

FATIK

34ste jaargang • juli-augustus-september 2017 • nr. 155
Driemaandelijks uitgave
FATIK is een uitgave van de Liga voor Mensenrechten v.z.w.

Inhoud	Editoriaal	3
	• Wanneer stabiliseert de (juridische regeling van de) strafuitvoering? <i>Luc Robert</i>	
	Artikel	7
	• De inwerkingtreding van de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter: wachten op Godot, zelfs in tijden van verlengde penitentiaire verloven wegens overbevolking <i>Jürgen Millen</i>	
	• Hoog tijd: een rechtspositie voor niet-gedetineerde justitiabelen <i>Freya Vander Laenen & Neil Paterson</i>	
	Interview	17
	• De natuurlijke rechter in strafuitvoering FATIK sprak met Roland Cassiers <i>Lars Breuls</i>	
	• New Penology, massale opsluiting en invrijheidstelling FATIK sprak met Jonathan Simon <i>Valentine Mahieu & Luc Robert</i>	
	Ook dat nog	30
	• België aan de schandpaal De openbare verklaring van het CPT <i>Lars Breuls & Luc Robert</i>	

Afgiftekantoor: 9000 Gent 1
Bg FATIK PA3A9109
Afzendaradres: 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 Strafbeleid en Gevangeniswezen
Verschijnt vier keer per jaar
34ste jaargang
juli-augustus-september 2017, nr. 155

ISSN 0772-5167

Redactie

Hoofredactie: Luc Robert
Eindredactie: Lars Breuls
Redactie: Veerle Scheirs, Chris Hermans, Jürgen Millen, Neil Paterson, Tom Daems, Freya Vander Laenen

Abonnement op FATIK?
Surf naar fatik.mensenrechten.be
Of 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
e-mail: info@mensenrechten.be
website: www.mensenrechten.be

Redactionele samenwerking en disclaimer

FATIK, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen strekt tot een zo volledig mogelijke berichtgeving over de evoluties op het vlak van strafbeleid 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 ed. te weigeren.

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

Lidmaatschap Liga voor Mensenrechten en jaarabonnementsen

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

rek.nr. BE34 0011 2701 3290

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

FATIK online

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

© Niets uit deze publicatie mag worden veeleenvoudigd 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

Wanneer stabiliseert de (juridische regeling van de) strafuitvoering?

Luc Robert

Artikel

7

De inwerkingtreding van de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter: wachten op Godot, zelfs in tijden van verlengde penitentiaire verloven wegens overbevolking?

Jürgen Millen

Hoog tijd: een rechtspositie voor niet-gedetineerde justitiabelen

Freya Vander Laenen & Neil Paterson

Interview

17

De natuurlijke rechter in strafuitvoering

FATIK sprak met Roland Cassiers

Lars Breuls

New Penology, massale opsluiting en invrijheidstelling

FATIK sprak met Jonathan Simon

Valentine Mahieu & Luc Robert

Ook dat nog

30

België aan de schandpaal

De openbare verklaring van het CPT

Lars Breuls & Luc Robert

Wanneer stabiliseert de (juridische regeling van de) strafuitvoering?

De juridische omwenteling in de strafuitvoering, tien jaar later

Zo'n decennium geleden onderging de wettelijke regeling van de strafuitvoering een ingrijpende hervorming. Lieven Dupont zag die hervormingsperiode al aan de horizon in 2004, nog voor de basiswet gevangeniswezen gestemd was. Als kenner en kritisch observator schreef hij toen dat er hem "in de geschiedenis van het Belgisch strafrecht *geen enkele periode* bekend [is]" waarop zoveel wetteksten klaargestoomd werden.¹ Kortelings na zijn schrijven zouden meerdere voorbereidende werkzaamheden uitmonden in wetten. In 2005 zag de basiswet gevangeniswezen het licht, een jaar later zijn de strafuitvoeringsrechtbanken opgericht en werd de wet externe rechtspositie gepubliceerd. Enkele maanden daarna werden de wetten omtrent de internering en de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

De snelheid waarmee nieuwe wetten volgden, kondigde een juridische *Kehre* aan voor het penitentiair bestel. Het Belgisch gevangeniswezen leek een lange episode achter zich te laten en een nieuw verhaal te gaan schrijven, waarbij mensen van wie de vrijheid is ontnomen, eindelijk beroep zouden kunnen doen op volwaardige wetgeving. Met deze wetten leek aan een legaliteitscrisis van vele decennia een eind te komen. De strafuitvoering kreeg plots het vooruitzicht op stabiliteit, toch op regelgevend vlak. Transparantie en een behoorlijk niveau van rechtszekerheid voor rechtssubjecten leken geen ijdele idealen meer, maar kwamen met deze regelgeving binnen handbereik.

