was de overdracht van de bevoegdheid slecht voorbereid. Pas op 26 oktober 2011 ontvingen we een vraag tot dringend advies over de door DG EPI voorbereide instructies. Maar er is geen enkele vergadering doorgegaan over de TBS tussen de rechtstreeks betrokken instanties. De Nederlandstalige SURB hebben van hun kant wel enkele keren vergaderd, wat erg nuttig gebleken is om bijvoorbeeld tot een eenduidige interpretatie te komen van de territoriale bevoegdheid bij de overdracht, waar de wet hiaten vertoont. Het punt dat ik hier wil maken, is dat het bij de overdracht van toekomstige (ook numeriek) belangrijker bevoegdheden zoals de internering en de straffen t.e.m. drie jaar echt anders zal moeten, willen we onnodige risico's en zelfs ongelukken vermijden. Grondig voorbereiden en overleg zijn noodzakelijk.

De praktijkervaring met de TBS is te gering om er veel over te kunnen zeggen, maar toch twee opmerkingen. Ten eerste kunnen we opnieuw bezwaarlijk spreken van een wetgevingstechnisch pareltje. Ingeval van toekenning van BD of ET is in het kader van de TBS niet voorzien dat het plaatselijk parket de veroordeelde voorlopig kan aanhouden – vergeten? En bij de invrijheidstelling onder toezicht is dan weer geen herziening mogelijk – ook vergeten? Ten tweede beslissen de SURB in de dossiers TBS over uitgaansvergunningen (UV) en penitentiaire verloven (PV), zeer frequent terugkerende modaliteiten. Ik vraag mij af of een rechtbank wel de aangewezen instantie is om dergelijk tijdrovend dagelijks beheer van dossiers te verrichten? Deze kwestie verdient aandacht omdat ook in de wet internering met een veelvoud aan dossiers de SURB bevoegd zullen zijn voor UV's en PV's.

Nog experience-based bedenkingen

Tijdsvoorwaarden vervroegde vrijstelling

Het wekt weinig verwondering om in het laatste regeerakkoord opnieuw een verstrenging van de tijdsvoorwaarden voor VI (en dus voor bijna alle strafuitvoeringsmodaliteiten) aangekondigd te zien.¹² De beslissing van 31 juli 2012 om Mevr. Martin een VI toe te kennen, maakte dat onmiddellijk aangekondigd werd dat nog voor het einde van dit jaar deze verstrenging zal doorgevoerd worden. Maar eerder dan nog maar eens punctuele aanpassingen aan te brengen, waarbij nu ook een onderscheid wordt gemaakt i.f.v. het soort feiten (toch niet vanzelfsprekend gezien dat al speelt bij de straftoemeting), wordt het m.i. tijd om de tijdsvoorwaarden in hun globaliteit te bekijken. Hierbij waarschuw ik wel voor simplificaties – de problematiek van tijdsvoorwaarden heeft veel aspecten.

In vergelijking met andere landen van de Raad van Europa hanteert België gunstige tijdsvoorwaarden. De stelling dat dit uiteindelijk tot hetzelfde eindresultaat zou leiden omdat hier zwaarder zou gestraft worden, is niet aangetoond.¹³ Cijfers van het aantal gedetineerde veroordeelden per 100.000 inwoners lijken erop te wijzen dat België qua effectief ondergane strafduur in het peloton zit. Maar daarvoor zijn meerdere verklaringen mogelijk en zeker is dat in ons land maar weinig

9 Een voorbeeld: veroordeelde X krijgt na 3 jaar VI op een straf van 7 jaar, zijn proeftijd bedraagt 5 jaar. In het 1^{ste} jaar proeftijd pleegt hij een moord, die echter pas opgehelderd wordt 6 maanden voor zijn einde proeftijd. Vooraleer het tot een definitieve veroordeling door assisen komt is de proeftijd van zijn VI gegarandeerd gepasseerd en kan zijn VI dus niet meer herroepen worden.

10 F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: mayday, mayday?", *Panopticon*, 2007, 28(4), p. 41-56.

11 Vonnis met noot van Y. Van Den Berge gepubliceerd in *Tijdschrift voor strafrecht*, 2010/5, p. 296-300.

12 Ook na herhaald lezen begrijp ik de precieze draagwijdte van die passage over de VI niet. Duidelijk is wel dat het om een verstrenging gaat ingeval van een veroordeling tot 30 jaar of levenslang voor welbepaalde misdaden.

13 F. Pieters, "Het beleid van de strafuitvoeringsrechter", in: *Strafrechtelijk Beleid. Beleidsvoering: evoluties en uitdagingen (congresboek – Dienst voor het Strafrechtelijk beleid)*, Brussel, Uitgeverij Politeia, 2010, p. 145 – 150.

veroordeelden met straftotalen boven de drie jaar na 1/3 vervroegd vrij gaan.

Tijdsvoorwaarden blijven naar mijn aanvoelen best transparant en dus relatief eenvoudig en moeten niet gecompliceerd worden om een onderscheid 'in het kwadraat' aan te brengen waar de regels van de straftoemeting toelaten dat te doen... of althans zouden moeten toelaten dat te doen.¹⁴ Ingewikkelde tijdsvoorwaarden leiden tot verwarring en onbegrip. De nu aangekondigde wijziging zal er gegarandeerd toe leiden dat op assisenzaken bij de straftoemeting meer dan ooit over één jaar meer of minder zal gepleit worden vanwege de regels van de strafuitvoering. Het leidt ook tot ongerijmdheden, tenzij men nog ingewikkelder regels met combinaties van breuken maakt om te bruuske en als onrechtvaardig gevoelde overgangen te temperen. Voor straffen t.e.m. drie jaar zal wanneer de WERV daarvoor ongewijzigd in werking treedt, 1/3 gelden voor alle straffen ook in geval van herhaling. Wie drie jaar krijgt in staat van herhaling kan na één jaar vervroegd vrij komen, wie drie jaar en één dag krijgt in staat van herhaling pas na twee jaar en één dag. Een gelijkaardige disproportionele verhoging van het minimaal te ondergaan strafdeel zal ontstaan tussen een veroordeelde tot bijv. 27 jaar ($1/3 = 9$ jaar) en een voor gelijkaardige feiten veroordeelde tot 30 jaar ($1/2 = 15$ jaar). Drie jaar bij de straftoemeting maakt zes jaar bij de strafuitvoering.

Een doordachte 'opkuis' van de tijdsvoorwaarden en daarmee samenhangende zaken zoals de staat van herhaling¹⁵ zou wel eens een weldaad kunnen blijken voor de hele strafketen. Bijvoorbeeld de toelaatbaarheid voor primair veroordeelden voor de toekomst optrekken tot $1/2$ van de straf¹⁶, zou de drang naar steeds zwaardere straffen voor misdaden, met als gevolg een gebrek aan onderscheid bij de straftoemeting, kunnen temperen. Ik kan niet genoeg benadrukken dat de tijdsvoorwaarden een complex probleem zijn met verreikende gevolgen voor het hele strafrecht en dat het hierbij gaat om de inperking van fundamentele rechten. Dat vergt grondig parlementair werk, overhaasting is uit den boze. Punctuele verzwaringen zoals nu voor de nabije toekomst wordt aangekondigd, lijken een straatje zonder einde.

Veroordeelde vreemdelingen en hun verblijfsstatus

Veroordeelde vreemdelingen voor wie (nog) niet definitief duidelijk is of zij al dan niet het land zullen moeten verlaten, maar die in ons land willen blijven, zorgen voor complicaties. De vele mogelijke tijdrovende procedures, vaak de ene na de andere opgestart, maken dat in sommige dossiers de onzekerheid qua verblijfsstatus maanden en soms jaren blijft aanslepen. Maar ook veroordeelden waarvan definitief vaststaat dat ze niet in ons land mogen blijven, weigeren niet zelden het land te verlaten zelfs wanneer dat gelijkstaat met strafeinde doen en nog ettelijke jaren detentie.

De WERV vereist voor de toekenning van BD, ET of VI geen recht op verblijf, maar voor die modaliteiten is wel een sociaal reclasseringsplan vereist en er mogen evenmin tegenaanwijzingen bestaan qua afwezigheid van vooruitzichten op sociale reclassering van de veroordeelde. Hoe vallen die vereisten te rijmen met een verbod om in ons land te verblijven? Het klinkt niet erg logisch een veroordeelde ET toe te kennen om te gaan werken, een psychosociale begeleiding te volgen, etc., terwijl hij niet op Belgisch grondgebied mag vertoeven. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de SURB blijkt die moeilijke interferentie tussen de WERV en het verblijfsstatuut. Kan een veroordeelde die geen verblijfsrecht heeft bijv. van de directeur eisen dat deze een procedure VI opstart? Wat met een veroordeelde voor wie een procedure VI is opgestart toen hij nog recht op verblijf had, maar voor wie op het ogenblik van de zitting de beslissing is gevallen dat hij het land uit moet? Moet een heel nieuwe maanden vergende procedure opgestart worden, of kan de SURB die procedure zelf omzetten? SURB worden nu zelfs gevat met vragen om een UV bij toepassing van art. 59 WERV om de veroordeelde in staat te stellen een rechtshandeling te stellen (bijv. inschrijving in het gemeenteregister) om zijn verblijf alsnog te proberen regulariseren.

Wij zijn in elk geval vragende partij voor snelle, definitieve beslissingen over de verblijfsstatus. Maar los daarvan, waarom voor BD, ET en VI niet de wettelijke vereiste stellen van een effectief recht op verblijf in België? Tegelijk kan de wetgever dan de VLVG beter regelen¹⁷ (zie supra) en specificeren dat deze geldt voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht.

14 De strafverzwaringen voor allerlei misdaden bemoeilijken een evenwichtige straftoemeting – hoe nog een onderscheid maken naargelang de ernst van de feiten en de individuele mate van schuld als levenslang de regel is?

15 Zie misdaad na wanbedrijf waarbij thans de staat van herhaling niet wettelijk is voorzien.

16 Om het onderscheid te maken tussen een straf van 30 jaar en levenslang, is het aangewezen om de toelaatbaarheid bij levenslange straffen hoger te stellen dan voor de langste tijdelijke straf.

17 Die ondermaatse regeling en nood aan betere regeling gelden overigens ook voor de voorlopige invrijheidstelling met het oog op overlevering, waar nog andere specifieke problemen opduiken.

Het sociaal reclasseringsplan en de wettelijke tegenindicaties

Voor BD, ET en VI is een sociaal reclasseringsplan vereist waaruit de perspectieven op reclassering van de veroordeelde blijken. Dat maakt dat hij/zij moet zorgen voor een opvangadres (niet bij BD) en voor een zinvolle en controleerbare dagbesteding. Van welk inkomen gaat hij leven? Budgetbeheer of -begeleiding is vaak nuttig, soms nodig. Ook een residentiële of ambulante psychosociale begeleiding kan aangewezen/onontbeerlijk zijn. Het spreekt voor zich dat om dat in orde te krijgen een veroordeelde UV's en PV's moet krijgen om zich bij diensten en instanties aan te bieden. Maar de Directie Detentiebeheer (= DDB) van het DG EPI is naar mijn aanvoelen in dossiers van langgestraften te terughoudend in het toestaan van die faciliteiten. Zij bemoeilijkt en verhindert zodoende de uitwerking en concretisering van het reclasseringsplan, wat de SURB dan weer noodzaakt de gevraagde strafuitvoeringsmodaliteit af te wijzen. Ik vind dat de DDB hier de wil van de wetgever miskent. Deze liet de bevoegdheid om te beslissen over UV en PV immers bij de uitvoerende macht omdat deze maatregelen gezien werden als inherent aan het standaardregime van elke veroordeelde gedetineerde. Ik besef dat het een politiek riskante verantwoordelijkheid blijft om voor langgestraften te beslissen het proces naar VI in gang te zetten door een UV toe te kennen. Het is logisch dat in uitzonderlijk delicate dossiers de DDB een signaal wenst van de SURB dat deze bereid is om mee te stappen in een vooropgesteld geleidelijk reclasseringstraject, alvorens zelf de eerste stap daarin te zetten en UV's te verlenen, maar ondertussen is de situatie zo dat de SURB ook in niet-uitzonderlijke gevallen steeds vaker dossiers moet deblokkeren via genoemd art. 59.

Zowel in 2011 als nu half 2012 stak een storm van verontwaardiging op toen de Bergense SURB Mevr. Martin VI verleende. Naast de volkomen begrijpelijke verontwaardiging van de slachtoffers, hoorde en las ik verklaringen van personen die – niet geplaagd door enige kennis van het dossier – schande spreken over deze beslissing en de SURB van Bergen als onbekwaam en wereldvreemd afschilderen. Ik denk nochtans, en ik spreek met twee woorden omdat ook ik het dossier niet ken, dat in het licht van de thans voorziene tegenindicaties, die kritiek onterecht is. Waar het in dit soort dossiers m.i. echt om gaat, is dat bepaalde veroordeelden zich schuldig maken aan affreuzende misdaden die de maatschappij diep schokken en waarbij die schok ook na veel jaren blijft nazinderen. Voor sommige uitzonderlijke misdaden met een grote maatschappelijke impact en waaraan de media bijgevolg veel aandacht besteden, komt er zelfs na vele jaren geen maatschappelijke rust. Maar als dat inderdaad het

probleem is, dan ligt de oplossing ook daar. Misschien moet een bijkomende wettelijke tegenindicatie overwogen worden, nl. dat voor uitzonderlijk schokkende misdaden een strafuitvoeringsmodaliteit kan geweigerd worden omdat de maatschappelijke rust (nog) niet is ingetreden.

Het schietincident te Luik – informatiedoorstroming

Op 13 december 2011 richtte een voorwaardelijk vrijgestelde een bloedbad aan in het centrum van Luik. Vragen werden gesteld bij het gebeurde en naar de rol van wie betrokken was bij deze VI. Hoe is het mogelijk dat een voorwaardelijk vrijgestelde wapens en granaten kan bezitten? Worden de opgelegde voorwaarden wel gecontroleerd en door wie? Etc. Betreurenswaardig was de manier waarop verschillende (justitie-)instanties hun eigen verantwoordelijkheid probeerden te minimaliseren en bijv. betwistten bepaalde informatie gekregen te hebben. Het drama en wat zich daarrond afspeelde, was voor de Nederlandstalige Brusselse SURB het sein om een aantal zaken m.b.t. de informatiestroom te onderzoeken. Wat schrijven de wet en de instructies voor? Welke informatie (beslissing; kopie dossier; ..) stuurt onze SURB naar wie? Hoe gebeurt dat concreet? We informeerden bij andere SURB en bij enkele justitiehuizen. Uit dat onderzoek kwamen hiaten in de voorschriften boven. Nergens is geregeld of en hoe het justitiehuis aan een kopie van het dossier komt in geval van VI, terwijl dat wel geregeld is ingeval van BD of ET. Ook in geval van toepassing van art. 59 WERV zwijgen de instructies. Deze leemten worden in de praktijk wel opgelost, maar niet op uniforme wijze. Verder bleken in de praktijk afwijkende gebruiken gegroeid te zijn, vaak n.a.v. problemen in individuele dossiers. Daarom hebben wij de in art. 98bis WERV voorziene federale overlegstructuur gevraagd om de informatiedoorstroming op haar agenda te zetten, vraag waaraan gevolg werd verleend. Ondertussen is een bevraging bij alle bij genoemd overleg betrokken instanties gebeurd.

De DG Justitiehuizen komt in haar activiteitenverslag 2011 ook enkele keren terug op de schietpartij.¹⁸ Het DG neemt daarin standpunten in, zoals over de aspecten hulp en controle (van de taak van de justitie-assistent) volgens de regels van het maatschappelijk werk met het oog op de responsabilisering van de justitiabele (blz. 27). Ik sta niet alleen met mijn kritiek op de invulling van begrippen als beroepsgeheim, privacy van de cliënt, etc. door DG Justitiehuizen.¹⁹ Wat ik lees in het activiteitenverslag, biedt nog steeds geen antwoord op concrete problemen die zich voordoen. Zoals een veroordeelde die een verbod op alcoholgebruik opgelegd kreeg, en de justitieassistent ziet hem

¹⁸ Terug te vinden op www.justitie.belgium.be.

¹⁹ F. Pieters, "10 jaar justitiehuizen", in: Congresverslagboek 10 Jaar Justitiehuizen – Balans en Perspectieven, Brussel, FOD Justitie, 2011, p. 191–196.

tijdens (of zelfs buiten) een dienstverplaatsing toevallig alcohol drinken – krijgt de SURB die informatie? Of hij meldt zich voor een afspraak met de justitieassistent op het justitiehuis, maar is duidelijk dronken en zorgt voor overlast – komt die informatie door? Wat als een veroordeelde een justitieassistent bedreigt – wordt er altijd klacht neergelegd? Etc.

Nog naar aanleiding van het schietincident gaat DG Justitiehuizen alle Franstalige VI-dossiers die in 2010 en 2011 foutliepen wegens het plegen van nieuwe feiten systematisch onderzoeken. Indien het daarbij enkel gaat om de dossiers die formeel herroepen zijn wegens een definitieve veroordeling voor feiten tijdens de proeftijd, dan vrees ik dat dit onderzoek zijn doel zal voorbijschieten. In ongeveer 5% van alle VI's volgt een herroeping wegens een nieuwe definitieve veroordeling voor feiten tijdens de proeftijd. Uit dat op zich lage cijfer kunnen echter geen verregaande conclusies getrokken worden, en al zeker niet dat dit zou bewijzen dat maar weinig mensen recidiveren ingeval van VI en dat het VI-systeem dus succesvol zou zijn. Ik wees er al op dat wanneer de definitieve veroordeling er pas komt na het verstrijken van de proeftijd, een herroeping niet mogelijk is (zie supra). Maar vooral schuilen achter andere gronden waarvoor een VI concreet wordt herroepen, vaak ook nieuwe strafbare feiten. Enkele praktijkvoorbeelden: een herroeping wegens geen gevolg verlenen aan oproepen van de justitieassistent, betrof een veroordeelde die nieuwe feiten had gepleegd en was ondergedoken. De VI's van enkele veroordeelden die zich opnieuw inlieten met internationale drugshandel werden herroepen wegens overtreding van het verbod om contact te hebben met personen met een ongunstige faam qua drugs. De VI van een man die zijn partner fysiek mishandelde werd herroepen wegens ernstig gevaar voor de fysieke integriteit van derden. Al deze gevallen zitten niet in dat cijfer van 5%, terwijl zij stuk voor stuk recidiveerden en nadien veroordeeld werden voor de feiten gepleegd tijdens hun VI-proeftijd.

Conclusie

Het was onmogelijk om alle interessante thema's aan te snijden. Ook bij de strafuitvoering is het bijvoorbeeld erg frustrerend te ervaren hoe beroepscriminelen fortuinen verzamelen en Justitie er amper in slaagt daarvan iets te recupereren. Terwijl grof geldgewin de recidive aanwakkert.

Maar goed, tijd voor een conclusie. Nu het artikel klaar is, valt het mij op hoe ik vooral inga op tekortkomingen en problemen waarmee we te doen kregen. Maar dat belet niet dat ik na vijf jaar werking durf stellen dat alles wel beschouwd, de SURB goed werk leveren. Vandaar ook mijn titel: bij gebrek aan lijsters, eten we merels. Het kan zeer zeker beter, maar ondertussen boeken we wel een behoorlijk resultaat.

Hoewel de wetgever m.i. wat meer ambitie had mogen hebben en er nog werk aan de winkel is voor hem, belet dit niet dat de WERV en de SURB-wet heel wat potentieel hebben. Ik noem de multidisciplinaire samenstelling, de tegensprekelijkheid, de plaats van de slachtoffers, de continuïteit van de opvolging van eenzelfde veroordeelde vanaf een bepaald ogenblik in zijn detentietraject tot in het beste geval zijn definitieve vrijstelling, etc. Volgens mij hebben de SURB, samen met anderen en ook mede dankzij de ervaring opgedaan ten tijde van de VI-commissies, bijgedragen tot het realiseren van dat wettelijk potentieel.

Er staan ons nog heel wat bijkomende bevoegdheden te wachten, en verder getreuzel en uitstel zijn geen optie. Maar die overdrachten moeten goed voorbereid worden en ordentelijk verlopen (gespreid in de tijd!) indien men ook daar kwaliteit wil krijgen. Gezien voor die toekomstige bevoegdheden bijkomend wetgevend werk nodig is, kan van de gelegenheid gebruik gemaakt worden om de verbeteringen die zich opdringen in het wettenarsenaal dat wel al van toepassing is, door te voeren.

De strafuitvoeringsrechtbanken en de voorwaardelijke invrijheidstelling

Enkele empirische gegevens over de toepassing van VI tegen het licht van een steeds toenemende gevangenispopulatie en de roep om een strenge(re) strafuitvoering

Eric Maes & Carrol Tange *

Met de oprichting en inwerkingtreding van de strafuitvoeringsrechtbanken (SURB), nu iets meer dan vijf jaar geleden, werd een (voorlopig) eindpunt gezet achter een hervormingsproces dat al langer aan de gang was. Een belangrijke vernieuwing is dat deze rechtbanken, anders dan hun historische voorlopers (de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling), niet enkel beslissen over de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI), maar ook over andere modaliteiten van strafuitvoering, zoals beperkte detentie en elektronisch toezicht.

De VI blijft echter nog steeds het 'koninginnenstuk' van de strafuitvoering. De VI maakt vandaag weliswaar nog slechts een klein deel uit van alle invrijheidstellingen, onder meer omwille van een doorheen de tijd steeds uitgebreidere toepassing van de voorlopige invrijheidstelling. Toch heeft ze een belangrijke 'symbolische' betekenis. De VI staat dan ook regelmatig in het middelpunt van de politieke, maatschappelijke en media-belangstelling. Dat gebeurt zowel naar aanleiding van sommige mislukkingen van VI als wanneer het gaat om beslissingen die genomen moeten worden in sterk 'gemediatiseerde' en bij slachtoffers en publieke opinie erg gevoelig liggende dossiers. De recente geschiedenis biedt daarvan tal van voorbeelden.

Discussies over zin en onzin van VI en de al dan niet wenselijkheid het systeem van de VI verder te hervormen, steken dan telkens opnieuw de kop op. Daarover gaat deze bijdrage echter niet.¹ Wel over hoeveel VI's jaarlijks worden toegekend, hoe deze cijfers zich verhouden tot andere vormen van invrijheidstelling, welk het profiel is van diegenen die een VI hebben gekregen, hoeveel dagen detentie (in de gevangenis of onder elektronisch toezicht) worden uitgezeten vooraleer men daadwerkelijk een VI verkrijgt, ...