Er is de voorbije jaren al veel teruggekeken naar de belangrijke wetteksten die toen het licht zagen. In dit tijdschrift verscheen een themanummer over vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken.² Vanuit de deelredactie 'Penologie en victimologie' van het tijdschrift Panopticon verscheen in 2014 een verzamelwerk met een situatieschets over de werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet externe rechtspositie.³ Vanuit de redactie van FATIK is een verzameling bijdragen gebundeld naar aanleiding van tien jaar basiswet gevangeniswezen.⁴ Internering en de terbeschikkingstelling kregen ook heel wat aandacht, maar betreffen specifiekere regelingen. Bij elke terugblik kwam de historiek en de aanloop naar de nieuwe regelgeving aan bod, is een overzicht gemaakt van wijzigingen ten aanzien van de vroegere situatie en van wijzigingen sedert de goedkeuring of (gedeeltelijke) invoering van de nieuwe regelgeving en zijn onderzoeksresultaten over de nieuwe situatie beschreven.

In dit editoriaal sluit ik daarbij aan en focus ik mij op de wet externe rechtspositie.⁵ Dit jaar is het exact een decennium geleden dat een gedeelte van de wet externe rechtspositie ten uitvoer is gelegd. Die verjaardag is een goede reden om eens te kijken hoe het met de grote beloftes van (een deel van) de juridische *Kehre* in de strafuitvoering is gesteld. De lessen die op basis van deze terugblik kunnen getrokken worden, werpen ook een licht op wat er gebeurt met de andere wetteksten.

Pragmatisme met een Kafkaësk kantje

Een wet die verschijnt in het Belgisch Staatsblad, daarvan mag je als burger verwachten dat ze daar niet voor niets terecht komt. Met andere woorden, je mag als rechtssubject minstens verwachten dat de wetgever na een grondig voorbereidend werk met een fijne kam door de formuleringen van de wet is gegaan, de implicaties ervan in het geheel van de regelgeving heeft doordacht en ook stevig heeft nagedacht over de uitrol van de wet.

Niets lijkt minder waar. Nog voor de wet in uitvoering is gegaan, verdween ongeveer de helft al in de koelkast. Erger nog, 11 jaar na de publicatie van de wet en 10 jaar na de uitrol van het gedeelte voor veroordeelden met een vrijheidsstraf van meer dan drie jaar, blijven de bepalingen voor de veroordeelden met een vrijheidsstraf van hoogstens drie jaar nog steeds dode letter. De tenuitvoerlegging van dat deel van de wet externe rechtspositie is keer op keer uitgesteld. Het recentste uitstel van de inwerkingtreding gebeurde afgelopen zomer en is nu verplaatst naar 1 oktober 2019, waarmee

1 L. Dupont, "De voorstellen van de subcommissies in hun samenhang", in I. Aertsen, K. Beyens, S. De Valck & F. Pieters (Eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafvuivvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerde en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004, 100. (Cursivering in de originele tekst).

2 *Themanummer Vijf jaar strafuitvoeringsrechtbanken*, FATIK, 2012, nr.135. originele tekst)

3 *The K. Beyens, T. Daems & E. Maes (Eds.) Exit gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 178p.

4 *T. Daems, C. Hermans, F. Janssens, J. Millen, L. Robert & V. Scheirs (Eds.) Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*, Antwerpen, Maklu, 2015, 203p.

5 *Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten*, B.S. 15 juni 2006. Kortweg: wet externe rechtspositie.

de wetgever de volledige inwerkingtreding weer 25 maanden voor zich uit schuift.⁶ Voor deze groep veroordeelden blijft de problematische situatie van voordien dus bestaan. In afwachting van een volwaardige rechtspositieregeling, geldt voor hen een haast onoverzichtelijk geheel aan Ministeriële Omzendbrieven en andere regels zonder een volwaardig wettelijk statuut. De onduidelijkheid omtrent of en wanneer de wet externe rechtspositie van toepassing wordt, voegt daar voor de kort(er)gestraften nog een bijkomend element van onzekerheid aan toe.

Deze stand van zaken roept talloze vragen op. Had de wetgever destijds geen inschatting gemaakt van de gevolgen van de uitrol? Hoort een wetgever zich niet optimaal te informeren over eventuele bedoelde en onbedoelde effecten van toekomstige wetgeving? Wou de toenmalige regering of de toenmalige minister van Justitie voornamelijk om symbolische redenen de wetgeving door het parlement jagen? Om de goedkeuring van deze wet aan de wetgevende scalp te rijgen, als ware het een trofee? Een wet door het parlement begeleiden om vervolgens niet of slechts zeer gedeeltelijk uit te voeren, is alleszins geen toonbeeld van doordacht regelgevend beleid. Op basis van welke feiten stelt de wetgevende macht de invoering van een volwaardige externe rechtspositie voor een grote groep personen ondertussen al een decennium uit? Waarom is dit deel van de wet er eigenlijk gekomen, als de invoering tot mogelijke problemen zou leiden? Het soms geciteerd neveneffect dat de invoering van de figuur van de strafuitvoeringsrechter zou bijdragen tot meer overbevolking, is dat de kern van de verklaring? Dit zou problematisch zijn: er is een wet gekomen om komaf te maken met een leemte in rechten van veroordeelden, maar de invoering van de wet wordt om pragmatische redenen uitgesteld.

De rechten van kort(er)gestraften worden volgens die logica ingeruild voor pragmatisme. Dit zou zelfs Kafka in verwarring brengen: de wetgever stemt een wet die de wetgever zelf (op initiatief van de uitvoerende macht (de regering)) niet ten uitvoer laat brengen, want de effecten van de wetgeving zouden nefast zijn voor de praktijk. Als een bouwheer eerst een appartementsblok neerpoot, maar het gebouw vervolgens leeg laat staan, omdat het overlast teweeg zou kunnen brengen voor de huizen in de buurt van dat appartementsblok, dan zal iedereen daarbij zeer terecht ernstige vragen stellen. Waarom is vooraf niet nagedacht over de eventuele nadelen en effecten van dat gebouw? Als de wetgever wetten stemt om vervolgens een lege doos te (laten) maken van delen van die wetten, dan lijkt dat vrij geruisloos voorbij te gaan. In een democratisch bestel waarbij ook veroordeelden (volgens de wetgever zelf) als volwaardige rechtsburgers behoren te worden beschouwd, is dat minstens curieus. Burgers mogen van hun wetgever toch verwachten dat wetgevend werk grondig voorbereid wordt, met behulp van alle beschikbare informatie, zodat tijdens voorbereidingen van het wetgevend werk al rekening kan gehouden worden met eventuele (bedoelde en onbedoelde) effecten. Een gedegen inschatting van de toekomstige effecten door de wetgever had een beroep op dit soort pragmatisme kunnen vermijden.

Bovendien is de sleutelvraag bij dit alles of principes moeten wijken voor pragmatiek. Voorlopig blijkt het antwoord daarop bevestigend.⁷ Dat boezemt weinig vertrouwen in, zeker in tijden van terrorisme en terrorismebestrijding. De Britse filosoof Grayling stelt in dat verband dat: "the inconvenience of the authorities equals the freedom of the people, and is a price richly worth paying for all that matters to individual lives and aspirations."⁸ Een volwaardige rechtspositie voor veroordeelden is als principe meer waard dan wat er al gedurende een decennium gebeurt op basis van pragmatische overwegingen.

Gestalt-wetgeving en juridische mikado

De wet externe rechtspositie deelt de beginselenbasis die eveneens ten grondslag van de basiswet gevangeniswezen ligt.⁹ De wet externe rechtspositie kreeg vanaf haar publicatie meteen kritieken, onder meer omwille van haar gebrekkige legistische kwaliteit. Toch bood deze wet een vrij coherent kader voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf, waarbij in één enkele wettekst een rechtspositieregeling is vervat voor alle veroordeelden tot een vrijheidsstraf, met alle strafuitvoeringsmodaliteiten erbij. De afgelopen jaren is dat geheel onder spanning komen te staan door de vele wijzigingen van de wet externe rechtspositie.