Evolutie van de Belgische gevangenisbevolking

Toen de VI in 1888 onder het bewind van minister van Justitie Jules Lejeune in het Belgische strafrechtssysteem werd ingevoerd, gebeurde dat in eerste instantie niet om de omvang van de gevangenisbevolking binnen de perken te houden. Het was veeleer de bedoeling te voorzien in een instrument van controle na ontslag uit de gevangenis, om zo de recidive te beperken en de re-integratie in de samenleving te bevorderen. Dat neemt uiteraard niet weg dat de toepassing van de VI ook zijn invloed heeft op het aantal gedetineerden dat dagelijks in de gevangenis verblijft. Voor wat die uitstroom uit de gevangenis betreft is gaandeweg trouwens ook nog een andere, en meer quasi-automatisch toegekende vorm van vervroegde invrijheidstelling ingevoerd ('algemene' voorlopige invrijheidstelling).

Deze mogelijkheden om de gevangenis vroegtijdig te verlaten en de uitvoering van nogal wat gevangenisstraffen (of delen ervan) onder de vorm van elektronisch toezicht verhinderen niet dat de Belgische gevangenispopulatie de laatste jaren het ene hoogterecord na het andere verbreekt. Die toename van de gevangenisbevolking zette zich al door in het begin van de jaren tachtig (van gemiddeld zo'n 5.700 gedetineerden in 1980 naar rond de 6.500 eind jaren tachtig), maar vooral vanaf het laatste decennium van vorige eeuw is ze bijzonder explosief gestegen (met al meer dan 8.000 gedetineerden eind jaren negentig). Deze opmerkelijke groei (tot zelfs gemiddeld bijna 11.000 gedetineerden in 2011) valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan een toename van het aantal voorlopig gehechten (beklaagden en niet-definitief veroordeelden) en van de definitief veroordeelden, meer bepaald de groep van veroordeelden die één of meer straffen ondergaat met een totaal van meer dan vijf jaar.

De toename van deze categorie van langgestrafte veroordeelden houdt niet alleen verband met een stijging van het aantal lange vrijheidsstraffen die door de hoven en rechtbanken worden opgelegd (straftoemeting), zoals bijvoorbeeld blijkt uit veroordelingsstatistieken beschikbaar voor de periode 1980-2003.² Het kan, zeker voor een deel,

* Eric Maes en Carrol Tange zijn onderzoekers bij de Operationele Directie Criminologie van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).

1 Zie hierover o.m. E. Maes, "Komen criminelen te vroeg vrij?" Over suggestieve vragen en de zoektocht naar genuanceerde antwoorden in verband met de tijdsvoorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling", *Fatik*, 2009, nr. 119, p. 4-11.

2 Zie E. Maes, "Evoluties in punitiviteit: lessen uit de justitiële statistieken", in I. Aertsen, K. Beyens, T. Daems en E. Maes (red.), *Hoe punitief is België? [reeks Panopticon Libri, nr. 2]*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2010, p. 64-65.

ook worden verklaard door bepaalde ontwikkelingen op het vlak van het invrijheidstellingsbeleid ten aanzien van de definitief veroordeelden (strafuitvoering), in het bijzonder dit van de lang(er)gestraften.

Ontwikkelingen op het vlak van het invrijheidstellingsbeleid

De laatste decennia heeft dit invrijheidstellingsbeleid een aantal opvallende wijzigingen ondergaan. Deze evolutie laat zich kenmerken door een toenemende dualisering tussen kort- en langgestraften. Zo is intussen de zgn. (algemene) voorlopige invrijheidstelling veruit de belangrijkste invrijheidstellingsmodaliteit geworden, daar waar vroeger zeer veel gedetineerden nog 'strafeinde' deden.

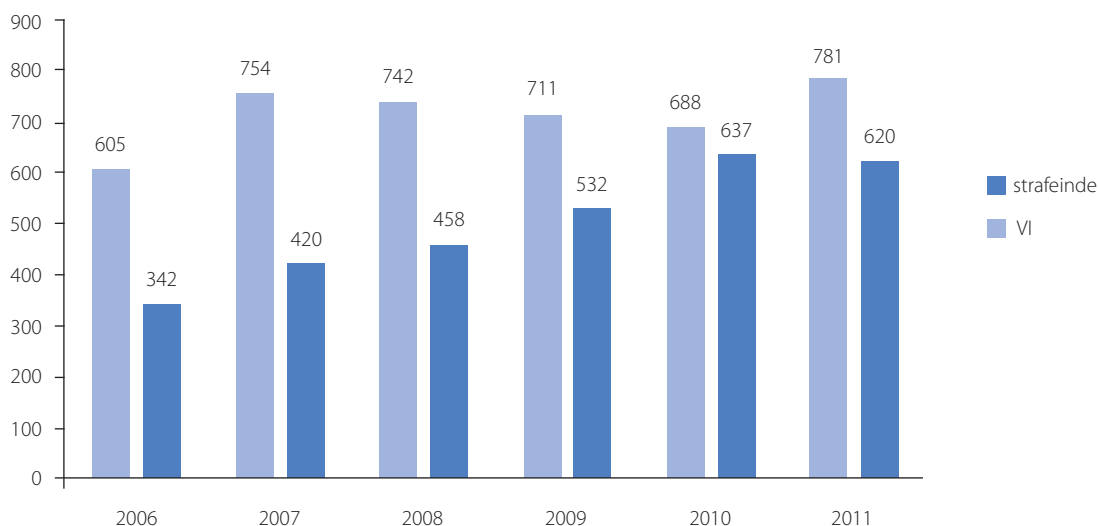
Dit heeft veel te maken met het feit dat indertijd ook zeer korte alsook boetevervangende gevangenisstraffen (volledig) werden uitgevoerd. Bovendien werd het toepassingsgebied van de voorlopige invrijheidstelling gestaag uitgebreid, met nu ook een voor het merendeel quasi-automatische toepassing. Het totaal aantal voorlopige invrijheidstellingen³ is meer dan verzevenvoudigd ten opzichte van 1980 en maakte in 2010 meer dan 80% uit van de courante invrijheidstellingsmodaliteiten voor veroordeelden (tegenover 10% in 1980).⁴

Het relatieve belang van de invrijheidstelling bij strafeinde nam tussen 1980 en 2010 serieus af: haar aandeel is intussen teruggelopen van 70% in 1980 naar zo'n 8%. Niettemin is hierin de laatste jaren wel enige kentering ingetreden en lijken steeds meer gedetineerden opnieuw strafeinde te doen. Het aantal gedetineerden met strafeinde (alle categorieën van veroordeelden samen) en VI (straf totaal van meer dan drie jaar) groeide op een gegeven ogenblik elk jaar dichter naar elkaar toe (zie figuur 1⁵).

Bekijken we de evolutie van de VI⁶ over de afgelopen dertig jaar, dan zien we een duidelijke toename van deze modaliteit tussen 1980 en 1990 (van zo'n 650 VI's in 1980 tot bijna 1.300 in 1990). Dit gebeurde wellicht vooral onder invloed van het groeiende aantal langgestrafte gedetineerden.⁷ Nadien nam het aantal VI's terug af (cf. *supra*; n=781 in 2011⁸), en dit voornamelijk omwille van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de voorlopige invrijheidstelling begin jaren negentig (tot de strafcategorie tot en met 3 jaar).

Op zichzelf zeggen dergelijke cijfers over de toepassing van VI uiteraard nog niets over een versoepeling of verstrenging van het vrijstellingsbeleid⁹, gelet op voormelde contextfactoren die mee van invloed kunnen zijn. Hierover kunnen ook moeilijk uitspraken worden gedaan aangezien de procedurele regels belangrijke wijzigingen ondergingen (al dan niet automatische opstart van de procedure, filterfunctie van de personeelscolleges, ...).¹⁰ Vergelijkingen doorheen de tijd zijn dus niet evident, al kunnen hier toch enkele tendensen

Figuur 1. Evolutie van voorwaardelijke invrijheidstelling en strafeinde (jaren 2006-2011)



3 Dit totaal omvat hier: voorlopige invrijheidstelling met het oog op voorwaardelijke invrijheidstelling, voorlopige invrijheidstelling om bijzondere redenen, voorlopige invrijheidstelling met het oog op gratie en voorlopige invrijheidstelling met het oog op uitzetting. De kwantitatief gezien meest omvangrijke vorm van voorlopige invrijheidstelling vormt de voorlopige invrijheidstelling met het oog op gratie/genade (vanaf 1997 eenvoudigweg 'voorlopige invrijheidstelling' zonder meer genoemd).

4 Voor de hier doorgevoerde analyse werden vijf invrijheidstellingsmodaliteiten ('reden van afschrijving') geselecteerd, nl.: invrijheidstelling bij strafeinde, via collectieve genade, naar aanleiding van individuele genade, via (algemene en bijzondere) voorlopige invrijheidstelling, en via voorwaardelijke invrijheidstelling.

5 Voor de jaren 2006-2010: Justitie in cijfers 2011, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, p. 55. Voor het jaar 2011: Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI), Activiteitenverslag 2011, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2012, p. 195-196.

6 Exclusief de tot begin 1999 – doorgaans eerder beperkt toegepaste – voorlopige invrijheidstelling in afwachting van voorwaardelijke invrijheidstelling.

7 Zie E. Maes (2010), o.c., p. 60.

8 DG EPI (2012), o.c., p. 195-196.

9 Zie voor methodologische beschouwingen hieromtrent E. Maes, "Développements récents dans le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle en Belgique. De quelques aspects quantitatifs et qualitatifs", Revue de Droit Pénal et de Criminologie, 2003a, nr. 2, in het bijzonder p. 214-219.

10 Zie meer in detail E. Maes (2010), o.c., p. 61.

worden geschetst. Twee vaststellingen verdienen daarbij enige aandacht.

Uit de praktijk van de voorlopers van de SURB, de commissies voor de VI, blijkt bijvoorbeeld dat er – na voorafgaande selectie door de personeelscolleges – aanvankelijk een vrij groot aantal voorstellen positief werd beoordeeld (cijfers voor de jaren 1999-2004). Nadien viel de VI-toekenningsgraad¹¹ enigszins terug, globaal van 68,3% in 1999 tot 59,7% in 2004. Er vielen bovendien vrij sterke verschillen te ontwarren, zowel op regionaal vlak als tussen VI-commissies onderling (zie tabel 1).

Afgaande op niet-officieel gepubliceerde cijfers die door de SURB zelf worden bijgehouden, mag worden gesteld dat deze VI-toekenningsgraad thans nog beduidend lager ligt (positief in ongeveer een kwart van het totaal aantal) dan vroeger. Dat hoeft echter niet te verwonderen. De SURB krijgen nu immers kennis van elk dossier dat zich binnen de wettelijk voorziene tijdsvoorwaarden bevindt (ongeacht de aard van het advies van de gevangenisdirectie) en dienen daar uitspraak over te doen. Daarnaast beschikken de rechtbanken ook over de bevoegdheid om andere modaliteiten zoals beperkte detentie en elektronisch toezicht toe te kennen/te suggereren. Zoals verder nog zal blijken, wordt van deze modaliteiten ook vrij vaak gebruik gemaakt vooraleer een VI wordt toegestaan. Later in deze bijdrage zal bovendien worden aangetoond dat de toebedeling van dergelijke modaliteiten de datum waarop de VI uiteindelijk effectief wordt toegekend, verder naar achteren doet verschuiven.

De termijn die bovenop de datum van toelaatbaarheid voor VI wordt uitgezeten vooraleer de VI effectief wordt toege-

kend (en uitgevoerd)¹² – de 'overschrijdingstermijn' van de VI-toelaatbaarheidsdatum –, is doorheen de tijd trouwens gestaag toegenomen. In het begin van de jaren negentig bedroeg deze termijn nog ongeveer 4 tot 5 maanden. Daarna nam hij toe tot zo'n 8 maanden in 1999¹³, om vervolgens voortdurend boven de 10 maanden te fluctueren.¹⁴ In 2007 – het laatste jaar waarover we voorlopig over dergelijke cijfers beschikken – werd gemiddeld genomen 14,5 maand 'surplus' uitgezeten bovenop de datum van toelaatbaarheid voor VI.¹⁵ Deze overschrijdingsduur loopt echter sterk uiteen naargelang een aantal specifieke achterliggende kenmerken van de VI-populatie (cf. *infra*).

Uit de hierboven gepresenteerde evoluties komt naar voren dat enerzijds de invrijheidstelling bij strafeinde opnieuw aan betekenis lijkt te hebben gewonnen, terwijl anderzijds zij die toch voor VI opteren en die uiteindelijk ook krijgen, steeds later worden vrijgesteld. Deze vaststelling, gekoppeld aan een eventueel verstrengd straftoemingsbeleid, kan een verklaring bieden voor de sterke toename van het aantal langergestraften binnen de gemiddelde dagelijkse gevangenispopulatie.

Enkele profielkenmerken van een VI-populatie en relevante termijnen (jaar 2007)

Over wie VI krijgt, vanuit welke inrichting en welk detentieregime, en op welk tijdstip tijdens de detentie, zijn ook enkele gegevens bekend. De doorgevoerde analyse, die ook al het voorwerp uitmaakte van een vroegere bijdrage in dit

Tabel 1. VI-toekenningsgraad voor gans het Rijk, per taalgemeenschap (FR-NL) en naargelang VI-commissie (1999-2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Antwerpen	90,0	88,4	80,6	79,0	79,4	82,0
Brussel-NL	77,2	66,0	69,7	62,7	70,8	62,8
Gent	76,0	64,5	63,8	65,8	41,9	39,4
Bruxelles-FR	63,6	54,5	59,6	61,8	67,6	63,3
Liège	54,8	51,3	47,5	49,2	51,0	57,9
Mons	42,7	59,4	58,5	41,8	49,2	51,4
Totaal	68,3	62,6	62,0	59,2	59,3	59,7
NL	80,6	72,6	71,7	69,2	63,6	63,2
FR	54,3	54,8	56,1	52,0	56,2	57,4

11 De toekenningsgraad van voorwaardelijke invrijheidstelling werd berekend door het aantal beslissingen tot toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling te relateren aan het totaal aantal beslissingen tot toekenning of weigering van voorwaardelijke invrijheidstelling (d.i. definitieve beslissingen; andere beslissingen, zoals deze tot uitstel van de behandeling van de zaak werden niet meegerekend). Zie in dit verband meer concreet ook E. Maes, "Een blik op drie jaar besluitvormingspraktijk van de (Nederlandstalige) commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (1999-2001)", *Panopticon*, 2003b, nr. 4, p. 400-415.

12 Het gaat dus om het verschil tussen de datum waarop de gedetineerde effectief in voorwaardelijke invrijheidstelling gaat en de datum van toelaatbaarheid voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

13 A. Rihoux (dir. Prof. F. Brion), Développement et valorisation des instruments d'aide en politique criminelle, *Louvain-la-Neuve, Université Catholique de Louvain, Unité de Criminologie*, 2000; E. Maes (2003b), o.c., p. 406.

14 E. Maes (2010), o.c., p. 9; S. Deltenre, Des commissions de libération conditionnelle aux tribunaux d'application des peines : analyse de l'impact des libérations conditionnelles et libérations provisoires en vue d'éloignement sur la population pénitentiaire (*Mémoire de stage IFA*), *Bruxelles, SPF Justice, DG EPI, Cellule d'analyse des données*, 2008, p. 50.

15 E. Maes (2009), o.c., p. 6-7; S. Deltenre (2008), o.c., p. 50.

16 Zie E. Maes (2009), o.c.

tijdschrift¹⁶ en recent verder werd verfijnd¹⁷, had betrekking op een populatie veroordeelden (n=628¹⁸) die tussen 1 februari 2007 en 31 december 2007 voorwaardelijk in vrijheid werd gesteld op grond van een beslissing van de SURB.¹⁹

Verdeling naar strafuitvoeringsrechtbank

Qua verdeling naar SURB gaat het hier om 131 gedetineerden invrijheidgesteld door de SURB Antwerpen (20,9%), 67 door de SURB Bergen (10,6%), 130 door de SURB Gent (20,7%), 141 door de SURB Luik (22,5%) en 159 door de SURB Brussel (25,3%).²⁰

Leeftijd en geslacht

Naar socio-biografisch profiel toe gaat het om een overwegend mannelijke populatie (95,2%), Dat is overigens niet

verwonderlijk, aangezien vrouwen ook maar een zeer sterke minderheid uitmaken van de gemiddelde dagpopulatie gedetineerden, met een aandeel dat schommelt rond de 5%.²¹

Bovendien betreft het een vrij jonge populatie. De gemiddelde leeftijd bij invrijheidstelling bedraagt 35,9 jaar (mediaan: 33 jaar). Op het ogenblik van de invrijheidstelling was de jongste gedetineerde 21 jaar oud, de oudste 75 jaar (zie tabel 2). Ongeveer vier op de vijf voorwaardelijk invrijheidgestelden (81,4%) valt binnen de leeftijdsgroep 25 tot en met 49 jaar (leeftijd op het ogenblik van invrijheidstelling; zie tabel 3). De belangrijkste leeftijdscategorieën zijn daarbij de categorie 25 tot en met 29 jaar en 30 tot en met 34 jaar (telkens bijna een kwart).

Zowel de verdeling naar geslacht als de leeftijdsstructuur van de voorwaardelijk invrijheidgestelden verschilt naarge-

Tabel 2. Gemiddelde en mediaanleeftijd op het ogenblik van invrijheidstelling (jaar 2007)

Leeftijd (bij invrijheidstelling)	Strafuitvoeringsrechtbank					België
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	
Gemiddelde	34,43	34,42	36,75	36,47	36,62	35,92
Mediaan	33,00	33,00	35,50	34,00	33,00	33,00
Minimum	21	21	22	22	22	21
Maximum	64	67	67	73	75	75

Tabel 3. Leeftijd op het ogenblik van invrijheidstelling, in categorieën (jaar 2007)

Leeftijd (categ.) (bij invrijheidstelling)	Strafuitvoeringsrechtbank												Cum. %
	Antwerpen		Bergen		Gent		Luik		Brussel		België		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
20-24 j.	14	10,7	6	9,0	6	4,6	9	6,4	13	8,2	48	7,6	7,6
25-29 j.	33	25,2	14	20,9	34	26,2	33	23,4	32	20,1	146	23,2	30,9
30-34 j.	29	22,1	21	31,3	22	16,9	34	24,1	45	28,3	151	24,0	54,9
35-39 j.	22	16,8	12	17,9	19	14,6	22	15,6	16	10,1	91	14,5	69,4
40-44 j.	12	9,2	7	10,4	20	15,4	11	7,8	19	11,9	69	11,0	80,4
45-49 j.	11	8,4	2	3,0	13	10,0	14	9,9	14	8,8	54	8,6	89,0
50-54 j.	7	5,3	1	1,5	10	7,7	8	5,7	8	5,0	34	5,4	94,4
55-59 j.	1	0,8	3	4,5	1	0,8	6	4,3	5	3,1	16	2,5	97,0
60-64 j.	2	1,5	0	0,0	4	3,1	1	0,7	3	1,9	10	1,6	98,6
65-69 j.	0	0,0	1	1,5	1	0,8	2	1,4	2	1,3	6	1,0	99,5
70-74 j.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,7	0	0,0	1	0,2	99,7
>= 75 j.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	1,3	2	0,3	100,0
Totaal	131	100,0	67	100,0	130	100,0	141	100,0	159	100,0	628	100,0	

17 Zie E. Maes en C. Tange, "Chronique de criminologie. La libération conditionnelle sous le régime des tribunaux de l'application des peines. Bilan et enjeux émergents d'une première année de fonctionnement (2007)", Revue de Droit Pénal et de Criminologie, 2011, nr. 11, p. 929-964.

18 Het oorspronkelijke databestand bevatte 631 gedetineerden. Zie E. Maes (2009), o.c., p. 12. Drie cases zijn hier echter weggelaten omwille van het gebrek aan registratie van enkele relevante tijdsvariabelen (n=2) of omdat niet duidelijk was welke SURB had beslist tot voorwaardelijke invrijheidstelling (n=1).

19 De analyse werd verricht op een data-extractie uit de penitentiaire databank SIDIS-Griffie. Zie voor nadere details E. Maes (2009), o.c., p. 12-13; E. Maes en C. Tange (2011), o.c., p. 930-931.

20 De gepresenteerde cijfers mogen niet worden verward met de VI-toekenningsgraad, aangezien de proportionele verdeling hier ook afhankelijk is van het aantal ingediende aanvragen.

21 Binnen de gemiddelde dagelijkse gevangenisbevolking (excl. elektronisch toezicht) vertegenwoordigden vrouwelijke gedetineerden in 2007 4,4%. Zie Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI), Activiteitenverslag 2007, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2008, p. 132.

lang SURB.²² Bij de SURB te Antwerpen vielen geen vrouwelijke voorwaardelijk invrijheidgestelde veroordeelden te bespeuren, terwijl Gent zich kenmerkt door een percentage vrouwen dat twee tot tien maal hoger ligt dan dat bij de andere SURB: 13,7% (n=18), tegenover 6,0% in Bergen (n=4), 4,2% in Luik (n=6) en 1,3% in Brussel (n=2). Deze situatie wordt verklaard door het feit dat vrouwen slechts in een handvol strafinrichtingen worden opgesloten (cf. de classificatie van de strafinrichtingen) en de bevoegdheid van de SURB wordt bepaald door de gevangenis van waaruit het advies wordt verleend, en/of door een vrijstellingspolitiek eigen aan de SURB in kwestie. Wanneer de proportie vrouwen ressorterend onder de bevoegdheid van elke SURB wordt vergeleken met het aandeel vrouwen binnen de respectievelijke VI-populatie, dan kan alvast worden vastgesteld dat vrouwen duidelijk oververtegenwoordigd zijn in Gent.²³

Naar leeftijd toe zijn er ook een aantal verschillen tussen de SURB. De gemiddelde leeftijd op het ogenblik van invrijheidstelling ligt iets lager bij de SURB te Antwerpen en Bergen (34,4 jaar; zie tabel 2). De sterkst vertegenwoordigde leeftijdscategorie in Antwerpen en Gent is de categorie 25-29 jaar, terwijl het in Brussel en Bergen gaat om de categorie 30-34 jaar (zie tabel 3). Opvallend is bovendien dat bij de SURB te Bergen bijna acht op de tien gedetineerden (79,1%) op het ogenblik van de invrijheidstelling jonger is dan 35 jaar. De oudere leeftijdscategorieën zijn sterker vertegenwoordigd bij de SURB te Gent.