Analoog aan een inzicht uit de Gestaltpsychologie geldt dat het geheel meer is dan de som van de verschillende onderdelen. Wie echter onderdelen wijzigt, wijzigt uiteindelijk het geheel. Tien jaar na de publicatie van de wet externe rechtspositie blijkt de wet zelf het voorwerp te zijn geworden van instabiliteit. Het geheel van de wet externe rechtspositie is sedert de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad onder druk komen te staan door de vele wetswijzigingen. De

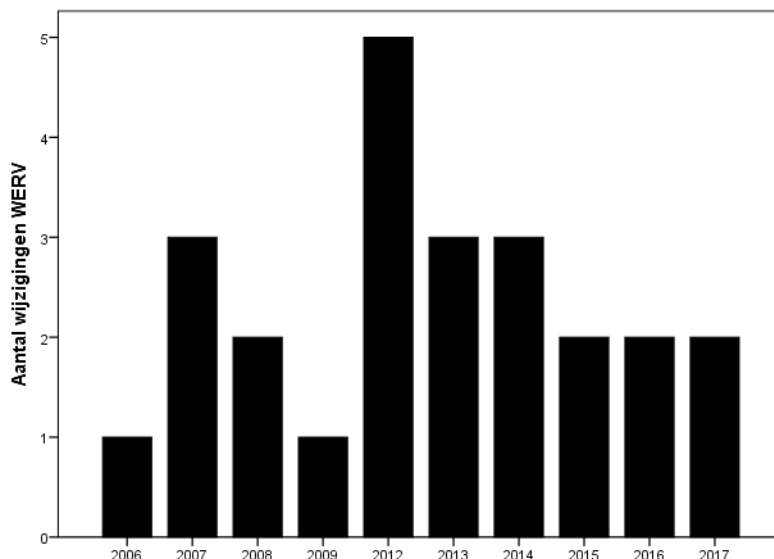
6 Zie art. 317 van de Wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijke recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie (1), B.S. 24 juli 2017. De datum voor de inwerking-treding lag tot deze wijziging op 1 september 2017. Waarom de wetgever er meteen een extra maand heeft aan toegevoegd, is mij niet duidelijk.

7 Jammer genoeg loopt dit heel parallel aan wat er met de basiswet gevangeniswezen gebeurt/gebeurd is.

8 A. Grayling, *Liberty in the Age of Terror. A Defence of Civil Liberties and Enlightenment Values*, Londen, Bloomsbury, 2009, 1-2. Grayling.

9 Dit komt meer uitgebreid aan bod in L. Robert & V. Scheirs, "Le problème du pont. Missing links bij de tenuitvoerlegging van de interne en externe rechtsposi-tie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf", in T. Daems, C. Hermans, F. Janssens, J. Millen, L. Robert & V. Scheirs (Eds.) *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevan-geniswezen en rechtspositie van gedetineerden*, Antwerpen, Maklu, 2015, 58-59.

afgelopen 11 jaar kan men niet minder dan 24 wijzigingen tellen bij de wet externe rechtspositie. Uit Figuur 1 blijkt dat enkel in 2010 en 2011 geen wijzigingen hebben plaatsgevonden. In elk ander jaar is minstens één keer een wetswijziging gestemd. 11 keer ging het daarbij over 1 artikel dat wijzigde, maar alle andere wijzigingen gingen over 2 of meer artikels. 6 wijzigingen hebben op meer dan 10 artikels uit de wet externe rechtspositie betrekking.



Het is maar de vraag of het geheel van de wet door al deze aanpassingen behouden is gebleven. Wie rechtszekerheid en voorspelbaarheid omtrent de externe rechtspositie voor veroordeelden hoog in het vaandel draagt, volgt dus maar best van heel dichtbij nieuw wetgevend werk op. Voor diegenen die dat niet doen, dreigt stabiliteit en voorspelbaarheid stilaan plaats te ruimen voor onduidelijkheid, onzekerheid en complexiteit - een legaliteitscrisis bis, veroorzaakt door de wetgever zelf. Daarbij vermelden we niet eens de eventuele uitvoeringsbesluiten die bij de wet horen of de omzendbrieven en andere beslissingen van de uitvoerende macht die zelfs deels in spanning (kunnen) staan met de wet zelf (bvb het verlengd penitentiair verlof¹⁰). We zwijgen al helemaal over alle wetsvoorstellen die betrekking hebben op de wet externe rechtspositie. Na het wetsontwerp dat uitmondde in de wet externe rechtspositie tellen we niet minder dan 34 wetsvoorstellen die rechtstreeks op de invrijheidstelling van veroordeelden betrekking hebben.¹¹