Wettelijke toestand en te ondergane 'detentietijd'

Wat de aard en duur van de straff(en) (d.i. de wettelijke toestand²⁴ op het ogenblik van invrijheidstelling; zie tabel 4) betreft, wordt, globaal genomen, de grootste groep gevormd door de correctioneel veroordeelden met een straf totaal van meer dan 5 jaar (49,1%), gevolgd door de correctioneel veroordeelden met een straf totaal van meer dan 3 jaar tot en met 5 jaar (40,0%). Crimineel veroordeelden vertegenwoordigen iets meer dan 1/10 van de voorwaardelijk

invrijheidgestelden. Deze groep omvat veroordeelden tot levenslange vrijheidsstraf (2,2%) en veroordeelden tot een tijdelijke criminele straf (8,8%).

Worden deze gegevens opgesplitst per SURB (zie tabel 4), dan worden zeer opvallende verschillen geobserveerd qua strafrechtelijk profiel.²⁵ Het is mogelijk dat dergelijke verschillen zich laten verklaren door het type inrichting dat onder de bevoegdheid van de ene of de andere SURB valt. Wat vooral opvalt, is dat meer dan 50% van de voorwaardelijk invrijheidgestelden te Antwerpen veroordeeld was tot een straf (totaal) van meer dan 3 tot 5 jaar, en de grote meerderheid tot straffen tussen 3 en 10 jaar. Bij de SURB te Bergen springt vooral het grote aandeel van de veroordeelden tot een tijdelijke criminele straf²⁶ (19,4%) in het oog. Veroordeelden tot straffen van meer dan 3 tot 5 jaar of van 5 tot 7 jaar maakten daar elk ongeveer 25% uit van de VI-populatie. Niettemin nemen veroordeelden met straffen van meer dan 3 tot 5 jaar te Bergen slechts een eerder beperkt aandeel in, in vergelijking met het cijfer voor het ganse Rijk en met de andere SURB, uitgezonderd Brussel (bijna 30%). In Gent en Luik vertegenwoordigt deze populatie meer dan 40% resp. 45%, terwijl Antwerpen hier duidelijk de koppositie inneemt (53,4%). Naast het relatieve belang van de tijdelijke criminele straffen (samen met Gent), onderscheiden Bergen en Brussel zich ook door het grote aandeel veroordeelden met correctionele straffen van meer dan 5 jaar (bijna 55%).

Naast de wettelijke toestand werd ook bekeken hoeveel 'detentietijd' (d.i. het effectief uitvoerbaar aantal detentiedagen vanaf het ogenblik van de opsluiting of de aanvang van de vrijheidsberoving) deze voorwaardelijk invrijheidgestelden te ondergaan hadden²⁷. De resultaten wijzen uit dat deze gemiddeld genomen 2.589 dagen (of ongeveer 7 jaar) bedroeg²⁸. Het kleinst te ondergane aantal detentiedagen bedroeg 399 dagen (d.i. iets meer dan één jaar), het grootst 21.115 dagen (d.i. ongeveer 58 jaar).²⁹ Zoals tabel 5 uitwijst, zijn ook hier belangrijke verschillen waarneembaar naargelang SURB.

Tabel 4. Wettelijke toestand op het ogenblik van de invrijheidstelling, verdeeld naar SURB (jaar 2007)

Wettelijke toestand bij invrijheidstelling	België	Strafuitvoeringsrechtbank				
		Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel
N	628	131	67	130	141	159
Correctioneel veroordeelde tot > 3 jaar tot 5 jaar	40,0%	53,4%	25,4%	40,8%	45,4%	29,6%
Correctioneel veroordeelde van + 5 jaar tot 7 jaar	23,1%	29,8%	26,9%	23,8%	22,7%	15,7%
Correctioneel veroordeelde van + 7 jaar tot 10 jaar	16,6%	12,2%	16,4%	13,1%	17,0%	22,6%
Correctioneel veroordeelde van + 10 jaar tot 15 jaar	8,3%	3,1%	9,0%	10,0%	3,5%	15,1%
Correctioneel veroordeelde tot + 15 jaar	1,1%	-	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%
Totaal correctionele straffen van meer dan 5 jaar	49,1%	45,1%	53,8%	48,4%	44,6%	54,7%
Veroordeelde tot een tijdelijke criminele straf	8,8%	1,5%	19,4%	9,2%	6,4%	11,9%
Veroordeelde tot levenslange criminele straf	2,2%	-	1,5%	1,5%	3,5%	3,8%

22 Zie ook E. Maes en C. Tange (2011), o.c., p. 931-932.

23 Zie hierover ook E. Maes en C. Tange (2011), o.c., p. 931.

24 De wettelijke toestand verwijst hier naar de totale duur van de in uitvoering gebrachte en effectief uitvoerbare straffen zoals uitgesproken door de hoven en rechtbanken, ongeacht of gedeelten van deze straffen reeds tijdens vroegere detentieperiodes werden uitgezeten.

25 Zie ook E. Maes en C. Tange (2011), o.c., p. 934.

26 Het gaat hierbij om opsluiting of hechtenis waarvan de duur kan variëren van 5 tot 30 jaar (zie. art. 9 en 11 Sw.).

Wordt de termijn berekend tot aan de datum van toelaatbaarheid voor VI, dan blijkt dat – hoewel veroordeelden tot tijdelijke gevangenisstraffen gemiddeld genomen in vrijheid werden gesteld na zo'n 3,5 jaar 'detentie'(cf. *infra*; d.i. inclusief eventueel elektronisch toezicht) – verschillende gedetineerden (n=39, waaronder 3 veroordeelden tot levenslange vrijheidsberoving) toch al vanaf de eerste dag van hun (laatste) opsluiting of de aanvang van de vrijheidsbeneming *in de tijdsvoorwaarden* verkeerden voor het verkrijgen van een VI. Gemiddeld genomen bedroeg deze termijn (tussen de datum van aanvang van de vrijheidsberoving of de datum van opsluiting tot aan de VI-toelaatbaarheidsdatum) ongeveer 900 dagen (of 30 maanden), met als maximaal bereik 3.709 dagen (of iets meer dan 10 jaar).³⁰

Plaats van invrijheidstelling

De inrichting van waaruit de gedetineerden uiteindelijk voorwaardelijk invrijheid werden gesteld, valt om verklaarbare redenen niet steeds samen met deze van de initiële opsluiting. De meeste invrijheidstellingen vonden plaats vanuit de inrichtingen te Lantin, Merksplas, Hasselt (nieuw), Hoogstraten en Andenne.³¹

Wanneer de plaats van invrijheidstelling wordt bekeken naargelang SURB, dan blijkt dat het:

- voor de SURB Antwerpen, met 10 plaatsen van invrijheidstelling (waarvan 5 waarvoor ze bevoegd was in 2007³²), voornamelijk gaat om de inrichtingen te Merksplas (36,6%) en Hoogstraten (32,8%), gevolgd door Wortel (13%);

Tabel 5. Te ondergane 'detentietijd' (in dagen; jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank					België
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	
N	131	67	130	141	159	628
Gemiddelde	1.671,56	2.801,06	2.589,72	2.507,77	3.325,78	2.588,70
Mediaan	1.460,00	2.306,00	1.820,50	1.661,00	2.338,00	1.806,00
Bereik	6.905,00	9.260,00	17.411,00	18.689,00	20.660,00	20.716,00
Minimum	399	942	546	480	455	399
Maximum	7.304,00	10.202,00	17.957,00	19.169,00	21.115,00	21.115,00

Tabel 6. Te ondergane 'detentietijd' tot aan de datum van toelaatbaarheid voor VI (in dagen; jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank					België
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	
N	131	67	130	141	159	628
Gemiddelde	548,92	980,87	862,63	885,7	1.187,44	897,22
Mediaan	479,00	831,00	625,00	698,00	951,00	703,50
Bereik	2.437	3.445	3.690	3.699	3.709	3.709
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maximum	2.437	3.445	3.690	3.699	3.709	3.709

27 De 'te ondergane detentietijd' mag niet worden verward met de 'wettelijke toestand' die refereert aan de uitgesproken effectieve strafduur (cf. supra). Het is belangrijk dit onderscheid te maken aangezien de uitgesproken straf die aanleiding geeft (heeft gegeven) tot de detentie (d.i. de 'wettelijke toestand') soms aanzienlijk kan verschillen van de werkelijke detentietijd die bij de opsluiting nog ondergaan moet worden. Stel: een correctioneel veroordeelde met een straf totaal van 15 jaar wordt na 10 jaar ondergane detentie vervroegd vrijgelaten. Bij een nieuwe opsluiting naar aanleiding van een herroeping van de vervroegde invrijheidstelling, zonder nieuwe veroordeling maar louter omwille van schending van de bijzondere voorwaarden, moet zijn openstaand strafrestant van 5 jaar worden uitgezeten (tenzij de SURB anders beslist). Deze veroordeelde zal echter nog steeds worden beschouwd als een gedetineerde met de 'wettelijke toestand' van 'correctioneel veroordeelde tot meer dan 10 jaar tot 15 jaar' (d.i. de effectieve oorspronkelijk uitgesproken straf), en niet met de toestand van 'correctioneel veroordeelde tot meer dan 3 jaar tot 5 jaar' (de tijd die nog effectief voor uitvoering in aanmerking komt).

28 De te ondergane 'detentietijd' werd hier berekend als het verschil tussen de datum van strafeinde (verstrijken van de hoofd- en vervangende gevangenisstraffen) en de datum van opsluiting of aanvang van de straf. Hierbij is abstractie gemaakt van (m.a.w. niet 'gecontroleerd' voor) eventuele periodes van strafonderbreking of ontvluchting (bij de berekende datum van toelaatbaarheid voor VI – en strafeinde – is hier in voorkomend geval wel rekening mee gehouden; deze termijnen worden in dergelijk geval telkens herberekend). Verder werd in een zeer beperkt aantal gevallen niet de datum van 'opsluiting' maar wel de datum van 'aanvang' van de vrijheidsberoving als startpunt gehanteerd (met name voor een aantal gedetineerden met aanhouding en ondergane detentie in het buitenland).

29 Voor de groep van de levenslang gestraften (n=14) werd de te ondergane detentietijd geschat door rekening te houden met de gemiddelde levensverwachting van de Belgische bevolking, met als resultaat een gemiddeld uit te zitten detentieduur van 14.359 dagen (of 39,5 jaar), tegenover gemiddeld 2.320 dagen voor de tijdelijk gestraften (of iets minder dan 6,5 jaar).

30 Zie verder ook E. Maes en C. Tange C. (2011), o.c., p. 944-945.

31 Hoewel deze inrichtingen ook in 2011 nog voor heel wat voorwaardelijke invrijheidstellingen tekenden, kwamen dat jaar ook enkele andere inrichtingen veel prominenter in beeld, zoals Wortel (incl. Tilburg: n=69 op een totaal van 781 voorwaardelijke invrijheidstellingen), Ittre (n=59), en Marneffe (n=50). Zie Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) (2012), o.c., p. 195-196.

32 Het aantal plaatsen van waaruit de invrijheidstelling plaatsvond, ligt telkens hoger dan het aantal gevangenen dat onder de betrokken SURB ressorteert, wat verklaard kan worden door navolgende transfers, bijvoorbeeld met het oog op de uitvoering van het regime van beperkte detentie.

- voor de SURB Bergen, met 9 plaatsen van invrijheidstelling (waarvan 4 behorend tot de eigen bevoegdheid), de inrichting te Bergen (37,3%) en Doornik (22,4%) de belangrijkste inrichtingen van invrijheidstelling zijn, gevolgd door Jamioux (16,4%) en Namen (16,4%);
- voor de SURB Gent, met 8 plaatsen van invrijheidstelling (waarvan 6 behorend tot de eigen bevoegdheid), Hasselt-nieuw (34,6%) en Brugge (29,2%) domineren, gevolgd door Gent (12,3%), Ruiselede (7,7%), Ieper (7,7%) en Oudenaarde (6,2%);
- voor de SURB Luik, met 12 plaatsen van invrijheidstelling (waarvan 7 behorend tot de eigen bevoegdheid), eveneens een paar inrichtingen het merendeel van de invrijheidstellingen aanleveren: Lantin (35,5%) en Sint-Hubert (22,0%), met aansluitend Marneffe (14,2%) en Verviers (12,8%); en,
- voor de SURB Brussel, met niet minder dan 18 plaatsen van invrijheidstelling (waarvan 10 behorend tot de eigen bevoegdheid), in afnemende orde van kwantitatief belang gaat om Andenne (25,8%), Iltre (22,0%), Leuven-centraal (10,7%), Sint-Gillis (10,1%), Nijvel (6,3%), Leuven-hulp (5,7%), Mechelen (4,4%), Dendermonde (3,1%) en Sint-Hubert (3,1%).

Detentieregime op het ogenblik van invrijheidstelling

Meer dan vier op de tien voorwaardelijk invrijheidgestelden genoot op het ogenblik van de invrijheidstelling van een ander detentieregime dan het 'gewoon' regime (d.i. klassieke vrijheidberoving in de gevangenis; zie tabel 7). Bijna een kwart (23,6%) stond onder elektronisch toezicht. En ongeveer twee op de tien gedetineerden ondergingen hun straf onder het regime van beperkte detentie. De overige gedetineerden aan wie de VI werd toegekend (57,2%), boetten hun straf uit onder de 'klassieke' detentievorm.

De toepassing van deze gevangenisregimes varieerde (allesszins in 2007) erg sterk naargelang de SURB (zie tabel 7). Het 'gewoon regime' is zo bijvoorbeeld zeer sterk vertegen-

woordigd in Antwerpen (75,6%), terwijl in Bergen vooral de beperkte detentie in het oog springt (32,8%). Elders (Brussel, Luik en Gent) wordt de VI veelvuldig voorafgegaan door het elektronisch toezicht: het percentage varieert tussen 25 en 30%.

Dat in veel gevallen de VI volgt na het succesvol doorlopen hebben van een 'intermediair' regime, met name dit van het elektronisch toezicht, blijkt ook uit cijfers van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (zie tabel 8). Daaruit kan zelfs worden afgeleid dat intussen meer dan de helft van alle VI's (56% in 2011) plaatsvindt vanuit het regime van elektronisch toezicht.

Effectief ondergane 'detentietijd' en overschrijdingsduur van de VI-toelaatbaarheidsdatum

De 'detentietijd' die tijdens de betreffende hechtenisperiode effectief werd uitgezeten (eventueel deels onder elektronisch toezicht), bedroeg gemiddeld 1.330 dagen (d.i. iets meer dan 3,5 jaar; 1.269 dagen met uitsluiting van de levenslang gestraften), met 96 dagen als absolute minimum en 7.295 dagen (d.i. ongeveer 20 jaar) als maximum. Ook hier lopen de resultaten sterk uiteen naargelang de SURB, zoals blijkt uit tabel 9.

Indien deze cijfers worden gezien in relatie tot het effectief te ondergane totaal aan detentiedagen (cf. *supra*), dan betekent dit dat het grootste deel van de voorwaardelijk invrijheidgestelden (54,1%) tussen de 40 en de 70% van de uit te zitten detentietijd (te rekenen vanaf de aanvang van de vrijheidsberoving) ook daadwerkelijk heeft uitgeboet. Sommigen zaten hun (nog uitvoerbaar) aantal detentiedagen bijna integraal uit alvorens voorwaardelijk vrij te gaan (n=12 met meer dan 90% uitgezeten detentietijd; zie tabel 10). Anderzijds zaten 48 gedetineerden (7,6%) 30% of minder van de (bij opsluiting) nog te ondergane detentietijd uit.³³ De sterkst vertegenwoordigde categorie is deze waarbij tussen de 50 en de 60% werd uitgezeten (129 gedetineerden

Tabel 7. Detentieregime op het ogenblik van invrijheidstelling (jaar 2007)

Regime	Strafuitvoeringsrechtbank											
	Antwerpen		Bergen		Gent		Luik		Brussel		België	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Gewoon regime	99	75,6	36	53,7	58	44,6	78	55,3	88	55,3	359	57,2
Beperkte detentie	12	9,2	22	32,8	32	24,6	25	17,7	30	18,9	121	19,3
Elektronisch toezicht	20	15,3	9	13,4	40	30,8	38	27,0	41	25,8	148	23,6
Totaal	131	100,0	67	100,0	130	100,0	141	100,0	159	100,0	628	100,0

Tabel 8. Evolutie van het detentieregime op het ogenblik van de invrijheidstelling (gewoon regime/beperkte detentie vs. elektronisch toezicht, jaren 2007-2011)

Regime	2007		2008		2009		2010		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Gevangenis	570	75,6	403	54,3	349	49,1	322	46,8	344	44,0
Elektronisch toezicht	184	24,4	339	45,7	362	50,9	366	53,2	437	56,0
VI totaal	754	100,0	742	100,0	711	100,0	688	100,0	781	100,0

(20,5%) op 628 voorwaardelijk invrijheidgestelden).

Hoewel het percentage uitgezeten detentietijd, globaal genomen, een – vanuit statistisch oogpunt – ‘normale’ verdeling kent (zie figuur 2), zijn er voor bepaalde categorieën wel sterke variaties naargelang SURB, bijvoorbeeld voor wat betreft de categorie die meer dan 80% van de ‘straf’ uitzat (3,8% te Antwerpen tegenover 18,3% in Brussel).

De gegevens over de totaal uit te zitten detentietijd en werkelijk uitgezeten detentietijd (en de verhouding tussen beide) zeggen op zich niet zoveel over een min of meer ‘restrictieve’ toepassing van de desbetreffende wetgeving. Hoewel het ‘percentage uitgezeten detentietijd’ in bepaalde gevallen wel enige indicatie kan geven, is het meer aangewezen om hierbij te kijken naar de effectieve ‘overschrijdingstermijn’ van de VI-toelaatbaarheidsdatum.³⁴ Zoals hoger al is aangegeven, liep deze termijn in 2007 op tot gemiddeld genomen 432,5 dagen (of ongeveer 14,5

maand). Dat de VI-toelaatbaarheidsdatum enigszins wordt overschreden, is overigens zeker niet abnormal.³⁵

In bijna de helft van de gevallen bedroeg de overschrijdingstermijn van de VI-toelaatbaarheidsdatum meer dan één jaar (zie tabel 11; mediaanwaarde van 331,5 dagen of iets meer dan 11 maanden). Een aantal extreem hoge waarden, weliswaar beperkt in aantal, trekken het gemiddelde omhoog. Een kleine groep voorwaardelijk invrijheidgestelden zat méér dan 3 jaar (1.095 dagen) bovenop de VI-toelaatbaarheidsdatum uit (n=44), maar twee ervan werden bijvoorbeeld pas méér dan 9 jaar na datum vrijgesteld. Globaal blijkt echter dat negen op de tien gedetineerden maximum 941,5 dagen ‘surplus’ ondergaan (d.i. het negentigste percentiel; zie tabel 11). Een beperkte groep veroordeelden wordt na het bereiken van de tijdsvoorwaarden nóg langer in detentie gehouden.

Tabel 9. Effectief ondergane ‘detentietijd’ (in dagen; jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank					België
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	
N	131	67	130	141	159	628
Gemiddelde	828,57	1.475,03	1.263,67	1.369,52	1.700,51	1.329,83
Mediaan	754,00	1328,00	980,00	1047,00	1417,00	1040,00
Bereik	2.616	3.782	6.918	7.023	5.646	7.199
Minimum	194	335	169	272	96	96
Maximum	2.810	4.117	7.087	7.295	5.742	7.295

Tabel 10. Percentage uitgezeten ‘detentietijd’ naargelang SURB en op nationaal vlak (jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank											België	
	Antwerpen		Bergen		Gent		Luik		Brussel				
% uitgezeten	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
0 - <= 10	-	-	1	1,5	3	2,3	-	-	1	0,6	5	0,8	
> 10 - <= 20	3	2,3	1	1,5	4	3,1	1	0,7	5	3,1	14	2,2	
> 20 - <= 30	9	6,9	1	1,5	5	3,8	7	5,0	7	4,4	29	4,6	
> 30 - <= 40	23	17,6	7	10,4	22	16,9	10	7,1	22	13,8	84	13,4	
> 40 - <= 50	33	25,2	10	14,9	25	19,2	21	14,9	23	14,5	112	17,8	
> 50 - <= 60	30	22,9	20	29,9	23	17,7	32	22,7	24	15,1	129	20,5	
> 60 - <= 70	22	16,8	12	17,9	25	19,2	21	14,9	19	11,9	99	15,8	
> 70 - <= 80	6	4,6	8	11,9	14	10,8	30	21,3	29	18,2	87	13,9	
> 80 - <= 90	5	3,8	6	9,0	7	5,4	16	11,3	23	14,5	57	9,1	
> 90 - < 100	-	-	1	1,5	2	1,5	3	2,1	6	3,8	12	1,9	
Totaal	131	100,0	67	100,0	130	100,0	141	100,0	159	100,0	628	100,0	

33 Niet te verwarren met de wettelijk bepaalde 1/3 en 2/3-regels (naargelang staat van wettelijke herhaling). Hier is immers geen rekening gehouden met detentiedagen die al tijdens voorgaande hechtenisperiodes werden ondergaan. Zie voor een analyse waarin dit wél gebeurde S. Deltenre (2008), o.c., p. 51-53.

34 Bij de berekening van de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling is per definitie rekening gehouden met de gangbare regels inzake strafbeoordeling en de verschillende aspecten die daarop van invloed zijn (staat van wettelijke herhaling, voorgaande hechtenis, etc.).

35 Tal van factoren kunnen hiervoor verantwoordelijk zijn, zoals – naast de afwezigheid van een systeem van ‘automatische’ voorwaardelijke invrijheidstelling (maar discretionaire beoordeling) – mogelijke vertragingen in de afhandeling van de procedure, lange periodes van voorlopige hechtenis (of aanhouding in het buitenland), het voorkomen van herroepingen van voorwaardelijke invrijheidstelling, louter wegens niet-naleving van bijzondere voorwaarden (met onmiddellijke hernieuwde toelaatbaarheid), eventuele moeilijkheden op het vlak van het vinden van een adequate extramurale opvang- en/of begeleidingsstructuur, ...