Bovendien kunnen wijzigingen geleidelijk aan ook tornen aan de fundamenten van wetgeving. Wijzigt men teveel elementen van een wet, dan kan het ganse achterliggende concept van een wet aangetast worden. De 24 wetswijzigingen kunnen in deze gezien worden als een vorm van juridische mikado, waarbij elke wijziging dreigt de fundamenten en onderliggende principes te raken. Zo is het niet uitgesloten dat de wijzigingen op basis van de zogenaamde 'Wet Martin'¹², die de toelaatbaarheidsdrempels opgetrokken heeft voor bepaalde groepen veroordeelden, ook effecten ressorteren op het vlak van de basisbeginselen en weinig uitstaans hebben met wat geweten is over de vrijheidsstraf. Van Den Berge en Verbruggen stelden dat eerder al: "Penologische inzichten speelden niet echt een rol bij de erg door het concrete dossier Dutroux-Martin geïnspireerde wetswijziging van 17 maart 2013".¹³ Te meer dit soort wijzigingen ingang vindt, des te minder de wet als een geheel overeind blijft.

Eén positief punt betreft de online beschikbaarheid van geconsolideerde wetgeving waarbij alle wetswijzigingen zijn aangebracht en de laatste versie van de tekst toegankelijk is voor iedereen met een computer met internetverbinding.¹⁴

10 J. Millen, dit nummer

11 Bij het in kaart brengen van alle wetsvoorstellen staat de wet externe rechtspositie in de titel van het wetsvoorstel, ofwel heeft het voorstel betrekking op de voorwaardelijke invrijheidstelling (inclusief de afschaffing ervan). De wetsontwerpen hebben we niet meegeteld. Uitgaand van de 24 wetswijzigingen (waarbij de benaming in 14 van de 24 gevallen geen rechtstreekse vermelding maakt van strafuitvoeringsmodaliteiten of van de titel van de wet externe rechtspositie) is dit aantal een onderschatting van alle wetsvoorstellen die minstens raken aan de wet externe rechtspositie.

12 Wet van 17 maart 2013 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (1), B.S. 19 maart 2013.

13 Y. Van Den Berge en F. Verbruggen, "Langzaam maar onzeker: het wettelijk kader voor een geleidelijke terugkeer naar de maatschappij", in K. Beyens, T. Daems & E. Maes (Eds.) *Exit gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 43.

14 Te raadplegen op: <http://ejustice.just.fgov.be/wet/wet.htm> (startpagina).

Of alle gedetineerde veroordeelden vlot toegang hebben tot deze wet en alle bijhorende wijzigingen, is dan weer een andere kwestie.

Verandering als stabiel kenmerk

Ruim vier decennia geleden stelde de Franse filosoof Michel Foucault al dat penitentiaire hervormingen zo oud zijn als de gevangenis zelf:

“La “réforme” de la prison est à peu près contemporaine de la prison elle-même. Elle en est comme le programme. La prison s’est trouvée dès le début engagée dans une série de mécanismes d’accompagnement, qui doivent en apparence la corriger mais qui semblent faire partie de son fonctionnement même, tant ils ont été liés à son existence tout au long de son histoire.”¹⁵

Dit werpt een ander licht op de juridische omwenteling in de strafuitvoering. Wetgeving op het vlak van de strafuitvoering is vanuit die optiek één mogelijk hervormingsmechanisme naast tal van andere. Dat het goed is om een volwaardige rechtsregeling te voorzien voor de externe rechtspositie (of voor andere aspecten van de vrijheidsstraf), staat buiten kijf. Maar dat daarmee ook een nieuwe dynamiek in de strafuitvoering tot stand komt, valt in Foucaults jargon onder het productieve van de macht. De juridisering van de strafuitvoering maakt de strafuitvoering immers tot onderwerp van de wetgever, tot een plaats waarin diezelfde wetgever zijn macht kan laten voelen. Volgens deze optiek wordt regelgeving omtrent de externe rechtspositie dan een plaats die zowel het nastreven van humanitaire idealen en het toepassen van wetenschappelijke inzichten toelaat, als een locus voor politiek spierballengerol en politieke symboolpolitiek. De wet Martin is van dat laatste een *exemple par excellence*. Na een beslissing van een onafhankelijke rechtbank (de strafuitvoeringsrechtbank) die de regels van de wetgever respecteerde en toepaste, reageerde de wetgever op de beslissing (en wellicht vooral op de mediatisering en publieke commotie omtrent die beslissing) door de wet te wijzigen voor alle personen die een gelijkaardige straf hebben.