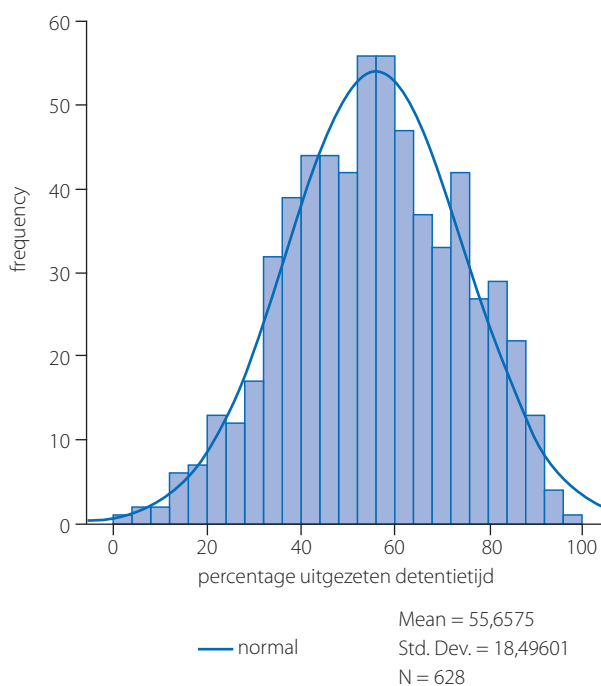
Uit tabel 11 wordt ook meteen duidelijk dat de 'overschrijding' van de datum van toelaatbaarheid voor VI wezenlijk verschilt naargelang SURB.³⁶ Gemiddeld genomen scoort de SURB te Antwerpen hier vrij laag (279,5 dagen) ten opzichte van de andere SURB (variërend van zo'n 400 tot iets meer dan 500 dagen). Wanneer we kijken naar de mediaan dan situeert – samen met de SURB te Antwerpen – ook deze te Gent zich onder de nationale mediaanwaarde van 331,5 dagen. Het vrij hoge gemiddelde te Gent (400,9 dagen) wordt immers voornamelijk verklaard door een aantal (extreem) hoge waarden die dit gemiddelde omhoog trekken.

De op het eerste gezicht voor de hand liggende verklaringen voor dergelijke variatie naargelang de SURB zouden de geobserveerde verschillen (tussen SURB) in het strafrechtelijk profiel van de voorwaardelijk invrijheidgestelden (cf. wettelijke toestand en uit te zitten detentietijd) kunnen zijn, evenals een verschillende toepassing van intermediaire detentieregimes alvorens VI wordt toegekend (cf. *supra*). Deze kenmerken hebben immers ook hun invloed op de 'overschrijdingstermijn'.

Wat het detentieregime (op het ogenblik van invrijheidstelling) betreft, blijkt bijvoorbeeld overduidelijk dat de gemiddelde overschrijdingstermijn langer is voor gedetineerden die hun straf op het moment van vrijstelling uitboeten onder het regime van beperkte detentie of elektronisch toezicht (524,7 resp. 505,3 dagen) dan voor diegenen die hun straf onder het 'gewone' (klassiek) detentieregime uitzitten (371,3 dagen).³⁷ Verder blijkt eveneens dat naarmate de uitgesproken (effectieve) strafduur ('wettelijke toestand') hoger ligt, ook het aantal dagen uitgezeten 'surplus' (bovenop de VI-toelaatbaarheidsdatum) – in absolute termen – toeneemt (zie tabel 12). Deze termijn bedraagt gemiddeld

278,4 dagen voor veroordeelden met een straf totaal van meer dan 3 jaar tot en met 5 jaar, maar bijvoorbeeld meer dan het dubbele voor veroordeelden met een straf totaal van meer dan 10 jaar tot en met 15 jaar (605,4 dagen). Voor de levenslang gestraften en correctioneel veroordeelden tot een straf (totaal) van meer dan 15 jaar ligt de gemiddelde overschrijdingstermijn nog veel hoger.

Figuur 2. Verdeling van het percentage uitgezeten 'detentietijd' (jaar 2007)



Tabel 11. 'Overschrijding' van de datum van toelaatbaarheid voor voorwaardelijke invrijheidstelling op het ogenblik van de effectieve uitvoering van de beslissing (jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank						
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	België	
N	131	67	130	141	159	628	
Gemiddelde	279,46	494,13	400,86	483,70	512,89	432,45	
Mediaan	225,00	391,00	281,50	404,00	403,00	331,50	
Bereik	1.111	1.715	3.438	3.647	2.794	3.647	
Minimum	0	0	0	0	0	0	
Maximum	1.111	1.715	3.438	3.647	2.794	3.647	
Percentielen	10	26,8	89,4	34,8	30,4	43,0	35,9
	20	56,2	149,6	77,8	112,4	100,0	93,4
	30	91,6	258,8	134,8	188,2	211,0	165,7
	40	137,8	334,4	220,8	291,4	328,0	250,6
	50	225,0	391,0	281,5	404,0	403,0	331,5
	60	282,0	482,0	361,6	449,2	493,0	426,4
	70	359,8	598,4	517,2	556,0	601,0	529,9
	80	502,2	747,8	630,4	654,2	868,0	650,4
90	657,0	1042,2	885,6	935,2	1110,0	941,5	

³⁶ Zie ook E. Maes en C. Tange (2011), o.c., p. 947.

³⁷ De mediaanwaarde bedraagt hier 454 dagen voor beperkte detentie en 399,5 dagen voor elektronisch toezicht, tegenover 280 dagen voor het gewone detentieregime.

Verdere analyse, waarover elders meer omstandig verslag zal worden uitgebracht³⁸), toont echter aan dat de verschillen tussen SURB ook stand houden wanneer gecontroleerd wordt voor de invloed van andere kenmerken zoals geslacht, leeftijd, detentieregime (op het ogenblik van invrijheidstelling) en de duur van de te ondergane detentie. Met andere woorden schuilt een deel van de verklaring voor het waargenomen verschil ergens anders, bijvoorbeeld bij een verschillende invulling van de wettelijk voorziene tegenindicaties of variaties op andere achtergrondkenmerken van de gedetineerdenpopulatie, zoals het persoonlijkheids- of misdrijfprofiel van VI-kandidaten.

Proeftijd en openstaand strafrestant

Gelet op de structuur van de populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden naar strafduur toe (cf. *supra*), is het niet verwonderlijk dat de meeste gedetineerden die voorwaardelijk vrij gaan ook onderworpen zijn aan relatief lange proeftijden³⁹ (zie tabel 13).

Bijna zes op de tien gedetineerden (58,4%) heeft een VI-proeftijd van 5 jaar of meer (zie tabel 14); hier zijn 40 voorwaardelijk invrijheidgestelden (6,4%) inbegrepen met een

proeftijd van 10 jaar. Daartegenover staat dat de proeftijd voor ongeveer drie op de tien voorwaardelijk invrijheidgestelden 2 jaar bedraagt – het absolute wettelijke minimum – en zich voor zo'n 10% van de voorwaardelijk invrijheidgestelden tussen de 2 en de 5 jaar situeert. De gemiddelde duur van de proeftijd bedraagt 1.534 dagen (mediaan: 1.824 dagen of 5 jaar; zie tabel 13).

Gelet op de wettelijk bepaalde minima inzake duur van de proeftijd en op het profiel van de populatie voorwaardelijk invrijheidgestelden (naar uit te zitten strafduur toe) is het logisch dat de proeftijd bijna steeds overeenkomt met of zelfs van langere duur is dan het strafrestant op het ogenblik van de uitvoering van de beslissing tot VI.

In bijna één op de vijf gevallen is de proeftijd gelijk aan de duur van het strafrestant (zie tabel 15 voor meer details in verband met het strafrestant). In vele gevallen is de duur van de proeftijd iets langer dan het strafrestant maar bedraagt hij niet meer dan het dubbele ervan (43,6%). Er komen wel enkele extremen voor, met proeftijden die tien keer of meer de duur van het strafrestant bedragen.⁴⁰ Een proeftijd met een duur die korter is dan het nog uit te zitten strafrestant, is daarentegen zéér uitzonderlijk (n=39). Het gaat hier in alle gevallen om veroordeelden tot criminele straffen.⁴¹

Tabel 12. 'Overschrijding' van de datum van toelaatbaarheid voor voorwaardelijke invrijheidstelling naargelang wettelijke toestand (jaar 2007)

Strafcategorie	Gemiddelde	Mediaan	Minimum	Maximum	N
> 3 - 5j.	278,4	228,0	0	1.330	251
> 5 - 7j.	392,6	337,0	0	1.575	145
> 7 - 10j.	475,2	376,0	0	1.821	104
> 10 - 15j.	605,4	521,5	0	1.374	52
> 15j.	1.125,7	992,0	856	1.783	7
Tijd. crim.	596,4	422,0	11	2.794	55
Levenslang	1.656,5	1.369,0	183	3.647	14
Globaal	432,5	331,5	0	3.647	628

Tabel 13. Duur van de aan de invrijheidstelling verbonden proeftijd (jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank					België
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	
N	131	67	130	141	159	628
Gemiddelde	1.280,83	1.662,28	1.546,56	1.459,29	1.745,99	1.534,37
Mediaan	912,00	1824,00	1824,00	1824,00	1824,00	1824,00
Bereik	2.920	2.920	2.920	2.920	2.920	2.920
Minimum	729	729	729	729	729	729
Maximum	3.649	3.649	3.649	3.649	3.649	3.649

38 E. Maes, m.m.v. C. Tange, "De mythe van invrijheidstelling op VI-datum nogmaals doorprikt. Enkele facts en figures over de voorwaardelijke invrijheidstelling in België", te verschijnen in de reeks Panopticon Libri, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2012.

39 De proeftijd is in beginsel gelijk aan de duur van de vrijheidsstraf die de veroordeelde nog moest ondergaan op de dag waarop de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling uitvoerbaar werd (d.i. het strafrestant), doch de proeftijd kan nooit korter zijn dan 2 jaar. Deze proeftijd is ten minste 5 jaar en ten hoogste 10 jaar in geval van een veroordeling tot een tijdelijke criminele straf of tot één of meer correctionele straffen die samen 5 jaar hoofdgevangenisstraf te boven gaan. In geval van veroordeling tot een levenslange vrijheidsstraf bedraagt de proeftijd 10 jaar.

40 Het gaat hier om gedetineerden (n=10) met een proeftijd van 5 jaar, terwijl het strafrestant nog maar maximaal 182 dagen bedroeg.

41 Aangezien de duur van de proeftijd wettelijk gezien nooit meer dan 10 jaar kan bedragen, is het inderdaad mogelijk dat de duur van de proeftijd in sommige gevallen korter zal zijn dan het nog openstaande strafrestant op het ogenblik van de invrijheidstelling.

Enkele beschouwingen bij wijze van conclusie

De inwerkingtreding van de SURB lijkt, naar absolute aantallen toe, niet te hebben geleid tot een verminderd aantal VI's. Niettemin wordt terzelfdertijd vastgesteld dat de invrijheidstelling bij 'strafeinde' de laatste jaren opnieuw aan een zekere opmars bezig is.⁴² Ook wordt de toelaatbaarheidsdatum voor VI in een niet onaanzienlijk aantal gevallen ruim overschreden vooraleer een VI daadwerkelijk wordt toegekend. Over de laatste decennia neemt de 'overschrijdingstermijn' van de VI-toelaatbaarheidsdatum trouwens almaar toe. Of deze tendens naar een toename van uitgezeten detentietijd zomaar op het conto van een meer 'punitief' ingestelde beslissingspraktijk door de SURB mag worden geschreven, blijft echter de vraag. Ook andere mogelijke verklaringen kunnen hiervoor worden opgevoerd, van vertragingen in de afhandeling van de procedure tot lange periodes van voorlopige hechtenis of moeilijkheden bij het vinden van aangepaste extramurale opvang of begeleiding tot zelfs een 'bewuste' keuze van gedetineerden om te opteren voor strafeinde.

Alleszins blijkt wel dat de VI, wanneer toegekend, steeds vaker wordt voorafgegaan door een 'intermediair' detentieregime zoals beperkte detentie en elektronisch toezicht, en dat dergelijke regimes mee de datum van effectieve invrijheidstelling doen opschuiven. Dit neemt nochtans niet weg dat, in vergelijking met volledige strafuitboeting, de VI – als vorm van vervroegde invrijheidstelling – per definitie wel nog steeds bijdraagt tot enige ontvolking van de gevang-

nissen (want, zonder VI sowieso meer dan 2.000 gedetineerden meer in de gevangenis of onder elektronisch toezicht).

Hierin is echter niet dé ultieme finaliteit van de VI gelegen, wél in de bevordering van de re-integratie en de preventie van recidive via een begeleide en gecontroleerde overgang van het leven tussen vier muren naar dit in volledige vrijheid. Net zoals een meer 'automatisch' toe te kennen VI wellicht niet te verkiezen valt en politiek en maatschappelijk gezien ook weinig realistisch lijkt te zijn, is het anderzijds ook nog maar zeer de vraag of het een goede zaak zou zijn de afschaffing van de VI te bepleiten, zelfs indien dit beperkt zou blijven tot de meest zware straffen. Verder onderzoek naar de toepassing van de VI (en intermediaire detentieregimes) en de besluitvorming door de SURB, het profiel van de invrijheidgestelde veroordeelden, alsook – en niet in het minst – de effectiviteit van de diverse strafuitvoeringsmodaliteiten (en de invrijheidstelling bij strafeinde), is in elk geval meer dan wenselijk, om zo het, klaarblijkelijk telkens opnieuw opwellende, politieke en maatschappelijke debat over de VI en andere modaliteiten van strafuitvoering opnieuw inhoudelijk te verrijken.

Tabel 14. Duur van de aan de invrijheidstelling verbonden proeftijd, in categorieën (jaar 2007)

Proeftijd (categ.)	Strafuitvoeringsrechtbank											
	Antwerpen		Bergen		Gent		Luik		Brussel		België	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2 jaar (729-730 dagen)	46	35,2	17	25,4	44	33,8	47	33,3	36	22,6	190	30,1
> 2 - 5 jaar	25	19,9	4	6,0	11	8,7	18	12,6	13	7,9	71	11,5
5 jaar (1.824 dagen)	56	42,7	33	49,3	58	44,6	62	44,0	80	50,3	289	46,0
> 5 - 10 jaar	2	1,6	9	13,5	6	4,8	8	5,6	13	7,8	38	6,0
10 jaar (3.649 dagen)	2	1,5	4	6,0	11	8,5	6	4,3	17	10,7	40	6,4
Totaal	131	100,0	67	100,0	130	100,0	141	100,0	159	100,0	628	100,0

Tabel 15. Strafrestant op het ogenblik van de invrijheidstelling (jaar 2007)

	Strafuitvoeringsrechtbank					
	Antwerpen	Bergen	Gent	Luik	Brussel	België
N	131	67	130	141	159	628
Gemiddelde	843,72	1.326,34	1.326,56	1.138,65	1.625,79	1.259,39
Mediaan	737,00	903,00	761,00	687,00	921,00	784,00
Bereik	4.551	9.044	11.913	14.741	16.744	16.836
Minimum	170	87	182	25	117	25
Maximum	4.721	9.131	12.095	14.766	16.861	16.861

⁴² Zie Justitie in cijfers 2011, p. 55; Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (DG EPI) (2012), o.c., p. 195-196.

De invloed van de rechtspraak op de externe rechtspositie van veroordeelden

Yves Van Den Berge *

Op 15 juni 2006 verschenen in het Belgisch Staatsblad twee wetten die een grondige wijziging van de externe rechtspositie van gedetineerden inhouden. Dit zijn de Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (hierna de WERV genoemd) en de Wet van 17 mei 2006 houdende de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken (hierna SURB genoemd).

De externe rechtspositie betreft de rechtspositie van veroordeelden m.b.t. de extramurale aspecten van de detentie, zoals beslissingen betreffende de continuïteit van de strafuitvoering (uitgaansvergunning, penitentiair verlof en onderbreking van de strafuitvoering), de duur van de effectief te ondergane vrijheidsbeneming (voorwaardelijke en voorlopige invrijheidstelling) en de buitengewone vormen van strafuitvoering (beperkte detentie en elektronisch toezicht). Terwijl bij de interne rechtspositie de relatie van de gedetineerde tot de penitentiaire overheid domineert, staat bij de externe rechtspositie de relatie tussen het individu en de samenleving centraal, aangezien de veroordeelde ingevolge bepaalde beslissingen geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of definitief, zijn vrijheid van komen en gaan behoudt of herwint en derwijze in contact blijft of treedt met de vrije samenleving.

Door deze wetten worden alle beslissingen die de aard of de duur van de vrijheidsstraf wijzigen, genomen door de rechterlijke macht, namelijk door de strafuitvoeringsrechter of de SURB. Tot dan was het de uitvoerende macht, namelijk de minister van Justitie of de gemachtigde ambtenaren van de penitentiaire administratie (het gevangeniswezen), die de meeste beslissingen nam inzake de strafuitvoering zoals de uitgaansvergunning, het penitentiair verlof, de halve vrijheid, het elektronisch toezicht en de voorlopige invrijheidstelling. De uitvoerende macht deed dit grotendeels op basis van door haar zelf gecreëerde ministeriële omzendbrieven. Enkel over de voorwaardelijke invrijheidstelling (in principe enkel voor veroordeelden

waarvan het uitvoerbaar gedeelte van de straffen de drie jaar overschreed) werd beslist door rechtscolleges, namelijk door de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit behelsde in de praktijk slechts één vijfde van alle vrijstellingen. Vanaf de (gedeeltelijke¹) inwerkingtreding van de WERV op 1 februari 2007 zijn het 'echte' rechtbanken die beslissen over alle vervroegde invrijheidstellingen (voorwaardelijke en voorlopige) en over het elektronisch toezicht en de beperkte detentie. De uitvoerende macht neemt wel verder de beslissingen over de uitgaansvergunning en het penitentiair verlof omdat deze maatregelen gezien worden als inherent aan het standaardregime van een veroordeelde gedetineerde en omdat deze de aard en de duur van de door de rechter uitgesproken straffen niet wijzigen.

Door de inschrijving van de bepalingen in een wet in formele zin en door het feit dat de meeste beslissingen worden genomen door specifieke rechtbanken met mogelijkheid tot cassatieberoep, heeft zich een jurisprudentie ontwikkeld die als bron van recht de WERV heeft uitgelegd en zelfs aangevuld.

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste rechterlijke beslissingen m.b.t. de bevoegdheden van de minister van Justitie en de bevoegdheden van de SURB inzake de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden.²

Rechtspraak m.b.t. de bevoegdheden van de minister van Justitie

De toekenning van een uitgaansvergunning, een penitentiair verlof of een onderbreking van de strafuitvoering

Zoals reeds gesteld blijven in de WERV, zoals voorheen, de beslissingen over de uitgaansvergunning, het penitentiair verlof en de onderbreking van de strafuitvoe-

* Yves Van Den Berge is substituut Procureur-Generaal, Hof van Beroep, Gent en Vrijwillig medewerker, Instituut voor Strafrecht, KU Leuven.

¹ De federale regering heeft voor een graduele inwerkingtreding geopteerd. De alleen zetelende strafuitvoeringsrechters hebben hun bevoegdheden nog niet opgenomen. Dit betekent dat beslissingen over de voorwaardelijke invrijheidstelling, de voorlopige invrijheidstelling, de beperkte detentie (halve vrijheid) en het elektronisch toezicht voor veroordeelden met een straf totaal tot drie jaar, nog altijd genomen worden door de minister van Justitie, gedelegeerd aan de penitentiaire administratie.

² Zie voor een overzicht M. De Swaef en M. Traest, "Een jaar strafuitvoeringsrechtbanken: overzicht van cassatierechtspraak", R.W. 2007-2008, p. 1570-1584; M. De Swaef en M. Traest, "Overzicht van cassatierechtspraak in strafuitvoeringszaken (1 februari 2008 - 28 februari 2009)", R.W. 2008-2009, p. 1586-1598.

ring behoren tot de bevoegdheid van de minister van Justitie of zijn gemachtigden, namelijk de ambtenaren van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie (de Directie Detentiebeheer).³

De WERV voorziet noch een beroepsmogelijkheid, noch een middel tot cassatie tegen deze beslissingen. Vandaar dat er geen gekende rechterlijke beslissingen zijn die een invloed hebben uitgeoefend op de wettelijke bepalingen (de artikelen 4 t.e.m. 20 van de WERV). De vraag stelt zich dan ook of de veroordeelde terechtkan bij een rechtscollege wanneer hij oordeelt dat zijn rechten werden geschonden of dat de wetsbepalingen materieel of procedureel niet juist werden toegepast.

De Raad van State heeft zijn rechtspraak ook na de invoering van de WERV bestendigd.⁴ De Raad acht zich niet bevoegd om te oordelen over een geschil betreffende de strafuitvoeringsmodaliteiten toegekend door de minister van Justitie of één van zijn ambtenaren. Een beslissing over de uitgaansvergunning, het penitentiair verlof of de onderbreking van de strafuitvoering wordt aldus niet aanzien als een bestuurshandeling in administratieve zaken. De Raad van State aanziet die beslissingen niet als beslissingen uitgaande van een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, aangezien deze overheid in die gevallen rechtstreeks zijn medewerking verleent aan de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen en arresten.

Ook de (gewone) rechter in kortgeding verklaart zich in die materie onbevoegd.⁵ Het oordeel daarbij is meestal dat het aan de rechter niet toekomt om een beleidsbeslissing te treffen in de plaats van het penitentiair bestuur en aldus het beginsel van de scheiding der machten te schenden.

Het is dan ook niet te verwachten dat er in de toekomst door de rechtspraak wijzigingen zullen gebracht worden aan de materiële en formele bepalingen m.b.t. de modaliteiten van uitgaansvergunning, penitentiair verlof en onderbreking van de strafuitvoering.

De termijnen voor het indienen van een advies door de gevangenisdirecteur

Indien de directeur binnen de wettelijk voorziene termijn zijn advies voor een strafuitvoeringsmodaliteit niet heeft meegedeeld, kan de veroordeelde bij schriftelijk verzoek de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg vatten om de minister op straffe van een dwang-

som te veroordelen tot het uitbrengen van het advies, via de directeur, en om aan de veroordeelde een kopie van dit advies ter kennis te brengen (art. 31, § 5, en 50, § 2). Wanneer de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg op dit verzoek ingaat, zal hij de termijn bepalen waarbinnen de directeur het gemotiveerd advies dient te formuleren. Tegen deze beslissing staat geen rechtsmiddel open.

Omtrent de taak en de bevoegdheid van deze rechter is er geen eenduidigheid, noch in de memorie van toelichting bij de wet, noch in de rechtspraak. De voorzitter van de rechtbank van Hasselt⁶ oordeelde dat het hem niet toekomt de detentietoestand van de veroordeelde te beoordelen op de tijdsvoorwaarden voor een toelaatbaarheid tot de vervroegde invrijheidstelling en dus voor de uitbrenging van het advies van de directeur. Het is aangewezen dat de minister van Justitie via de directeur een advies uitbrengt wanneer de veroordeelde daarom vraagt, ook al is er discussie over de tijdsvoorwaarden. De voorzitter van de rechtbank ging inhoudelijk niet in op het dispuut tussen de veroordeelde en de minister inzake de berekening van de strafuitvoering. Hij stelde wel vast dat er een duidelijk meningsverschil was omtrent de tijdsvoorwaarden en dat de gevangenisdirecteur niet was ingegaan op de vraag van de veroordeelde om een advies uit te brengen. Terecht oordeelde de voorzitter dat er dus evenmin een advies geformuleerd was omtrent de tijdsvoorwaarden. Hij veroordeelde de minister van Justitie dan ook om op straffe van een dwangsom een advies uit te brengen omtrent de vraag van de veroordeelde tot een voorlopige invrijheidstelling en omtrent de tijdsvoorwaarden ervan.

De voorzitter van de rechtbank van Turnhout oordeelde dat het hem wel degelijk toekomt om de termijnen voor de indiening van het advies door de gevangenisdirecter te berekenen.⁷ Als de termijn voor advies niet overschreden is, kan hij immers niet overgaan tot het geven van een bevel onder dwangsom zoals voorzien in de WERV.

Mij lijkt het dat het standpunt van de voorzitter van de rechtbank van Hasselt de juiste is. Van zodra er immers een dispuut is tussen de veroordeelde en de gevangenisadministratie over de termijnen voor de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit, is het raadzaam dat er een advies wordt opgesteld en dat de procedure wordt opgestart. Het komt tenslotte de SURB toe om te oordelen of een verzoek van een veroordeelde ontvankelijk en/of gegrond is, ook op het vlak van de tijdsvoorwaarden.

³ Behoudens de bevoegdheden van de SURB om zelf een uitgaansvergunning of penitentiair verlof toe te kennen overeenkomstig artikel 59 van de WERV.

⁴ RvS nr. 198.875, 14 december 2009, www.raadvst-consetat.be; RvS nr. 218.010, 15 februari 2012, www.raadvst-consetat.be

⁵ Kg. Rb. Luik 8 februari 1989, J.L.M.B. 1989, p. 340; Kg. Rb. Brussel 25 juni 1999, J.T. 2000, p. 204-205; Kg. Rb. Antwerpen 11 mei 1999, onuitgeg. (A.R.K. 99/414/C); Rb. Brugge 8 januari 2001, onuitgeg. (A.R. Nr. 01/308); Kg. Brussel 9 januari 2001, onuitgeg. (A.R. Nr. 2000/KR/352).

⁶ Beschikk. Rb. Hasselt 12 april 2007, T. Strafr. 2007, p. 269-272.

⁷ Beschikk. Rb. Turnhout 29 oktober 2007, T. Strafr. 2008, p. 64-68.

Rechtspraak m.b.t. de bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechtbank

Het statuut van de strafuitvoeringsrechtbank

De SURB is een volwaardige rechtbank die deel uitmaakt van de rechtbank van eerste aanleg. De grote meerderheid van haar beslissingen situeren zich binnen de strafrechtsketen in de fase van de uitvoering. Zij doet dus geen uitspraak over de burgerlijke rechten en verplichtingen van de burger of over de gegrondheid van de tegen hem ingestelde strafvordering waardoor artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR niet van toepassing zijn op de rechtspleging voor de SURB.⁸ Derhalve heeft de overschrijding van de redelijke termijn vermeld in artikel 6.1 EVRM geen betrekking op de beslissingen van de SURB. Dit is ook niet het geval voor het recht om te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten om zijn verdediging voor te bereiden zoals bepaald in artikel 6.3.b EVRM.⁹ De SURB die een door de veroordeelde gevraagde strafuitvoeringsmodaliteit afwijst, voegt niets toe aan diens veroordeling zodat zij aldus artikel 5.1.a EVRM (recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid en het verbod op een onrechtmatige vrijheidsberoving) niet kan schenden.¹⁰

Het uitspreken van vonnissen

Het is zo dat de SURB een vonnis uitspreekt als bedoeld in artikel 149 van de Grondwet telkens als ze uitspraak doet over de haar voorgelegde betwistingen. Dit betekent dat het vonnis met redenen omkleed en onpartijdig moet zijn en dat het in openbare terechtzitting wordt uitgesproken¹¹, in aanwezigheid van het openbaar ministerie.

Motiveringsplicht

De rechtbank zal bij de toekenning, de afwijzing, de schorsing, herroeping of herziening de redenen moeten opgeven waarop zij zich steunt om de beslissing te nemen. Bij de toekenning zal dit de beoordeling zijn van de wettelijk bepaalde tegenaanwijzingen¹² des-

gevallend het sociaal reclasseringsplan¹³ en bij de herroeping de wettelijk bepaalde gronden. De krachtlijnen van de motiveringsverplichting zoals die gelden uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie gelden ook voor de vonnissen van de SURB. In die zin is er geen gebrek aan motivering wanneer zij met opgave van redenen anders oordeelt dan een partij doet gelden.¹⁴ Het Hof besliste, in antwoord op een cassatiemiddel dat aanvoerde dat de verplichting om te antwoorden op de conclusies niet van toepassing is op de SURB, dat dit middel faalt naar recht.¹⁵ Deze motiveringsverplichting is namelijk volgens het Hof ook van toepassing op de SURB ingevolge artikel 149 van de Grondwet.

Onpartijdigheid

De veroordeelde heeft ook in het kader van de strafuitvoeringsprocedure voor de rechtbank het recht op de behandeling van zijn zaak door een onpartijdige rechter. In een bepaalde zaak oordeelde het Hof van Cassatie dat een SURB geen blijk geeft van vooringenomenheid door op grond van de feitelijke omstandigheden op het ogenblik van haar vonnis een oordeel uit te spreken over de vermoedelijke toekomst van de strafuitvoering.¹⁶ Ook in het geval dat zij op grond van het verleden van de veroordeelde of vroegere mislukkingen van strafuitvoeringsmodaliteiten een oordeel uitspreekt over de vermoedelijke toekomst van de strafuitvoering en de niet-geloofwaardige plannen tot reclassering, werd door het Hof niet besloten tot partijdigheid en vooringenomenheid.¹⁷ Zelfs de omstandigheid dat een rechter die eerder de veroordeling had uitgesproken, later geroepen werd uitspraak te doen over de uitvoering van die straf, had niet op zich voor gevolg dat daardoor bij die rechter een schijn van partijdigheid was gerezen noch dat deze ten aanzien van de veroordeelde vooringenomen was.¹⁸

De definitie en het toepassingsgebied van de strafuitvoeringsmodaliteiten

Voorwaardelijke invrijheidstelling

De voorwaardelijke invrijheidstelling is een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde zijn straf ondergaat buiten de gevangenis, mits

8 Cass. P.07.1362.F, 10 oktober 2007, www.cass.be; Cass. P.07.1463.N, 6 november 2007, www.cass.be; Cass. P.08.1932.N, 20 januari 2009, www.cass.be; Cass. AR P.10.1893.F, 28 december, www.cass.be.

9 Cass. P.08.0184.N, 19 februari 2008, www.cass.be.

10 Cass. P.07.1499.N, 20 november 2007, www.cass.be; Cass. P.07.1500.N, 20 november 2007, www.cass.be.

11 Cass. 10 april 2007, P.07.0370.N, www.cass.be.

12 Cass. 13 juni 2007, Rev. dr. pén. 2007, p. 970; Cass. P.07.1059.F, 7 augustus 2007, www.cass.be; Cass. P.07.1370.N, 16 oktober 2007, www.cass.be; Cass. P.07.1656.N, 11 december 2007, www.cass.be; Cass. P.08.1040.F, 22 juli 2008, www.cass.be.

13 Cass. P.07.1618.F, 28 november 2007, www.cass.be.

14 Cass. P.07.0930.N, 17 juli 2007, www.cass.be.

15 Cass. P.08.0500.F, 23 april 2008, onuitg., geciteerd in M. De Swaef en M. Traest, "Overzicht van cassatierechtspraak in strafuitvoeringszaken (1 februari 2008 – 28 februari 2009)", R.W. 2008-2009, p. 1591.

16 Cass. P.07.0340.N, 3 april 2007, www.cass.be. In casu oordeelde de SURB dat een veroordeelde door een blijvende arbeidsongeschiktheid van 33 procent niet de vooropgestelde opleiding van vrachtwagenchauffeur zou kunnen tot een goed einde brengen, en aldus zijn reclasseringsplan verwierp.

17 Cass. P.07.1528.N, 20 november 2007, www.cass.be; Cass. P.08.1772.N, 16 december 2008, www.cass.be.

18 Cass. AR P.11.1948.N, 13 december 2011, www.cass.be.

naleving van de voorwaarden die hem gedurende een bepaalde proeftijd worden opgelegd (art. 24 WERV). Aan deze vrijstelling zijn dus voorwaarden verbonden, waarmee de veroordeelde akkoord gaat en dewelke hij gedurende de ganse termijn van de proeftijd dient na te leven. Pas wanneer de proeftijd gunstig verlopen is, bekomt de veroordeelde de definitieve invrijheidstelling en wordt de straf geacht volledig te zijn uitgevoerd. Alhoewel dit niet uitdrukkelijk is vermeld in de wet, is de voorwaardelijke invrijheidstelling in principe alleen van toepassing op personen met recht op verblijf in België. De rechtspraak stelde wel dat de wet in se niet vereist dat een veroordeelde verblijfsgerechtigd is voor de toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling, maar dat het duidelijk is dat het wettelijk vereiste reclasseringsplan niet uitgebouwd kan worden indien de veroordeelde niet verblijfsgerechtigd is.¹⁹ Het is wel wettelijk mogelijk dat een voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegekend aan een veroordeelde van Belgische nationaliteit die zijn reclassering in het buitenland wenst uit te bouwen. Een dergelijke voorwaardelijke invrijheidstelling kan voldoen aan de wettelijke voorwaarden als de tegenaanwijzing van de afwezigheid van vooruitzichten op sociale reclassering niet weerhouden wordt.²⁰

Voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied en op overlevering

De wet heeft deze voorlopige invrijheidstelling niet gedefinieerd en gaat er waarschijnlijk van uit dat in de benaming zelf voldoende elementen aanwezig zijn. De voorlopige invrijheidstelling wordt inderdaad toegekend met het oog op de verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering van de veroordeelde. Het gaat dus impliciet om de invrijheidstelling van veroordeelde gedetineerden die na hun vrijlating geen recht hebben op verblijf in België of die dienen overgeleverd te worden aan een buitenlandse autoriteit.

De rechtspraak heeft deze modaliteit wel duidelijk getypeerd, zijnde naar analogie met de voorwaardelijke invrijheidstelling. De SURB van Brussel was terecht van mening dat deze voorlopige invrijheidstelling wel degelijk een vorm van uitvoering van de vrijheidsstraf is en dat de duur van de proeftijd moet worden bepaald naar analogie met de duur van de proeftijd van een

voorwaardelijke invrijheidstelling.²¹ Deze stelling ligt in de lijn van de rechtspraak van het Hof van Cassatie dat vereist dat ook bij de voorlopige invrijheidstelling de algemene voorwaarden zoals bij de andere modaliteiten van strafuitvoering worden opgelegd gedurende een bepaalde proeftermijn.²² Het Hof bevestigde ook expliciet dat er bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd worden, zoals bijvoorbeeld het verbod om gedurende een bepaalde periode het Belgisch grondgebied te betreden.²³

Beperkte detentie en elektronisch toezicht

Deze modaliteiten worden gedefinieerd in de artikelen 21 en 22 van de WERV.

De wet bepaalt niet dat de beperkte detentie en het elektronisch toezicht alleen kunnen toegekend worden aan veroordeelden met recht op verblijf.²⁴ Het Hof van Cassatie heeft bepaald dat geen enkele wettelijke bepaling stelt dat een ononderbroken wettig verblijf een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van een verzoek tot beperkte detentie.²⁵ Doch in de praktijk zijn het bijna altijd veroordeelden met een geldige verblijfstitel die in aanmerking komen, aangezien voor de uitwerking van de maatregel, zoals het volgen van een opleiding of het ingeschreven zijn in het reguliere arbeidscircuit, dit wel degelijk vereisten zijn.

De voorwaarden voor het toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Het is vereist dat het dossier voor een voorwaardelijke invrijheidstelling een sociaal reclasseringsplan bevat waaruit de perspectieven op reclassering van de veroordeelde blijken (art. 48). In de praktijk worden o.a. de volgende elementen opgenomen in het reclasseringsplan: de met het oog op de reclassering gevolgde activiteiten en ondernomen stappen tijdens de detentie, het adres en het milieu van opvang, de bestaansmiddelen, de geplande activiteiten en begeleidingen, enz. De rechtspraak oordeelde dat uit het feit dat de SURB de aard van de door de veroordeelde meegemaakte persoonlijke relaties heeft beoordeeld, geen schending van artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé- en familielevens) kan worden afgeleid. De wet vertrouwt de

19 SURB Brussel 21 april 2011, RABG 2011, p. 1004-1009, noot Y. Van Den Berge.

20 SURB Gent 10 september 2008, T. Strafr. 2008, p. 479-480.

21 SURB. Brussel 18 mei 2010, T. Strafr. 2010, p. 299-300, noot Y. Van Den Berge.

22 Cass. P07.1390.F, 24 oktober 2007, www.cass.be.

23 Cass. AR P.11.1948.N, 13 december 2011, www.cass.be

24 Alhoewel dit uit artikel 23, § 1, 1°, over de tijdsvoorwaarden zou kunnen afgeleid worden. Deze bepaling stelt immers: "De beperkte detentie en het elektronisch toezicht kunnen worden toegekend aan de veroordeelde die: zich op zes maanden na, in de tijdsvoorwaarden bevindt voor de toekenning van de voorwaardelijke invrijheidstelling, ..." Hetzelfde geldt voor de tegenaanwijzingen die gelijk zijn aan die voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, zie art. 47, § 1.

25 Cass. 20 januari 2009, T. Strafr. 2009, p. 160-161.

rechter namelijk de taak toe om de feiten te beoordelen die hem zijn voorgelegd, ook al behoren zij tot het privé- en familielevens.²⁶

Voor de toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling mogen er bovendien geen tegenaanwijzingen bestaan. De SURB beoordeelt soeverein, op grond van de feitelijke gegevens die ze vermeldt, of er sprake is van een door de wet bepaalde tegenaanwijzing. Ze kan daarbij op grond van feitelijke omstandigheden op het ogenblik van haar vonnis, een oordeel uitspreken over de vermoedelijke toekomst van de strafuitvoering en dus een prognose maken.²⁷ De vaststelling van slechts één van de wettelijk bepaalde tegenaanwijzingen, is voldoende om de weigering tot het toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit te verantwoorden.²⁸ Het is uitgesloten dat de invrijheidstelling geweigerd wordt op grond van andere tegenaanwijzingen dan die welke in de wet zijn vermeld.²⁹

Artikel 47, § 1 van de WERV bepaalt dat deze tegenaanwijzingen betrekking hebben op:

- 1° de afwezigheid van vooruitzichten op sociale reclassering van de veroordeelde;
- 2° het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten;
- 3° het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen;
- 4° de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid.

In enkele rechterlijke beslissingen wordt daar concreet over geoordeeld.

De eerste tegenaanwijzing is dus de afwezigheid van vooruitzichten op de sociale reclassering. Dit heeft vooral te maken met een realistisch reclasseringsplan dat de veroordeelde opnieuw zijn plaats in de maatschappij zal geven en dat geen nieuwe basis vormt voor normoverschrijdend gedrag. Een gebrek aan een toekomstig realistisch integratieplan dat waarborgen biedt voor de veiligheid van de maatschappij kan de SURB er toe doen besluiten om de voorwaardelijke invrijheidstelling niet toe te kennen.³⁰ De rechtbank kan haar argumentatie ook steunen op het verleden van de veroordeelde om de plannen van de veroordeelde als niet geloofwaardig te beschouwen.³¹ In dezelfde zin kan zij kijken naar de mislukkingen van voorheen toegekende modaliteiten en de niet-naleving van de voorwaarden daarbij.³²

De tweede tegenaanwijzing heeft betrekking op het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten. Er wordt nagegaan op grond van subjectieve of objectieve omstandigheden of er gevaar is dat de veroordeelde recidiveert in nieuwe feiten die een grote mate van ernst hebben. Hier spelen de aard en de oorzaak van de vroeger gepleegde feiten (criminogenese) een belangrijke rol in de beoordeling, evenals de persoonlijkheid en het vroeger mislukken van opgelegde gerechtelijke maatregelen. Er dient daarbij te worden nagegaan of de in vrijheid gestelde veroordeelde een objectief risico vertoont om te hervallen in criminaliteit die belangrijke maatschappelijke onrust teweegbrengt of op significante wijze recidive zal plegen in hetzelfde type van criminaliteit als die welke de in uitvoering zijnde veroordelingen heeft gerechtvaardigd. Het Hof van Cassatie benadrukt dat het om een risico gaat van *ernstige*³³ strafbare feiten. De SURB kan zich daarbij baseren op de psychosociale expertise.

De laatste twee tegenaanwijzingen zijn slachtoffergegericht. Er mag geen risico bestaan dat de veroordeelde tijdens de uitvoering van de modaliteit de slachtoffers zou gaan lastigvallen. Bovendien wordt er gekeken naar de houding die de veroordeelde ten aanzien van zijn slachtoffers heeft aangenomen, zoals bijvoorbeeld de gehele of gedeeltelijke betaling van zijn burgerlijke partijen of andere herstelgerichte activiteiten. Ook de houding ten aanzien van de feiten zoals ontkenning of minimalisering wordt hier onderzocht.

Bij artikel 148 van de Wet van 21 april 2007 (B.S. 13 juli 2007) werd ook nog een vijfde contra-indicatie voor seksuele delinquenten toegevoegd, namelijk de weigering of de ongeschiktheid om een noodzakelijk geachte begeleiding of behandeling te volgen.

Voorlopige invrijheidstelling

Ook hier zijn er vier wettelijke bepaalde tegenaanwijzingen. Die zijn volgens artikel 47, § 2:

- 1° de mogelijkheden voor de veroordeelde om een onderdak te hebben;
- 2° het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten;
- 3° het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen;
- 4° de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partijen te vergoeden.

26 Cass. P.07.1362.F, 10 oktober 2007, www.cass.be.

27 Cass. P.07.0340.N, 3 april 2007, www.cass.be.

28 Cass. P.08.1040.F, 22 juli 2008, www.cass.be.

29 Cass. 26 augustus 2008, RABG 2009, p. 10-14.

30 Cass. P.07.1370.N, 16 oktober 2007, www.cass.be.

31 Cass. P.07.1528.N, 20 november 2007, www.cass.be.

32 Cass. P.07.1722.N, 16 december 2008, www.cass.be.

33 Cass. 13 juni 2007, Rev. dr. pén. 2007, p. 970.

Hier heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de SURB de voorlopige invrijheidstelling niet kan weigeren alleen op grond van de onmogelijkheid tot controle van de re-integratie³⁴ in het buitenland.

Beperkte detentie en elektronisch toezicht

De tegenaanwijzingen hebben betrekking op dezelfde gevallen als bij de voorwaardelijke invrijheidstelling (art. 47, § 1). Ook voor de toekenning van deze modaliteiten oordeelt de SURB soeverein, is de vaststelling van slechts één van de wettelijk bepaalde tegenaanwijzingen voldoende om de weigering tot het toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit te verantwoorden en is het uitgesloten dat de strafuitvoeringsmodaliteit geweigerd wordt op grond van andere tegenaanwijzingen dan die welke in de wet zijn vermeld.

De behandeling ter zitting

De wet bepaalt dat de SURB de veroordeelde en zijn raadsman, het openbaar ministerie, de gevangenisdirecteur³⁵, eventueel andere personen en in voorkomend geval het slachtoffer, hoort (art. 53). Volgens het Hof van Cassatie dient de veroordeelde persoonlijk te verschijnen. Er is geen recht op vertegenwoordiging³⁶ tenzij het gaat om een terechtzitting waarop de SURB over een verzoek tot uitstel uitspraak doet.³⁷ Ook het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het verantwoord is dat de veroordeelde persoonlijk verschijnt op de zitting van de SURB waarop de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit wordt onderzocht.³⁸ Volgens het Hof dient de veroordeelde namelijk gehoord te worden teneinde hem te kunnen confronteren met de verplichtingen en de voorwaarden die hij moet aanvaarden en in acht nemen. Wordt er niet geoordeeld over de toekenning van een modaliteit, bijvoorbeeld bij de vraag tot een uitstel, dan kan de veroordeelde zich wel laten vertegenwoordigen door een raadsman.

De toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit

Het vonnis tot toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit bepaalt dat de veroordeelde altijd onderworpen wordt aan de algemene voorwaarden³⁹ van geen

strafbare feiten te plegen, een vast adres te hebben en gevolg te geven aan de oproepingen van het openbaar ministerie of desgevallend van de justitieassistent die met de begeleiding is belast⁴⁰ (art. 55). De algemene voorwaarden moeten, zonder onderscheid, in alle beslissingen tot toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit worden vermeld, dus ook bij de toekenning van een voorlopige invrijheidstelling met het oog op de verwijdering van het grondgebied. Door niet te preciseren dat de veroordeelde onderworpen was aan de algemene voorwaarden, had de SURB volgens het Hof van Cassatie haar beslissing niet naar recht verantwoord.⁴¹

De weigering van een strafuitvoeringsmodaliteit

Indien de SURB de vervroegde invrijheidstelling niet toekent, bepaalt zij in haar vonnis de datum waarop de directeur een nieuw advies moet uitbrengen (art. 57, eerste lid). De termijn mag niet langer zijn dan zes maanden tenzij de veroordeelde een criminele straf ondergaat of een geheel van correctionele gevangenisstraffen boven de vijf jaar. Dan kan de rechtbank een termijn bepalen van maximum één jaar (art. 57, tweede lid). Het bepalen van de datum is een discretionaire bevoegdheid van de SURB en behoeft geen nadere motivering.⁴²

Indien de directeur een nieuw advies dient uit te brengen, dient hij de procedure tijdig te starten zodat hij zijn advies naar de griffie van de SURB kan zenden op de door de rechtbank bepaalde datum. Als de directeur de door de SURB opgelegde datum niet heeft gerespecteerd, dan betekent dit niet dat dit nieuwe laattijdige advies en de daaropvolgende rechtspleging niet ontvankelijk zijn. De overschrijding van die termijn leidt dus niet tot de vernietiging van de beslissing van de SURB.⁴³

De herroeping van een strafuitvoeringsmodaliteit

Het initiatief om de strafuitvoeringsmodaliteit te laten herroepen, ligt bij het openbaar ministerie die de zaak kan aanhangig maken bij de SURB (art. 64, WERV). De

34 Cass. P.08.1251.N, 26 augustus 2008, www.cass.be.

35 Het horen van het lid van het openbaar ministerie en de gevangenisdirecteur is verplicht, Cass. P.09.0393.F, 1 april 2009, www.cass.be.