Bovenstaande observaties gelden ook voor andere aspecten van opsluiting. Het juridiseren van het penitentiaire zorgt voor nieuwe effecten, waarbij het wetgevende domein een bijkomende plaats van verandering wordt. Maar waarom maakt de strafuitvoering en ruimer, het penitentiaire domein, het voorwerp uit van een stabiele drift tot verandering die sedert enige tijd ook via wetgeving tot uiting komt? Volgens sommigen is de hang naar verandering een symptoom van een blijvend en altijd onvoltooid debat over de straf en de gevangenis.¹⁶ Misschien is deze waarom-vraag niet productief en dienen we eerder te kijken naar het probleem zelf, te weten, een gebrek aan stabiliteit in de (juridische regeling van de) strafuitvoering. Wanneer een wet 24 keer op 11 jaar wijzigt, dan is er een probleem. En de wet externe rechtspositie is niet de enige die in dat bedje ziek is.

Hoe kan deze regeldrang aangepakt worden? De wetgever kan bijvoorbeeld zelf een moratorium op aanpassingen inbouwen bij de stemming van elke nieuwe grote wettekst, waarbij in de wettekst zelf gesteld wordt dat de wet pas na 5 jaar werking aan een grondige (wetenschappelijk onderbouwde) evaluatie onderworpen wordt. Pas na een volwaardige tenuitvoerlegging die gedurende een redelijke minimumtermijn loopt en middels een grondige evaluatie van de doelstellingen van de wet zelf, inclusief of die bij de uitrol vervuld worden, zou de wetgever dan de wet kunnen aanpassen.¹⁷ Voorlopig staat de juridische regeling van de strafuitvoering daar nog ver van af. Wie weet zorgt het geplande wetboek voor strafuitvoering voor meer juridische stabiliteit?

Luc Robert*

15 M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Parijs, Gallimard, 1975, 271.

16 Bijvoorbeeld: “Mais, en quoi consiste ce programme réformateur qui suit à la trace l’évolution de l’institution carcérale? Notre hypothèse est que cette obsession réformatrice est peut-être le meilleur symptôme de l’éternel inachèvement social et politique de la réflexion sur la peine en general et celle de l’emprisonnement en particulier.” P. Artières, P. Lascoumes en G. Salle, “Introduction. Gouverner et enfermer. La prison, un modèle indépassable?”, in P. Artières en P. Lascoumes (Eds.) *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable?*, Parijs, Presses de Sciences Po, 2004, 33.

17 Inspiratie voor dit punt is afkomstig van de Canadese *Corrections and Conditional Release Act*. Artt.232-233 wijzen op minimumperiodes voor revisies. Art.233 (1) stelt: “Five years after the coming into force of this Act, a comprehensive review of the provisions and operation of this Act shall be undertaken by such committee of the House of Commons or of both Houses of Parliament as may be designated or established by Parliament for that purpose.”

* Hoofdredacteur FATIK en onderzoeker aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC).

De inwerkingtreding van de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter:

wachten op Godot, zelfs in tijden van verlengde penitentiaire verlopen wegens overbevolking ?

Jürgen Millen*

De Raad van Europa tikte België recent op de vingers omwille van het gebrek aan een minimale dienstverlening in de gevangnissen van België en wees België tevens op de overbevolking in haar gevangnissen. Het antwoord op de vraag hoe de minister van Justitie het probleem van de overbevolking zou aanpakken liet niet lang op zich wachten: het verlengd penitentiair verlop werd in het leven geroepen door het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen waardoor een deel van de gevangenispopulatie sinds kort zeven dagen penitentiair verlop kunnen afwisselen met zeven dagen detentie. De vraag is of het activeren van de (bijzondere) bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter ook niet had kunnen bijdragen tot het verminderen van de overbevolking te meer gezien er heel wat kritische bedenkingen omtrent het verlengd penitentiair verlop kunnen worden geformuleerd.