36 Cass. 7 november 2007, J.T. 2008, p. 61; Rev. dr. pén. 2008, p. 164; Cass. P.08.0363.F, 19 maart 2008, www.cass.be.

37 Cass. P.08.0363.F, 19 maart 2008, www.cass.be.

38 GwH 4 maart 2009, nr. 35/2009, T. Strafr. 2009, p. 252-256.

39 De oplegging van geïndividualiseerde bijzondere voorwaarden die de mogelijkheid bieden het sociaal reclasseringsplan uit te voeren of tegemoet te komen aan de voorziene tegenaanwijzingen, dan wel noodzakelijk blijken in het belang van de slachtoffers, zijn facultatief (art. 56). In de rechtspraak worden die zo goed als altijd opgelegd.

40 Dit zal bij een voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering niet het geval zijn aangezien de Belgische autoriteit zelf geen bevoegdheid heeft om in het buitenland een controle uit te oefenen of een veroordeelde te begeleiden.

41 Cass. P.07.1390.F, 24 oktober 2007, www.cass.be.

42 Cass. P.07.1370.N, 16 oktober 2007, www.cass.be.

43 Cass. P.08.0716.N, 27 mei 2008, www.cass.be.

herroeping kan in de volgende limitatief wettelijk bepaalde gevallen worden uitgesproken:

- 1° wanneer bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing wordt vastgesteld dat de veroordeelde tijdens de proeftermijn een wanbedrijf of een misdaad heeft gepleegd;
- 2° wanneer de veroordeelde een ernstig gevaar vormt voor de fysieke of psychische integriteit van derden;
- 3° wanneer de opgelegde bijzondere voorwaarden niet worden nageleefd;
- 4° wanneer de veroordeelde geen gevolg geeft aan de oproepingen van de SURB, van het openbaar ministerie of, in voorkomend geval, van de justitieassistent (of het nationaal centrum elektronisch toezicht);
- 5° wanneer de veroordeelde zijn adreswijziging niet doorgeeft aan het openbaar ministerie en, in voorkomend geval, aan de justitieassistent die met de begeleiding is belast;
- 6° wanneer de veroordeelde het programma van de concrete invulling van de beperkte detentie of het elektronisch toezicht, zoals bepaald overeenkomstig artikel 42, tweede lid, niet naleeft.⁴⁴

Zowel uit de wettelijke definitie van de voorwaardelijke invrijheidstelling als uit de limitatief opgesomde gronden tot herroeping van die modaliteit volgt dat enkel een foutieve gedraging tijdens de proeftijd tot een herroeping kan leiden.⁴⁵

In een opmerkelijk arrest van 10 februari 2009 besliste het Hof van Cassatie terecht dat artikel 64, 1°, enkel voorziet in de herroeping wanneer bij een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wordt vastgesteld dat de veroordeelde tijdens de proeftermijn een wanbedrijf of een misdaad heeft gepleegd.⁴⁶ Die wetsbepaling voorziet niet in een herroeping wanneer de betrokkene tijdens de proeftermijn nog veroordeeld wordt voor een wanbedrijf of misdaad gepleegd vóór de beslissing die hem elektronisch toezicht toekende. In casu was door de nieuwe bijkomende veroordeling tot één jaar gevangenisstraf de veroordeelde niet meer in de wettelijke tijdsvoorwaarden om een elektronisch toezicht te bekomen. Daar overeenkomstig artikel 62, § 1, het openbaar ministerie belast is met de controle op de veroordeelde, oordeelde het Hof dat het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft de zaak aanhangig te maken indien wettelijk de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit niet meer kan worden nageleefd en moet de SURB desgevallend deze onmogelijkheid vaststellen. Het Hof creëerde daarmee geen bijkomende herroepingsgrond in artikel 64, maar geeft het openbaar

ministerie wel een bijkomend middel om een vonnis van de SURB te laten hervormen.

Rechtsmiddelen

Cassatieberoep

Artikel 96 van de WERV bepaalt dat er tegen de beslissingen van de SURB cassatieberoep openstaat voor het openbaar ministerie en de veroordeelde. Het artikel beperkt het cassatieberoep tot de toekenning, de afwijzing of de herroeping van de strafuitvoeringsmodaliteiten of tot de herziening van de bijzondere voorwaarden. De wet voorziet geen andere rechtsmiddelen. Het Grondwettelijk Hof heeft wel in een bepaald geval de mogelijkheid tot verzet voorzien (zie hierna punt c.).

Hoger beroep

Tegen de beslissing van een SURB kan geen hoger beroep ingesteld worden. Er is geen strafuitvoeringskamer bij de hoven van beroep. Dit betekent dat het vonnis van de SURB in enige aanleg gewezen, definitief is, behoudens voor specifieke middelen waarvoor een cassatieberoep kan ingesteld worden.

Het Hof van Cassatie besliste bij arrest van 10 oktober 2007⁴⁷ dat de afwezigheid van een recht op hoger beroep niet in strijd is met artikel 2 van het Aanvullend Protocol nr. 7 dat voorziet in een dubbele aanleg omdat dit protocol geen werking heeft in de Belgische rechtsorde. Bovendien is de werking ervan beperkt tot de schuldigverklaring of de veroordeling en niet van toepassing op de beslissingen met betrekking tot de strafuitvoering. Hetzelfde geldt voor de toepassing van artikel 13 van het EVRM dat volgens het Hof geen recht geeft op hoger beroep tegen vonnissen van de SURB.

Verzet

De WERV voorziet evenmin in recht op verzet tegen de beslissingen van de SURB. De wet eist namelijk dat de veroordeelde zelf aanwezig is op de zitting, al dan niet met bijstand van een raadsman. De wetgever achtte het namelijk zeer belangrijk dat de veroordeelde tijdens het beslissingsproces persoonlijk kan worden gehoord en persoonlijk kan worden geconfronteerd met de voorwaarden die hij met zijn toestemming zal dienen te ondergaan.

In een arrest van 8 oktober 2008⁴⁸ besliste het Hof van Cassatie dat geen miskennis van het algemeen beginsel van de eerbiediging van het recht van verdedi-

44 Ingevoegd bij artikel 13 van de Wet van 8 juni 2008 (II), B.S. 16 juni 2008, ed. 2.

45 Cass. 2 januari 2008, T. Strafr. 2008, p. 275-276.

46 Cass. P09.0067.N, 10 februari 2009, www.cass.be.

47 Cass. P07.1362.F, 10 oktober 2007, www.cass.be.

48 Cass. 8 oktober 2008, N.C. 2009, p. 323-326, noot T. Deschepper.

ging kan afgeleid worden uit de omstandigheid alleen dat de veroordeelde die regelmatig is opgeroepen en buiten een geval van overmacht dat hem belette te verschijnen, niet op de zitting van de SURB is verschenen, ook al staat de wet hem niet toe verzet aan te tekenen of hoger beroep in te stellen tegen het vonnis dat is gewezen zonder dat de veroordeelde werd gehoord. Het betrof een zaak van een herroeping van een voorwaardelijke invrijheidstelling.

Deze rechtspraak is ondertussen achterhaald door een arrest van het Grondwettelijk Hof van 4 maart 2009.⁴⁹ Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat artikel 96 van de WERV de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre het de veroordeelde die niet is verschenen, niet toestaat verzet aan te tekenen tegen de beslissing van de SURB met betrekking tot de herroeping van een uitvoeringsmodaliteit van zijn straf.⁵⁰ Het Hof oordeelde dat de wetgever het inderdaad zeer belangrijk achtte dat de veroordeelde tijdens het beslissingsproces persoonlijk kan worden gehoord om deze op die manier te confronteren met de voorwaarden die hij dient na te leven. Dit is zeker het geval bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit, waarvoor de beslissingen geacht worden op tegenspraak te zijn geweest. Dit is volgens de beoordeling van het Grondwettelijk Hof anders in het geval van een procedure tot herroeping. Daar is het namelijk vaak zo dat de reden van de herroeping van een strafuitvoeringsmodaliteit precies gelegen is in het feit dat de veroordeelde geen gevolg had gegeven aan de oproeping die hij kreeg van de SURB, het openbaar ministerie of desgevallend de justitieassistent. Het ontbreken van het rechtsmiddel van verzet met betrekking tot de herroeping van een strafuitvoeringsmodaliteit houdt aldus een schending in van het gelijkheidsbeginsel, gewaarborgd door de artikelen 11 en 12 van de Grondwet. De onmogelijkheid voor de veroordeelde die niet is verschenen om achteraf verzet aan te tekenen tegen het vonnis tot herroeping krachtens hetwelk hij opnieuw wordt opgesloten staat niet in verhouding tot de hierboven vermelde bekommernis van de wetgever. Ook de mogelijkheid om cassatieberoep aan te tekenen verandert daar volgens het Grondwettelijk Hof niets aan aangezien dit beroep zich niet kan uitstrekken tot een beoordeling van de feitelijke gegevens van de herroeping. Het Hof van Cas-

satie voegde daar later aan toe dat op grond van artikel 187 van het Wetboek van Strafvordering, de termijn om in verzet te komen, vijftien dagen bedraagt, te rekenen vanaf de betekening van het vonnis.⁵¹

In afwachting van de verandering van de wet passen de SURB de regels toe die gesteld worden in het arrest van het Grondwettelijk Hof en verklaren dan ook het verzet ontvankelijk bij de procedure tot herroeping.

Besluit

Na meer dan vijf jaren werking hebben de SURB al heel wat casuïstiek opgebouwd. Niet zelden worden hun beslissingen voorgelegd aan het Hof van Cassatie die arresten uitspreken die de WERV uitleggen, verbeteren en zelfs aanvullen. Er heeft zich dus een penitentiair recht ontwikkeld met betrekking tot de externe rechtspositie van veroordeelden waar zowel de wetgever, de rechtspraak als de rechtsleer aan meewerken. Het strafuitvoeringsrecht heeft zich op enkele jaren ontwikkeld tot een volwaardige rechtstak waarbij de scheiding der machten tussen de wetgevende, de rechterlijke en de uitvoerende macht wordt gerespecteerd. Dit zal nog meer het geval zijn wanneer de WERV ook van toepassing zal zijn voor de vervroegde invrijheidstellingen, de beperkte detentie en het elektronisch toezicht voor veroordeelden met een straf totaal tot drie jaar.

Ten tijde van het schrijven van deze tekst kwam het debat over de strafuitvoering opnieuw uitgebreid in de media en in de politieke wereld. De SURB van België had namelijk een vonnis tot toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling aan Michel Martin geveld. Er was een politiek opbod om de WERV te herzien, lees te verstrengen. Men sprak vooral over de tijdsvoorwaarden, maar ook over een verstrenging van de voorwaarden en over de creatie van een beroepsmogelijkheid. Wanneer de wetgeving in die zin zou aangepast worden, is het te verwachten dat er opnieuw veel jurisprudentie zal ontwikkeld worden, niet in het minst over het tijdstip van het in voege treden van de strengere bepalingen van de strafuitvoering en de onmiddellijke toepassing ervan op de detentietoestand van veroordeelde gedetineerden.

49 GwH 4 maart 2009, nr. 37/2009, T. Strafr. 2009, p. 257-262. Dit arrest wordt ook besproken in T. Deschepper, "Rechtsmiddelen en vertegenwoordiging bij de strafuitvoeringsrechtbanken", noot bij Cass. 8 oktober 2008, N.C. 2009, p. 323-326.

50 In de gestelde prejudiciële vraag werd de vergelijking gemaakt met artikel 14, § 2, van de Wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, dat wel verzet toelaat tegen een verstekvonnis van de correctionele rechtbank waarbij een uitstel van tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf werd herroepen

51 Cass. 26 januari 2011, T. Strafr. 2011, p. 267-268.

Zijn vreemdelingenrecht en penitentiair recht verenigbaar?

Beslissingen tot invrijheidstelling van 'illegale' gedetineerden

Steven De Ridder *

De rechtspositie van *alle* gedetineerden in de Belgische gevangenissen werd zowel intra als extra muros bepaald in de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden¹ en in de Wet betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten². De WERV is gericht op de wettelijke verankering van het tot dan toe bestaande "omvattend gebrek aan wettelijke regelgeving, met uitzondering van de regelgeving omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling"³ en is het verlengstuk van de Basiswet die in haar basisbeginselen gericht is op "het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn re-integratie in de vrije samenleving"⁴. Bijgevolg dienen de strafuitvoeringsmodaliteiten in de WERV dezelfde finaliteit.⁵ Specifiek op de groep gedetineerde vreemdelingen is nog een derde wettelijk kader van toepassing, nl. de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen⁶ die in tegenstelling tot het penitentiair regelgevend kader een andere ratio legis kent. Naar gelang de verblijfstatus kunnen we de groep gedetineerde vreemdelingen verder onderverdelen in 'legale' en 'illegale' gedetineerden.⁷

Via 'de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied' of met het oog op overlevering' of kortweg VILO⁸ vallen 'illegale' gedetineerden onder de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken⁹. Deze invrijheidstellingsprocedure bestaat uit een justitiële en een administratieve fase. Tijdens de *justitiële fase* beslist de SURB over de invrijheidstelling wanneer de gedetineerde voldoet aan vier contra-indicaties.¹⁰ De *administratieve fase* valt onder de bevoegdheid van de dienst Vreemdelingenzaken¹¹, meer bepaald het bureau 'Opgeslotenen'¹² dat de Vreemdelingenwet toepast.¹³

In dit artikel wordt de vraag gesteld: "In welke mate ontstaat er een spanningsveld tussen de WERV en de Vreemdelingenwet bij de toekenning van de VILO?". Eerst wordt het verloop van de VILO¹⁴ uiteengezet. Dat 'invrijheidstelling' en 'verwijdering' in eenzelfde titel voorkomen, wijst op de complexiteit van deze procedure waarvan Pieters reeds het gebrek aan een duidelijk definitie en werkingskader aanhaalde.¹⁵ Vervolgens bekijken we de verwijderingsmodaliteiten ter beschikking van de DVZ ten aanzien van 'illegale' gedetineerden. Op basis van deze uiteenzetting zullen we reflecteren over het raakvlak dat is ontstaan tussen de WERV en de Vreemdelingenwet.

* Steven De Ridder is assistent aan de vakgroep Criminologie Vrije Universiteit Brussel, Onderzoeksgroep Crime & Society (steven.de.ridder@vub.ac.be). Het voorliggend artikel werd geschreven binnen het lopend doctoraatsonderzoek naar de maatschappelijke en penale trajecten van 'illegale' gedetineerden. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Wouter Van Herbruggen, hoofd Bureau 'Opgeslotenen', dienst Vreemdelingenzaken voor de juridische duiding bij de toepassing van het gepresenteerde wettelijke kader en het aanleveren van de nodige voorbeelden uit de praktijk.

1 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005, 2.815. Hierna verkort weergegeven als 'Basiswet'.

2 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006, 30.455. Hierna verkort weergegeven als 'WERV'.

3 MvT 20 april 2005, Parl. St. Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1. De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt hierna verkort weergegeven als VI-procedure.

4 Art. 9 § 2 Basiswet.

5 F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken: waar moet dat heen? hoe zal dat gaan?" in T. Daems, P. Pletincx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel en K. Verpoest, *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, p. 226-227; S. Snacken, K. Beyens en M.-A. Beernaert, "Belgium" in N. Padfield, D. Van Zyl Smit en F. Dünkel (red.), *Release from Prison. European policy and practice*, Cullompton, Willan Publishing, 2010, p. 84.

6 Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980, 14.584. Hierna verkort weergegeven als 'Vreemdelingenwet'.

7 Met 'illegaal' wordt in deze bijdrage bedoeld dat het verblijf van de vreemdeling in strijd is met de bepalingen in de Vreemdelingenwet.

8 Artikel 26 WERV. Aangezien de strafuitvoeringsrechtbanken voorlopig enkel bevoegd zijn voor de straffen boven drie jaar, beperken we ons in deze bijdrage tot de invrijheidstelling van gedetineerden met een dergelijk strafotaal.

9 Hierna verkort weergegeven als 'SURB'.

10 Artikel 47 §2 WERV.

11 Hierna verkort weergegeven als 'de DVZ'.

12 Hierna verkort weergegeven als 'bureau D'.

13 H. Jansen, S. De Ridder en V. Scheirs, "Eindelijk vrij! Een terugkeer naar (n)ergens: invrijheidstelling van illegale gedetineerden", *Fatik* 2010, p. 6-15.

14 Andere strafuitvoeringsmodaliteiten vallen buiten het bestek van deze bijdrage.

Beslissingen tot invrijheidstelling door de strafuitvoeringsrechtbanken

Voor de inwerkingtreding van de WERV en de implementatie van de SURB was de invrijheidstelling van 'illegale' gedetineerden met een straf totaal boven de drie jaar geregeld via de toenmalig van kracht zijnde Ministeriële Omzendbrief van 17 januari 2005 nr. 1771. Voorlopige invrijheidstelling, meer bepaald deel II.5.¹⁶ Voor de toekenning van de invrijheidstelling golden dezelfde tijdsvoorwaarden als voor de VI-procedure. Het dossier voor de toekenning van de voorlopige invrijheidstelling verliep eerst via het personeelscollege van de gevangenis. Vervolgens legde de dienst Individuele gevallen het dossier voor aan de Minister van Justitie die de uiteindelijke beslissing nam en deze motiveerde. Indien de Minister van oordeel was dat de persoon (nog) niet in aanmerking kwam voor invrijheidstelling dan bepaalde hij de termijn waarbinnen een nieuw voorstel tot invrijheidstelling kon worden voorgelegd.

De contra-indicaties¹⁷ waren (1) het gebrek aan een reclasseringsperspectief¹⁸, (2) een manifest risico voor de fysieke integriteit van derden en (3) een gebrek aan inspanningen die werden geleverd tot het betalen van de burgerlijke partij. Eventuele opgelegde voorwaarden golden gedurende een termijn die gelijk was aan de proeftermijn voorzien bij de VI-procedure. Welke voorwaarden konden worden opgelegd, werd echter niet vermeld in de Ministeriële Omzendbrief. De DVZ was bevoegd voor de uiteindelijke realisatie van de verwijdering van het grondgebied en kon 'illegale' gedetineerden ofwel vasthouden in de gevangenis gedurende een bepaalde periode¹⁹ ofwel overbrengen naar een gesloten centrum.

Met de inwerkingtreding van de SURB zijn de grootste wijzigingen dat (1) een strafuitvoeringsrechter bijgestaan door twee assessoren de beslissing tot invrijheidstelling neemt en (2) de evaluatie van de contra-indicaties door de SURB op advies van de gevange-

nisdirecteur en het Openbaar Ministerie gebeurt. De Memorie van Toelichting stelt uitdrukkelijk dat er "moet worden onderlijnd dat zoveel als mogelijk vastgehouden wordt aan de criteria van de voorwaardelijke invrijheidstelling, vanuit de bezorgdheid voor niet-discriminatie".²⁰ Daar waar de Ministeriële Omzendbrief nr. 1771 drie contra-indicaties bepaalde, werden in de WERV de volgende vier²¹ opgenomen.

(1) De mogelijkheden voor de veroordeelde om een onderdak te hebben

Hoewel de eerste contra-indicatie in de Ministeriële Omzendbrief nr. 1771 als 'het reclasseringsperspectief' werd benoemd, bleef de invulling ervan beperkt tot het hebben van onderdak. De Memorie van Toelichting van de WERV stelt uitdrukkelijk dat "Aldus wordt niet gesproken van vooruitzichten op reclassering, maar van de mogelijkheden van de veroordeelde om een onderdak te hebben"²². Bij deze contra-indicatie verschilt de regeling voor 'illegale' gedetineerden dus fundamenteel van de VI-procedure waar de afwezigheid van vooruitzichten op sociale reclassering het eerste beoordelingscriterium voor de SURB vormt. Bovendien heeft het Hof van Cassatie in haar rechtspraak gesteld dat het louter hebben van onderdak volstaat om de VILO toe te kennen.²³ Dat een ruimer re-integratieperspectief voor 'illegale' gedetineerden niet aan de orde is, blijkt ook uit het feit dat 'illegale' gedetineerden geen reclasseringsplan moeten maken.²⁴ Bovendien stelt de Memorie van Toelichting van de WERV dat "er in deze niet dezelfde controlemogelijkheden zijn als voor een persoon die in België gaat verblijven".²⁵ De bezorgdheid over niet-discriminatie in vergelijking met de VI-procedure (zoals expliciet gesteld bij de tijdsvoorwaarden) wordt aldus om praktische redenen teniet gedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat van de 'illegale' gedetineerde zelf verwacht wordt dat hij (louter) het bewijs van onderdak levert via een gehandtekening brief. Hierbij wordt hij niet ondersteund vanuit de gevangenis. Hoe het de persoon verder moet vergaan na verwijdering wordt tevens niet nagegaan. Eerder dan dit een kritiek is op de werking van de psychosociale diensten in de gevangenis, wordt hiermee de beperkte reikwijdte van het

15 F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday?", *Panopticon* 2007, afl. 4, p. 45; V. Scheirs en J. Millen, "De strafuitvoeringsrechtbank gewikt en gewogen: alle begin is moeilijk..."; Ad rem. Tijdschrift van de Orde van Vlaamse balies 2010, p. 50-56; V. Scheirs, "Van Jules Lejeune tot de strafuitvoeringsrechtbanken 'State of Art' en overzicht van een kabbelend juridiseringsproces" in A. Bossuyt, A. Verstraete, H. Tourmel, M. Rozie, P. Bekaert en V. Scheirs (red.), *De Praktijkjurist XVIII. Strafrecht en Maatschappij*, Gent, Story Publishers, 2012, p. 87.

16 Deze omzendbrief is heden wel nog van toepassing op gedetineerden met een straf totaal tot en met drie jaar.

17 De evaluatie van de contra-indicaties door het personeelscollege gebeurde drie maanden vóór het bereiken van de toelaatbaarheidsdatum.

18 Concreet werd de eventuele bestemming en opvangmogelijkheden van de gedetineerde aan de hand van gesprekken, briefwisseling, bezoek of telefoon onderzocht.

19 De termijnen werden bepaald in collectieve brieven uitgaande van het Directoraat-generaal. De laatste van kracht zijnde was de Collectieve Brief van 24 december 2004, nr. 84 betreft administratief gehechte vreemdelingen.

20 MvT 20 april 2005, Parl. St. Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, artikelsgewijze bespreking, artikel 50.

21 Artikel 47 §2 WERV.

22 Ibid., artikelsgewijze bespreking, artikel 50.

23 Cass. 26 augustus 2008, P.08.1251.N.

24 Artikel 48 WERV.

25 MvT 20 april 2005, Parl. St. Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, artikelsgewijze bespreking, artikel 30.

nationaal penitentiair recht duidelijk, alsook de uitholling van bepaalde vooropgestelde basisbeginselen zoals re-integratie en rehabilitatie.

(2) Het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten

Deze contra-indicatie omvat een inschatting van een risico naar de toekomst toe en het is de vraag hoe dit in de praktijk kan gemeten worden waardoor er mogelijk (al dan niet expliciet) rekening gehouden wordt met veroordelingen uit het verleden. De vraag stelt zich bovendien in welke mate er rekening wordt gehouden met het herhaaldelijk en 'illegaal' terugkeren naar België na eerdere verwijderingen.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het loskoppelen van de eerste twee contra-indicaties bijzonder. Verschillende studies over 'release from prison'²⁶ geven aan dat het louter hebben van onderdak een heel minimale invulling is van het begrip 'reclassering' en dus weinig garantie biedt tot het voorkomen van recidive in de toekomst.²⁷ Hoewel de Memorie van Toelichting van de WERV weinig aan de verbeelding overlaat, lijkt de invulling van wat ooit nog het reclasseringsperspectief heette nefast voor het bewerkstelligen van de in de Basiswet verankerde doelen als rehabilitatie en re-integratie.²⁸

(3) Het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen en (4) de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partijen te vergoeden

Door de derde en vierde contra-indicatie in de WERV hebben slachtoffers die zich burgerlijke partij hebben gesteld een stem bij de toekenning van de VILO.²⁹ Ook de houding van de veroordeelde ten opzichte van de feiten kan hier in rekening worden genomen.³⁰ De inspanningen om de burgerlijke partij te betalen zijn uiteraard afhankelijk van de financiële middelen die de gedetineerde ter beschikking heeft. Dat deze middelen vaak schaars zijn, is niet louter van toepassing op

'illegale' gedetineerden en de SURB kan bij haar beslissingen rekening houden met de 'economische status' van de gedetineerde. Echter blijkt, bij het toekennen van een arbeidsplaats in de gevangenis, illegaliteit een reden te zijn om op een wachtlijst te komen.³¹ 'Illegale' gedetineerden kunnen zo moeilijk voldoen aan de eis om (een inspanning te leveren om) de burgerlijke partij te vergoeden. De SURB is uiteraard niet verantwoordelijk voor dit probleem maar het geeft wel duidelijk aan dat de evaluatie van deze contra-indicaties geen evidentie is.

Ook bij de toekenning van een VILO houdt de SURB niet enkel rekening met de contra-indicaties maar gaat ze tevens na welke voorwaarden en proeftermijn ze aan de gedetineerde zal opleggen. Pieters en Vanacker wezen reeds op de onduidelijkheden met betrekking tot de proeftermijn daar waar voor de inwerkingtreding van de SURB de omzendbrief duidelijk aangaf dat de zelfde regeling als bij de VI-procedure van kracht was. Of er al dan niet bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd ten aanzien van 'illegale' gedetineerden is ook onduidelijk.³² Pieters stelt dat er ook bij een VILO slachtoffergerichte voorwaarden kunnen worden opgelegd³³. Deze mogelijkheid lijkt echter afhankelijk van het feit of er al dan niet een duidelijk aanwijsbaar slachtoffer is.

Een andere voorwaarde is het verbod om binnen de 10 jaar terug te keren naar België. Een eerste probleem hierbij is dat de VILO louter de 'justitiële fase' betreft. Hierna volgt de 'administratieve fase' waarbij de DVZ de verwijdering vooropstelt conform de Vreemdelingenwet en waarvoor de identificatie van de 'illegale' gedetineerde vaak noodzakelijk is. Deze identificatie is echter geen voorwaarde voor de SURB om een VILO toe te kennen. Hierdoor zullen gedetineerden die graag terugkeren naar het land van herkomst trachten te voldoen aan de contra-indicaties en meewerken met de identificatie door de DVZ. Gedetineerden die geen boodschap hebben aan een verwijdering zullen niet meewerken met de identificatie³⁴ maar mogelijk

26 Voor interessante werken zie S. Maruna en R. Immarigeon (red.), *After Crime and Punishment. Pathways to offender reintegration*. Cullompton, Willan Publishing, 2004, 302p; J. McGuire (red.) *Offender Rehabilitation and Treatment: Effective Programmes and Policies to Reduce Re-offending*, Chichester, Wiley, 2002, 394p. Voornoemde lijst is in geen geval exhaustief.

27 S. Maruna, R. Immarigeon en T. Lebel, "Ex-offender reintegration: theory and practice" in S. Maruna en R. Immarigeon (red.), *After Crime and Punishment. Pathways to offender reintegration*. Cullompton, Willan Publishing, 2004, p. 3-26.

28 Een uitgebreide analyse van de begrippen 're-integratie', 'rehabilitatie' en bij uitbreiding 're-entry' en 'resocialization' is te vinden in D. Van Zyl Smit en S. Snacken, *Principles of European Prison Law and Policy. Penology and Human Rights*, New York, Oxford University Press, 2009, p. 106.

29 MvT 20 april 2005, Parl. St. Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1, Titel 2. Krachtlijnen, Subtitel 2.3. De positie van het slachtoffer in het kader van de strafuitvoering.

30 Y. Van Den Berghe, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larquier, 2010, p. 30.

31 A. Hellemans, I. Aertsen, J. Goethals, *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, onuitg. eindrapport, K.U. Leuven, 2008, p. 93.*

32 F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday?"; *Panopticon 2007*, afl. 4, p. 47; J. Vanacker, "De strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: een (recht)bank vooruit?"; *Panopticon 2007*, afl. 2, p. 6.

33 F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday?"; *Panopticon 2007*, afl. 4, p. 46.

34 De masterproef van Clara Vanquekelberghe (studente Criminologie Vrije Universiteit Brussel, 2011-2012) getiteld "De identificatie van irreguliere migratie? De rol van migratieambtenaren in een penale context" toont aan dat de medewerking met de migratieambtenaren van het Bureau 'Identificatie Gevangenen' niet evident is.

wel trachten te voldoen aan de contra-indicaties of opteren om de straf volledig uit te zitten.³⁵ Op die manier wordt de justitiële fase beëindigd zonder dat een verwijdering volgt waardoor de 'illegale' gedetineerde aan de gevangenisdeur wordt gezet. Hoewel de procedure in de WERV 'met het oog op verwijdering van het grondgebied' heet, wordt deze verwijdering vaak niet gerealiseerd.

Een tweede probleem is de termijn die de SURB bepaalt waarbinnen de 'illegale' gedetineerde niet mag terugkomen. Eerst wordt echter dieper ingegaan op de verwijderingsmodaliteiten voorzien in de Vreemdelingenwet.

Zeg niet zomaar 'repatriëring' tegen een verwijdering van het grondgebied

Hoewel de administratieve fase van de invrijheidstellingsprocedure in de volksmond vaak 'repatriëring' wordt genoemd, bestaan er wettelijk verschillende modaliteiten³⁶: (1) de teruggrijving³⁷, (2) de terugleiding³⁸, (3) het Ministerieel Besluit tot Terugwijzing³⁹ en (4) het Koninklijk Besluit tot Uitzetting⁴⁰.

De terugleiding

De vaakst genomen beslissing ten aanzien van 'illegale' gedetineerden is de terugleiding (naar de grens) die bekrachtigd wordt met een 'Bevel om het grondgebied te verlaten'⁴¹. Dit BGV deelt aan de betrokkene mee dat hij binnen een bepaalde termijn het Schengengebied moet verlaten. Hoewel hierbij vaak wordt gedacht aan een gedwongen ingreep die *manu militare* wordt uitgevoerd, worden 'illegale' gedetineerden door deze

beslissing aan de gevangenisdeur in vrijheid gesteld in het bezit van een BGV dat ze zelf 'vrijwillig' moeten uitvoeren. Enerzijds liggen opportuniteitsredenen aan de basis van deze beslissingen. De opsluitingscapaciteit van de DVZ is immers beperkt. Zo geldt er in de gesloten centra een quota van 20% ex-gedetineerden en zijn de termijnen om 'illegale' gedetineerden in de gevangenis opgesloten te houden ter beschikking van de DVZ beperkt.⁴² Hierdoor wordt er prioriteit gegeven aan personen met een zware veroordeling. Anderzijds is het voor de DVZ vaak ook onmogelijk om personen gedwongen terug te leiden aangezien hiervoor een reisdocument (het zogenaamde *laissez passer*) moet verkregen worden via het consulaat van het herkomstland tenzij de persoon zelf over identiteitsdocumenten beschikt. Zowel het gebrek aan medewerking van de gedetineerde als het consulaat bij de identificatie kan het tijdig verkrijgen van dit noodzakelijke reisdocument verhinderen.⁴³

Belangrijk hierbij is dat sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn⁴⁴ in de Vreemdelingenwet⁴⁵ het 'inreisverbod' is opgenomen. Dit inreisverbod wordt gedefinieerd als "*de beslissing waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering*". Dit inreisverbod kan de duur van 5 jaar te boven gaan indien "*de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid*".⁴⁶

Het Ministerieel besluit tot terugwijzing en het Koninklijk besluit tot uitzetting

Het inreisverbod is niet de enige mogelijkheid die vreemdelingen een beperking oplegt om terug te keren naar België (en bij uitbreiding het hele Schengen-

35 Zie ook L. Robert, "Geleidelijke terugkeer of plotse overgang naar de samenleving? Langgestrafte gedetineerden in de gevangenis van Andenne" in T. Daems e.a., *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, p. 174-175.

36 Voor een uitgebreide juridische duiding zie S. Bouckaert, *Documentloze Vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak* vanaf 1985, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2007, p. 61-65.

37 Art. 3 en 4 Vreemdelingenwet. De teruggrijving zal niet besproken worden in het artikel aangezien deze beslissing genomen wordt aan de buitengrenzen van het Belgisch grondgebied. Juridisch gezien bevinden gedetineerden zich op het grondgebied.

38 Art. 7 en 8 Vreemdelingenwet.

39 Art. 20 en 21 Vreemdelingenwet. Hierna verkort weergegeven als 'terugwijzing'.

40 Art. 20 en 21 Vreemdelingenwet. Hierna verkort weergegeven als 'uitzetting'.

41 Hierna verkort weergegeven als 'BGV'.

42 Deze termijnen zijn sinds de invoering van art. 13 in de Wetswijziging van de Vreemdelingenwet van 19 januari 2012 nog verkort waardoor de mogelijkheden voor de DVZ om een verwijdering te realiseren vanuit de gevangenis nog beperkter zijn. De aanleiding van deze wetswijziging heeft betrekking op art. 609 Sv. waarbij het onduidelijk was of 'illegale' gedetineerden wel konden worden vastgehouden ten behoeve van de DVZ. Deze discussie is een zeer interessant met betrekking tot 'illegale' gedetineerden maar valt buiten het bestek van dit artikel. Een uitgebreidere duiding van de discussie is te lezen in K. Bergans, W. Cruysberghs, G. Verbauwheide, K. Verstraeten en B. Verstraete, "Het verwijderingsbeleid", in M.-C. Foblets en D. Vanheule, *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen*, Brugge, die Keure, 2010, p. 138-143.

43 Zie oa D. Broeders en G. Engbersen, "The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies", *American Behavioral Scientist* 2007, p. 1592-1609; G. Engbersen en D. Broeders, "Fortress Europe and the Dutch Donjon. Securitization, Internal Migration Policy and Irregular Migrants' Counter Moves", in T.-D. Truong and D. Gasper (red.), *Transnational Migration and Human Security. The Migration-Development-Security Nexus*, Heidelberg, Springer, 2011, p. 81-89.

44 Richtlijn 2008/115/EC van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, Pb. L. 24 december 2008, L348/98.

45 Art. 1, 8° Vreemdelingenwet.

46 Artikel 74/11, §1 Vreemdelingenwet.

territorium) na verwijdering van het grondgebied.⁴⁷ Een terugwijzing kan worden opgelegd aan een niet in het Rijk gevestigde vreemdeling "wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land heeft geschaad of de aan zijn verblijf gestelde voorwaarden zoals die door de wet zijn vastgesteld niet heeft nageleefd". Een uitzetting is mogelijk ten aanzien van "de in het Rijk gevestigde vreemdeling of de vreemdeling die de status van langdurig ingezetene geniet, wanneer hij de openbare orde of de veiligheid van het land ernstig heeft geschaad".⁴⁸ Bijgevolg kan een uitzetting niet louter worden opgelegd aan 'illegale' gedetineerden maar tevens aan gedetineerde vreemdelingen met recht op verblijf, zelfs als het EU-onderdanen zijn. Zowel een beslissing tot terugwijzing als uitzetting gaat gepaard met een verbod om tijdens de 10 jaar volgend op de beslissing terug te keren naar België.⁴⁹ Tussen 1994 en 2009 steeg het aantal terugwijzingen van 168 tot 296 (+76,19%) met pieken om en bij de 400 beslissingen in 2004 en 2007.⁵⁰

Wat betekent 10 jaar voor 'illegale' gedetineerden en waar is het geldig?

Een eerste belangrijke verschil tussen het terugkeerverbod opgelegd door de SURB en de terugkeerverboden opgelegd door de DVZ is dat de eerste enkel en alleen geldig zijn voor het Belgische grondgebied daar waar terugkeerverboden opgelegd door de DVZ geldig zijn voor het hele Schengengebied. Bij onderdanen van de Europese Unie (en hun gezinsleden) kan de DVZ enkel de toegang ontzeggen tot het Belgische grondgebied.⁵¹

De vraag kan gesteld worden vanwaar de periode '10 jaar' komt die de SURB opleggen in hun voorwaarden. De WERV noch haar Memorie van Toelichting specificeren immers geen op te leggen voorwaarden. Indien we het argument in de Memorie van Toelichting betreffende de beperkte controlemogelijkheden inzake reclassering doortrekken naar deze voorwaarde, kan zelfs de vraag gesteld worden of het verbod op terugkeer gedurende 10 jaar überhaupt door de SURB opgelegd kan worden ten aanzien van 'illegale' gedetineerden. Voorwaarden opleggen die niet afdwingbaar zijn, lijkt enkel een legaal vacuüm inzake opvolging en controle toe te dekken. Mogelijkerwijze houdt de SURB rekening met artikel 71 van de WERV dat de definitieve invrijheidstelling bij een Voorwaardelijke Invrijheidstelling regelt (om discriminatie te vermijden?). Volgens dit artikel is de duur voor de proeftijd immers gelimiteerd tot maximaal 10 jaar.

Gezien de duur van het terugkeerverbod bij een terugwijzing of uitzetting (10 jaar) is het ook mogelijk dat de SURB met deze termijn rekening houdt wanneer ze zelf een terugkeerverbod als voorwaarde stelt om een VILO toe te kennen. Sinds de inwerkingtreding van het inreisverbod stelt zich echter het probleem dat de periode opgelegd door de SURB mogelijks de duur van het inreisverbod te boven gaat. Dit zou betekenen dat wanneer de vreemdelingen na het aflopen van het inreisverbod en conform de Vreemdelingenwet door de DVZ wordt toegelaten tot het grondgebied, hij nog altijd in strijd is met de bepalingen opgelegd door de SURB. Ook het geval waarbij de DVZ niet overgaat tot het opleggen van eender welk terugkeerverbod, in tegenstelling tot de SURB resulteert in hetzelfde juridische spanningsveld.

De WERV vermeldt enkel 'verwijdering van het grondgebied' maar doordat het terugkeerverbod als voorwaarde wordt gelegd door de SURB, lijken ze ook de toegang tot het grondgebied tot hun bevoegdheid te rekenen. Hierbij kan algemeen de vraag gesteld worden in welke mate de SURB bevoegd kan zijn voor materie die onder de Vreemdelingenwet valt, zijnde toegang en verwijdering van het grondgebied.

Conclusie

Via de VILO in de WERV zijn er expliciet aspecten van de Vreemdelingenwet in het Belgisch penitentiair recht geslopen. Hoewel dit vanuit praktisch oogpunt logisch lijkt gezien de heterogene samenstelling van onze gevangenispopulatie en in het bijzonder het aandeel 'illegale' gedetineerden, is de vraag in welke mate beide wettelijke kaders verenigbaar zijn in hun oorsprong en finaliteit. Deze bijdrage geeft duidelijk aan dat er een spanningsveld ontstaat tussen het penitentiair recht en de Vreemdelingenwet.

Afhankelijk van het feit of het de voorwaarden of de contra-indicaties tot toekenning van de VILO betreft, treedt de WERV buiten haar normatief kader en mengt ze zich met de Vreemdelingenwet. Hoewel de VILO duidelijk 'verwijdering' vermeldt, blijkt louter de 'illegale' verblijfstatus de voorwaarde te zijn om onder deze procedure te vallen en speelt de uiteindelijke verwijderbaarheid van de persoon voor de SURB geen rol. De vraag stelt zich in welke mate de SURB bevoegd kan zijn voor verwijdering van het grondgebied, wat geregeld is in de Vreemdelingenwet.

47 Behoudens de mogelijkheden voorzien in de Vreemdelingenwet om het inreisverbod, de terugwijzing en de uitzetting te schorsen of in te trekken.

48 Artikel 20 Vreemdelingenwet.

49 Artikel 26 Vreemdelingenwet.

50 K. Bergans e.a., "Het verwijderingsbeleid", in M.-C. Foblets en D. Vanheule, Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen, Brugge, die Keure, 2010, p. 92.

51 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EG, Pb.L. 30 april 2004, L158/77.

Voor 'illegale' gedetineerden die verwijderd worden en terugkeren naar de samenleving, speelt voornamelijk onderdak een cruciale rol bij de toekenning van de VILO. Aangezien de nadruk op verwijdering ligt, worden wettelijk verankerde principes als rehabilitatie en re-integratie voorzien in de Basiswet uitgehold. De Memorie van Toelichting van de WERV duidt op verschillende vlakken het gebrek aan mogelijkheden om deze wettelijke verankerde principes te realiseren en geeft impliciet hierdoor ook aan dat verwijdering conform de Vreemdelingenwet prioritair wordt gesteld. Doordat diverse redenen echter een verwijdering door de DVZ kunnen verhinderen, worden vele 'illegale' gedetineerden zonder enige vorm van voorbereiding op een terugkeer naar de samenleving aan de gevangenisdeur geplaatst.

Hoewel de SURB bij toekenning van de VILO een terugkeerverbod van 10 jaar oplegt, lijkt er in de praktijk een onverenigbaarheid te ontstaan met de terugkeerverboden die voorzien zijn in de Vreemdelingenwet, met name het inreisverbod, de terugwijzing en de uitzetting. Bovendien stelt zich ook hier de vraag of de SURB zelfs bevoegd kan zijn voor de toegang tot het grondgebied aangezien deze materie geregeld is in de Vreemdelingenwet en deze voorwaarde niet geregeld is in de WERV.

Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek naar recidive bij 'illegalen' zowel op het vlak van overtreding van de Strafwet als van de Vreemdelingenwet is momenteel schaars zo niet onbestaand maar dossieronderzoek bij de groep 'illegale' gedetineerden toont aan dat

indien een verwijdering al kan gerealiseerd worden vanuit België naar het land van herkomst, dit meestal geen eindpunt is van een maatschappelijk traject/migratieproject. De bestaande regelgeving (zowel op penitentiair als verblijfsrechtelijk vlak) maakt het echter voor illegalen vaak moeilijk om op legale wijze terug te keren naar België door het gebruik van de terugwijzing, de uitzetting en recentelijk ook het inreisverbod. Daarboven is de terugkeer naar het land van herkomst vaak niet voorbereid behoudens het praktische aspect van 'onderdak'. Hoewel de 'verwijderingslogica' prioritair wordt gesteld, wordt bij eventuele inbreuk op het terugkeerverbod zowel de justitiële als verblijfsrechtelijke molen opgestart. Dit gebrek aan slagkracht inzake de realisering van re-integratie na detentie én verwijdering maakt dat de verwevenheid van zowel migratie- als penitentiair recht een net creëert dat zich rond de 'illegaal' sluit. Hoe het de persoon vergaat in het land van herkomst na verwijdering is zelden een onderwerp van discussie.

Een internationaal beleid met betrekking tot strafuitvoering(modaliteiten) zou op het eerste gezicht een mogelijke piste lijken, maar enkel en alleen de discussies rond de implementering van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ betreffende tenuitvoerlegging van straffen binnen de Europese Unie⁵² en de mogelijkheden tot uitholling van de regelgeving bij een gebrekkige afstemming tussen de landen op diverse aspecten van het justitieel beleid, tonen aan dat dit geen evidentie is.⁵³ Bovendien kan zo enkel ten aanzien van inwoners van de Schengenzone gehandeld worden waardoor een aparte regeling voor derdelanders blijft bestaan.

⁵² Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, Pb. L. 5 december 2008, L327/27.

⁵³ Zie G. Vermeulen, A. Van Kalmthout, N. Paterson, P. Verbeke en W. De Bondt, Cross-border execution of judgements involving deprivation of liberty in the EU. Overcoming legal and practical problems through flanking measures, *Antwerpen, Maklu, 2011, 310p.*

Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken FATIK sprak met vier 'ervaringsdeskundigen'

Op een vrijdagmiddag, iets meer dan vijf jaar na de start van de strafuitvoeringsrechtbanken (SURB), organiseerde FATIK een rondetafelgesprek met vier 'ervaringsdeskundigen', mensen die in hun dagelijkse praktijk (veelvuldig) in contact komen met de (beslissingen van de) SURB. Paul Van Lint, referentiemagistraat strafuitvoering bij het Parket van de Rechtbank van Eerste aanleg van Antwerpen en Openbaar Ministerie (OM) bij de SURB van Antwerpen, Piet Piron, strafuitvoeringsrechter bij de SURB van Gent, Veerle Verreyt, Psycholoog bij de psychosociale Dienst (PSD) van Leuven Centraal en Kris De Groof, stafmedewerkster verantwoordelijk voor slachtoffermaterie bij het Steunpunt algemeen welzijnswerk, waren bereid om met elkaar in gesprek te gaan. Wat volgde was een zeer boeiende discussie waarin uitgebreid werd gereflecteerd over de (mogelijke) meerwaarde van de SURB, alsook over de bestaande leemtes en problemen waarmee deze actoren worden geconfronteerd in hun dagelijkse praktijk. Wij trachten hier enkele interessante passages uit dit gesprek te (re)construeren.