rechtspositie voor veroordeelden terug te vinden maar betreft het een maatregel van 20 juni 2017 die uitgaat van het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen. Deze maatregel wordt als volgt verantwoord:

Door de recent toegenomen overbevolking stijgt het risico op vertraging in de begeleiding van de gedetineerden met het oog op de voorbereiding van hun reclassering. Om het risico tot een minimum te beperken en om veroordeelden maximaal te responsabiliseren door hen mogelijkheden te bieden om zelf initiatieven te nemen m.o.o. hun maatschappelijke re-integratie, is beslist om langere verlopperiodes toe te kennen aan veroordeelden die beantwoorden aan bepaalde criteria.¹

Gedetineerden die voor zedenfeiten of voor extremisme of tot een criminele straf veroordeeld werden of die meer dan tien jaar effectieve hoofdgevangenisstraf ondergaan zijn uitgesloten van deze maatregel. Het VPV is voor het overige van toepassing op zowel gedetineerden die meer dan drie jaar hechtenis ondergaan (en dus onder de strafuitvoeringsrechtbank vallen) als gedetineerden die minder dan drie jaar gevangenisstraf opgelopen hebben en die bijgevolg (nog steeds) onder de bevoegdheid van de minister van Justitie vallen (behalve ingeval van medische redenen: enkel dan is de strafuitvoeringsrechter tien jaar na de gedeeltelijke inwerkingtreding van de wet externe rechtspositie voor veroordeelden bevoegd).

De Raad van Europa publiceert elk jaar statistieken over de overbevolking in de Europese gevangnissen. Het gepubliceerde rapport is gebaseerd op cijfers uit 2014 en stelt vast dat de overbevolking in de Belgische gevangnissen het Europees gemiddelde (van 91,7 gedetineerden op 100 plaatsen) ruim overstijgt. In België zijn er 100 plaatsen per 129 gedetineerden beschikbaar waardoor België, op Hongarije na, de grootste overbevolking telde (en telt).

Bovendien is het vereist dat de gedetineerden die niet uitgesloten zijn van dit VPV ook aan bepaalde voorwaarden beantwoorden, met name (a) reeds een goed verlopen verlobblok van drie keer 36 uur te hebben ondergaan dat werd toegekend door de minister van Justitie, (b) akkoord gaan met het verlengd penitentiair verlop en (c) aanvaarden dat ze zich niet naar het buitenland mogen begeven tenzij de gevangenisdirecteur anders beslist.

Deze overbevolking vormt de basis voor het in het leven roepen van het verlengd penitentiair verlop (VPV) waardoor een deel van de gedetineerden afwisselend zeven dagen in detentie verblijven en zeven (opeenvolgende) dagen van penitentiair verlop kunnen genieten.

In tegenstelling tot de wettelijk verankerde uitgaansfaciliteiten van penitentiair verlop en uitgaansvergunningen is het VPV niet in de wet externe

* Jürgen Millen is advocaat aan de Balie van Limburg

¹ Maatregel van 20 juni 2017 van het directoraat-generaal betreffende het instellen van het verlengd penitentiair verlop (hierna VPV), 1.

Artikel

In tegenstelling tot de wettelijke uitgaansfaciliteiten (uitgaansvergunningen² en "gewoon" penitentiair verlof³) gaat de aanvraag tot het bekomen van het VPV niet van de gedetineerde zelf uit doch wordt deze door de gevangenisdirecties toegekend mits de gedetineerde akkoord gaat met de drie hoger vermelde voorwaarden.⁴ Dit staat in schril contrast met de toekenning van uitgaansvergunningen en "gewoon" penitentiair verlof.

Deze (wettelijke voorziene) uitgaansfaciliteiten moeten eerst en vooral, en dit in tegenstelling tot het VPV, door de gedetineerde zelf aangevraagd worden. Vervolgens moet, in tegenstelling tot het VPV, een volledige procedure doorlopen worden die er toe kan leiden dat de gedetineerde uitgaansfaciliteiten toegekend krijgt. Na het neerleggen van dit verzoek ter griffie van de gevangenis zal dit verzoek immers het voorwerp van een procedure uitmaken die er in bestaat dat eerst de gevangenisdirecteur een positief of negatief advies (voorbereid en ook geadviseerd door de psychosociale dienst) omtrent het toekennen van uitgaansfaciliteiten overmaakt aan de dienst detentiebeheer en dat vervolgens de dienst detentiebeheer over een termijn van veertien dagen beschikt om een beslissing tot toekenning of weigering van de gevraagde uitgaansfaciliteit te nemen.