FATIK: De SURB bestaan momenteel net iets meer dan vijf jaar. Hoe kijken jullie terug op deze periode?

Piet Piron: "Je moet weten. Het wordt vaak onderschat, maar dat er nu SURB zijn, is historisch enorm belangrijk. Voor de eerste keer in de Belgische geschiedenis worden beslissingen over de strafuitvoering genomen door de rechterlijke macht. Men had daar schrik voor, want het heeft lang geduurd voor het parlement en de regering deze stap hebben durven nemen. 'Gaan de gevangenen niet nog voller zijn?' 'Hoe gaan die rechters beslissen ook al zijn ze multidisciplinair samengesteld?' En vandaag moet ik zeggen dat ik fier ben op het feit dat wij als rechterlijke macht *onafhankelijk* kunnen beslissen. Wij kunnen autonoom beslissen zonder dat we bang moeten zijn dat een hiërarchische overste ons wijst op de politieke gevoeligheid van een dossier. Wij werken onafhankelijk en kunnen daardoor berekende risico's nemen. Ik denk dat dit een grote troef is! Daarnaast is de *jurisdictionele methode* een hele verworvenheid. Een administratieve methode zoals deze vroeger bestond, kan mijn inziens minstens even professioneel zijn, maar de jurisdictionele procedure heeft echt

Veerle Scheirs *

voordelen voor de externe rechtspositie van veroordeelden. Ze hebben inzage in hun dossier, ze kunnen stukken neerleggen op de zitting, er is een rechtstreeks contact tussen de SURB en de veroordeelde tijdens een tegensprekelijk debat en de beslissingen worden genomen op basis van de WERV¹, het dossier en de debatten ter zitting. En moest de SURB een beslissing nemen die niet juridisch is, dan is deze vatbaar voor Cassatie. Ten slotte is de *fulltime multidisciplinaire samenstelling* van de SURB een zeer duidelijke meerwaarde en mijn inziens uniek in Europa. En ik moet zeggen dat deze multidisciplinariteit zeer goed werkt. Wij nemen dingen van elkaar over. In beide richtingen. Ik leer van mijn assessoren en mijn assessoren leren juridische aspecten. Wij werken samen als evenwaardige partners en dat werkt zeer goed!"

Paul Van Lint: "Ik kan dit enkel beamen. Ik denk inderdaad dat de huidige procedure een optimale bescherming biedt van de rechten van de verdediging. Ook het gegeven dat de SURB is ingebed binnen de Rechtbank Van Eerste Aanleg, en bij de SURB van Antwerpen, ook zetelt in het gerechtsgebouw zelf, is een absoluut plu spunt. Op die manier kennen de rechters die veroordelen en de leden van de SURB elkaar."

Piet Piron: "Bij ons zijn we zover nog niet. De grondrechters zijn niet altijd voldoende vertrouwd met onze manier van denken en werken. Ze zien niet hoe wij dag in, dag uit omgaan met respect voor hun werk. Het zou goed zijn als wij ook in de praktijk een echte volwaardige kamer zouden worden binnen de rechtbank van eerste aanleg. (...) Want je moet weten, ons werk is niet altijd zo gemakkelijk. Wij moeten een *evenwicht* vinden tussen respect voor het slachtoffer, de veiligheid van de maatschappij en het recht op re-integratie van de veroordeelde. Dat is niet altijd eenvoudig. In elke zaak is het schipperen met de middelen die we hebben gekregen in de wet om dit allemaal in evenwicht te houden. Dit vraagt veel energie, inspanning en gedrevenheid."

Veerle Verreyt: "Wat ik vooral merk, is dat het de laatste vijf jaar *gemakkelijker is geworden om met de gedetineerden te werken*. Vroeger kwamen de beslissingen altijd van boven uit. De gedetineerden hadden geen inspraak en waren niet betrokken bij de procedure. Nu

* Veerle Scheirs is doctoraatsonderzoeker aan de Vakgroep Criminologie, Onderzoeksgroep Crime & Society (CRiS) van de Vrije Universiteit Brussel. Momenteel werkt ze aan een proefschrift naar de beslissingsprocessen, -praktijken en interacties van de strafuitvoeringsrechtbanken.

1 Zoals ook elders in dit themanummer, staat deze afkorting voor de Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

hebben ze meer het gevoel dat ze zelf hun bijdrage kunnen leveren. Ze kunnen verschijnen op de zitting en daardoor ook zien met wie ze werken. Daarnaast vind ik de *gemotiveerde en beargumenteerde beslissingen* van de SURB een goed instrument om verder mee te werken. Ik weet hoe ik verder moet en de gedetineerden ook. Ze krijgen het vonnis, kunnen het zelf lezen en dat maakt het gemakkelijker om met hen te werken."

Piet Piron: "We moeten alleen opletten dat de jurisdictionele methode niet voor alles zal worden gebruikt. De jurisdictionele methode is goed voor mensen die veroordeeld zijn voor meer dan drie jaar, waar beslissingen niet over één nacht ijs kunnen worden genomen. Maar er sluimert een gevaar voor overaanvraag."

Paul Van Lint: "Akkoord. De werklast is de laatste tijd echt hoger geworden. Als we het aantal dossiers dat er vandaag binnen de SURB van Antwerpen moet worden behandeld afwegen ten opzichte van 2009, het jaar dat er een tweede kamer is bijgekomen, dan zitten we met een stijging van 43%. Hiervoor hebben we geen extra middelen gekregen en ondertussen is er ook nog de terbeschikkingstelling van de SURB bijgekomen. Men heeft de SURB gecreëerd en nu de instroom aan dossiers maar groter en groter wordt, moet hier bijkomend in geïnvesteerd worden. Daarmee bedoel ik niet zozeer extra kamers binnen de SURB, maar wel extra ondersteuning of personeel binnen de PSD-diensten, het OM en griffie, dus bij alle actoren die participeren in de procedure. Men moet ons de mogelijkheid geven om ons werk goed en ernstig te doen en ik moet toch vaststellen dat we stilaan aan de limiet zitten."

Piet Piron: "Dat was ook de opmerking die ik wilde geven. Het gevaar is dat men blijft zeggen van 'ah die SURB, dat werkt goed, geef maar bij, ze zullen dat ook wel kunnen.' Er moet op tijd een signaal worden gegeven aan de politiek, want zo gaat men de zaak verknoeien en gaan we terug naar een slechter systeem!"

FATIK: Eén van de eigenheden van de SURB is dat er verschillende actoren zijn die formeel of informeel betrokken zijn bij de procedure. Hoe lukt de afstemming en samenwerking met deze actoren?

Piet Piron: "Het PSD-verslag is voor ons een belangrijk instrument, en ik moet zeggen, over het algemeen ben ik zeer tevreden over de kwaliteit van de PSD-verslagen, zeker wanneer ik deze vergelijk met de psychiatrische verslagen die ik soms in de vooronderzoeken lees. Maar, ik moet wel zeggen, de ketting is maar zo sterk als zwakste schakel. Alle actoren moeten optimaal functioneren, want anders zit de SURB met de miserie. En ik moet toegeven, dit is niet altijd gemakkelijk. Soms zijn er kleine problemen, maar wat kunnen wij daar aan doen? Enerzijds zijn wij als SURB onafhankelijk, maar die diensten en actoren hebben zelf ook een eigen werking. Hoe leg je dan als SURB contacten zonder bevoogdend te werken? Dit is een moeilijk evenwicht."

Het aanvragen van een uitgangsvergunning (UV) bijvoorbeeld is een recht van de veroordeelde, maar we zien soms dat veroordeelden pas een verzoek mogen indienen na toestemming van de PSD."

Veerle Verreyt: "In Leuven-Centraal doen wij dat niet. We raden de veroordeelde soms wel af een verzoek in te dienen wanneer het onderzoek nog niet is afgerond, dan zeggen we wacht nog even, want als je nu een UV aanvraagt, moeten we negatief adviseren en dan moet je na de beslissing van de Directie Detentiebeheer (DDB) drie maanden wachten voor je een nieuw verzoek kan indienen. Maar je hebt gelijk. Het afstemmen van al die diensten is moeilijk, want iedereen heeft een eigen en toch belangrijke rol in de procedure. Denk maar aan het feit dat een veroordeelde door een negatieve beslissing van de DDB voor UV vaak gewoon niet kan starten met het uitwerken van zijn reclasseringsplan. Hetzelfde met de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), waardoor het voor sommigen lang onduidelijk blijft of ze in het land mogen blijven of niet. Dit is voor ons soms schipperen en in de haren krabben hoor."

Piet Piron: "We zien bijvoorbeeld ook vaak dat de DDB 'moeilijke' beslissingen naar de SURB doorschuift, van 'vraag maar UV aan de SURB'. Dit zou ook niet mogen. Het vertraagt de procedure en de wet is anders gemaakt. Ook de afstemming met de diensten van de Vlaamse Gemeenschap zou op sommige vlakken beter kunnen. De introductie van de Vlaamse Gemeenschap in de gevangenis is absoluut een goede zaak, maar de diensten zouden meer toegang moeten krijgen tot de gevangenis om hun diensten voor te stellen zodat de gedetineerden en wij als SURB niet meer zo sterk afhankelijk zijn van de Minister om UV's toe te kennen."

FATIK: Er is de laatste vijf jaar al heel wat inkt gevloeid over de beperkingen van en leemtes in de WERV. Hoe evalueren jullie de wet op basis van jullie eigen praktijkervaringen?

Paul Van Lint: "De wet is te stroef. Een voorbeeld: voor BD en ET moet de veroordeelde zelf een verzoek indienen. Bij VI en VILO wordt de procedure ambtshalve opgestart op advies van de gevangenisdirecteur. Indien een veroordeelde een verzoek om ET indient en de SURB bij de behandeling ter zitting oordeelt dat een ET wel de gewenste modaliteit is, maar nog niet kan worden toegekend wegens het ontbreken van een pijler van het reclasseringsplan, dient de veroordeelde, afhankelijk van zijn strafcategorie, een termijn tot één jaar te respecteren alvorens hij een nieuw verzoek ET kan indienen. Echter, binnen deze termijn wordt de procedure ET wel doorkruist door de ambtshalve behandeling voor VI. Op dat moment is het reclasseringsplan vaak wel in orde en is alle informatie voorhanden om een ET toe te kennen. Alleen kan de SURB dat op dit ogenblik feitelijk niet doen, aangezien de veroordeelde verschijnt voor een VI. Wat moet de SURB dan doen? De VI toekennen ook al vindt deze het ET een

meer gepaste modaliteit? De SURB zou ook een ET kunnen toekennen via art. 59, maar daar gelden weer strikte termijnen van twee maanden die maar eenmaal verlengbaar zijn..."

Piet Piron: "Goh, de wet is stroef, maar er kan wel flexibel mee worden omgegaan. Wij hanteren hiervoor bijvoorbeeld enkele technieken met respect voor de wet. Zo kan de zaak bij de behandeling van het ET in voortzetting gezet worden en kan het dossier dan terug behandeld worden op dezelfde datum als de VI. Maar ik moet ook zeggen: indien er geen tegenindicaties zijn, moeten we consequent zijn met het wettelijk kader en een VI toekennen. Maar indien we toch vinden dat een ET beter zou zijn, kunnen we dit motiveren op basis van de tegenindicaties door bijvoorbeeld te wijzen op een mogelijk gevaar voor recidive. (...) Ik vind dat er eerder een gebrek aan flexibiliteit is bij het mislukken van een VI. Op dat ogenblik is het niet meer mogelijk om in verschillende stappen te werken. De wet laat ons niet toe om te zeggen van 'kijk, uw VI is mislukt, we gaan deze modaliteit herroepen en u nu in ET zetten'. Hier zou toch ook iets voor te vinden zijn? Nu verliezen we soms enkele maanden of meer. Bovendien heeft de man op dat moment vaak werk en een begeleiding die dan allemaal wegvallen doordat hij terug binnen moet. Dat is spijtig..."

Paul Van Lint: "Wat ik ook jammer vind, is dat we in de huidige procedure geen mogelijkheden hebben om veroordeelden die tijdens een modaliteit 'verdwijnen' actief op te sporen. Ik zou daarom willen pleiten om de BOM-maatregelen² ook in deze te kunnen gebruiken. In Nederland kunnen ze bijvoorbeeld een verdwenen veroordeelde opsporen via telefoontap."

Piet Piron: "Dit wordt tegengehouden en dat is jammer. Ik heb bijvoorbeeld zelf een dossier waar een seksueel delinquent al jaren spoorloos is. Zou het niet beter zijn moesten we die actiever kunnen opsporen?"

FATIK: Met de implementatie van de WERV werd veel gesproken over de belangrijke rol die met de wet werd toegekend aan de slachtoffers. Het belang van de slachtoffers is zelfs opgenomen in de titel van de wet. Hoe ervaren jullie dit in de praktijk?

Kris De Groof: Ik vind dat de uitwerking van de rol van het slachtoffer in de procedure nog te beperkt is. De dader krijgt nu pas aandacht voor het slachtoffer wanneer een mogelijke strafuitvoeringsmodaliteit in zicht komt, gewoon omdat hij weet dat dit van hem wordt verwacht. Dat is dubbel voor het slachtoffer. Enerzijds is deze blij dat hij een deel van de schadevergoeding kan ontvangen, maar anderzijds heeft die het gevoel dat hij 'gebruikt' wordt door de pleger, echt geïnstrumentaliseerd, want vaak stopt of vermindert de schadevergoe-

ding terug op het moment dat deze vrij is. Dat is moeilijk voor het slachtoffer. Alles komt terug naar boven op dat moment. Ik vind dat daar te weinig aandacht voor is. Het staat niet in het Samenwerkingsakkoord³, want in 1998 waren er nog geen SURB. Hopelijk wordt dit meegenomen in een evaluatie van het samenwerkingsakkoord."

Veerle Verreyt: "Is dat echt zo, dat ze stoppen met betalen op het moment dat ze buitenkomen, want dat is toch bijna altijd een voorwaarde bij de toekenning van een VI?"

Kris De Groof: "Ik heb toch de ervaring dat de betaling onregelmatiger wordt of zelfs stopt op het moment dat ze buiten zijn. Dat is ook net wat ik bedoel met die instrumentalisering. Ze hebben geen motivatie meer op het moment dat ze buiten zijn. Ik pleit daarom voor een betere begeleiding van de pleger over de feiten en zijn verantwoordelijkheid naar het slachtoffer. Nu heeft pleger dit proces vaak niet doorlopen."

Veerle Verreyt: "Ik begrijp u, maar ik denk dat er vaak ook een aantal praktische aspecten zijn die kunnen meespelen. Veel mannen hebben geen of bijna geen inkomen meer tijdens hun ET of BD, zeker diegene die een opleiding volgen. Ik denk ook aan de extra kosten voor vervoer naar het werk of de opleiding..."

Kris De Groof: "Maar waar ligt de prioriteit dan?"

Piet Piron: "De prioriteit is dat de veroordeelde geld kan verdienen om de slachtoffers te vergoeden."

Veerle Verreyt: "... En daar moet soms een opleiding aan vooraf gaan."

Piet Piron: "Maar het is wel zo dat men beter vanaf het begin aan een strafuitvoeringstraject of een detentietraject kan werken. Dat men de veroordeelde vanaf het begin duidelijk maakt van 'kijk, dit is uw straf en het zal belangrijk zijn dat je oog hebt voor uw slachtoffer'. Dat men niet wacht tot die een derde van zijn straf heeft uitgezeten om plots alles te beginnen bespreken. Daar is verbetering mogelijk, zeker met daders die een ruime straf hebben."

Veerle Verreyt: "Wij kaarten dat wel aan bij de eerste gesprekken."

Piet Piron: "Dat is niet mijn ervaring in al de gevangenis. En wat betreft het gevoel dat slachtoffers hebben dat ze 'gebruikt' worden: ik probeer daar alvast op in te spelen. Het is immers niet de bedoeling dat een veroordeelde op de zitting voor de eerste keer zijn excuses aanbiedt. Dat had al veel eerder moeten gebeuren. Op een zitting komt dat goedkoop over vind ik, als een

² Paul Van Lint verwijst hier naar de Bijzonder Opsporingsmethoden die kunnen worden toegepast in het kader van het vooronderzoek. Wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, BS, 12 mei 2003.

³ Samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake Slachtofferzorg.

manier om vrij te komen. Wij kijken naar de houding van de veroordeelde ten aanzien van het slachtoffer. Het is een tegenindicatie. Wij zeggen: 'ah, ge hebt gevangenisarbeid geleverd. Hoeveel hebt ge betaald aan de burgerlijke partij (BP) met het geld dat ge hebt verdiend?' Wij vragen dat op zitting. Als een justitieassistent zegt dat iemand niet betaalt of stopt met betalen, ben ik er zeker van dat het OM daarop zal reageren."

Paul Van Lint: "100% akkoord."

Veerle Verreyt: "Maar het betalen van de BP is toch geen tegenindicatie?"

Piet Piron: "Nee, het is niet het betalen van de BP, maar het is het respect en de houding ten aanzien van de BP dat een tegenindicatie is, maar wij hebben dat zo geoperationaliseerd. Iemand die geen geld heeft, kan niet betalen, dat is duidelijk, maar iemand die gevangenisarbeid heeft geleverd of welstellend is of gesponsord wordt van thuis, die moeten betalen, al is het maar symbolisch. Dat verwachten wij ook."

FATIK: Begrijp ik nu dat jullie vinden dat de positie van het slachtoffer dus niet is verbeterd in vergelijking met de Wet op de Voorwaardelijke Invrijheidsstelling van 1998? In de huidige wet hebben toch praktisch alle slachtoffers het recht om gehoord te worden?

Veerle Verreyt: "Ik vond dat het veel beter in elkaar zat bij de Commissie VI (CVI). Daar had de overheid nog een actieve rol, nu ligt het initiatief volledig bij de slachtoffers."

Paul Van Lint: "Het is ook een duidelijk gegeven dat we vandaag op de zittingen nauwelijks slachtoffers zien. We zien soms slachtoffers bij levensdelicten, bij feiten waarbij de fysieke integriteit van het slachtoffer dermate is aangetast en af en toe bij slachtoffers van woningdiefstal. Het zou een goede zaak zijn indien we vanuit de SURB of andere actoren die betrokken zijn, zouden pleiten voor een gemixt model waarbij er in bepaalde categorieën een actieve opstart is en voor andere categorieën de slachtoffers zelf het initiatief kunnen nemen."

Piet Piron: "Er is te weinig nagedacht over het huidige systeem. Het initiatief ligt nu volledig bij de slachtoffers en ze kunnen dit initiatief pas vele jaren nadien gebruiken. Zo missen we veel slachtoffers. Het systeem bij de CVI was op dat vlak beter dan het huidige systeem, ondanks het feit dat er zoveel reclame werd gemaakt van 'iedereen die erkend is als BP, is erkend als slachtoffer in de strafuitvoering'. Want inderdaad, bepaalde mensen verdienen een actieve rol."

Paul Van Lint: "Anderzijds heeft het soms ook absoluut geen zin dat slachtoffers naar de andere kant van het land rijden voor een veroordeelde wiens reclasseringsplan helemaal nog niet op punt staat en waar het dus

op voorhand al bijna vaststaat dat er een negatieve beslissing zal volgen. In die dossiers neem ik uitzonderlijk zelf het initiatief om deze mensen te informeren over de situatie. Ik zeg dat het hen nog altijd vrij staat om te komen, maar ik raad hen toch aan om hen de verplaatsing te besparen, want het is toch bijna altijd een proces dat met bijzonder veel negatieve emoties gepaard gaat."

Piet Piron: "Voor sommige nabestaanden van slachtoffers is het een vorm van loyaliteit ten aanzien van het slachtoffer. Ouders van een vermoord kind voelen zich bijvoorbeeld verplicht om aanwezig te zijn. Op dat moment voel je aan hoe pijnlijk onze procedures kunnen zijn."

FATIK: Hoe zit het met de procedure rond de voorlopige invrijheidsstelling met het oog op landsverwijdering of overlevering (VILO)?

Paul Van Lint: Die VILO dossiers, dat is soms heel moeilijk. Ik moet wekelijks op de zitting vaststellen dat er heel wat groepen zijn zoals Algerijnen, Roma zigeuners, ex-Joegoslaven,... waarvan de situatie gewoon uitzichtloos is. Deze groep wordt nooit door hun diplomatieke overheden erkend. Wat voor zin heeft het dan dat men de SURB steeds ambtshalve vat, want die kan gewoon niets doen. Dat is capaciteit vreten terwijl er voor deze groep geen andere optie overblijft dan strafeinde.

Veerle Verreyt: "Maar ook voor de PSD is dat een serieuze tijdsinvestering en eigenlijk kan je niet veel doen. Een levensverhaal, dat is alles. Je kan geen testen afnemen want ze zijn de taal niet machtig en die briefjes of ze die zelf schrijven of niet, kan ook niet worden nagegaan."

Piet Piron: "Ik heb hierbij echt het gevoel dat wij 'gebruikt' worden. Heel die VILO is een procedure die men er heeft bijgelapt en waar wij met onze klassieke werkmethoden als criminologen niet mee kunnen werken. We moeten alleen maar zeer subjectief kijken naar het gevaar voor recidive en of hij onderdak heeft, maar de vraag of hij zal rondkomen, kan en moet zelfs niet meer bekeken worden. Ik heb echt het gevoel dat wij gebruikt worden om in de plaats van de Minister een beslissing te nemen."

Paul Van Lint: "We kunnen wel de voorwaarden opleggen dat hij niet meer in België mag verblijven."

Piet Piron: "En ja ok, dan zal hij in België geen feiten meer plegen, maar is dat een oplossing? De hele procedure moet herbekeken worden. Een eenvoudig voorbeeld om aan te tonen dat er iets niet klopt is een Nederlander die met vijf kilogram cocaïne wordt aangetroffen in Zaventem. Door het gegeven dat deze persoon al dan niet verblijfsrecht heeft in België zal deze helemaal anders behandeld worden. Dat klopt toch niet. Ik denk dat deze materie echt grondig moet worden herbekeken."