Met het hanteren van het VPV zet het directoraat-generaal in feite de voorzichtigheid die de wetgever inbouwde om een geleidelijke terugkeer van gedetineerden uit te werken en deze ook aan de nodige controle te onderwerpen in feite aan de kant en dit met het enkele oogmerk om op die manier de overbevolking in de Belgische gevangenissen tegen te gaan.

Bovendien is het een ernstige minachting voor alle actoren binnen het gevangeniswezen (PSD, gevangenisdirecteur, dienst detentiebeheer) die op basis van wettelijke criteria belangen moeten afwegen (waaronder deze van de eventuele slachtoffers van de gedetineerden) of een gedetineerde een

uitgaansfaciliteit krijgt die vaak nauwkeurig wordt afgelijnd.

Naast de actoren binnen het gevangeniswezen vormt het VPV een (ernstige) bedreiging voor het toekennen van strafuitvoeringsmodaliteiten (beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling) door zowel de gevangenisdirecteur (wanneer de gedetineerde minder dan drie jaar gevangenisstraf ondergaat) als, en in het bijzonder, door de strafuitvoeringsrechtbanken.

Vooreerst wordt de bewegingsvrijheid van een gedetineerde tijdens een beperkte detentie (dagelijks naar de gevangenis komen behalve wanneer om de veertien dagen in beginsel een penitentiair verlof kan worden opgenomen) of een elektronisch toezicht (dagelijks gedurende bepaalde uren op de opgegeven woon- of verblijfplaats blijven) immers in een (veel) grotere mate ingeperkt dan tijdens een VPV.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat, zelfs wanneer een gedetineerde een voorwaardelijke invrijheidstelling krijgt, de voorwaarden waaraan een strafuitvoeringsmodaliteit wordt toegekend door een strafuitvoeringsrechtbank (onder meer geen strafbare feiten plegen, ingaan op uitnodiging justitieassistent, een dagbezigheid hebben, ...) veel uitgebreider zijn dan de enige voorwaarde die in concreto aan een VPV kan worden gekoppeld, met name het verbod om naar het buitenland te gaan (tenzij de gevangenisdirecteur zelfs hier anders over beslist).

De vraag is of gedetineerden, zeker wanneer hun strafeinde meer en meer in zicht komt, nog wel een strafuitvoeringsmodaliteit (met proeftijd) willen aanvaarden wanneer het VPV hen een veel gemakkelijkere uitweg biedt doordat in het kader van het VPV aan hen geen voorwaarden worden opgelegd en de zeven dagen dat ze de gevangenis mogen verlaten gewoon als "gevangenisdagen" tellen.

Bovendien kan men dan de bedenking maken of te

2 Art. 4 Wet Externe Rechtspositie veroordeelden stelt:

- § 1. De uitgaansvergunning laat de veroordeelde toe om de gevangenis te verlaten voor een bepaalde duur die niet langer mag zijn dan zestien uren.
- § 2. De uitgaansvergunningen kunnen op elk moment van de detentieperiode aan de veroordeelde worden toegekend om:
 - 1° sociale, morele, juridische, familiale, opleidings- of professionele belangen te behartigen die zijn aanwezigheid buiten de gevangenis vereisen;
 - 2° een medisch onderzoek of een medische behandeling buiten de gevangenis te ondergaan.
- § 3. Tijdens de twee jaren die de datum voorafgaan waarop de veroordeelde tot voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden toegelaten, kunnen aan die veroordeelde uitgaansvergunningen worden toegekend om zijn sociale reïntegratie voor te bereiden. Deze uitgaansvergunningen kunnen met een bepaalde periodiciteit worden.
- § 4. De uitvoering van de vrijheidsstraf loopt voort tijdens de duur van de toegekende uitgaansvergunning.

3 Art. 6 Wet Externe Rechtspositie Veroordeelden stelt:

- § 1. Het penitentiair verlof laat de veroordeelde toe de gevangenis driemaal zesendertig uren per trimester te verlaten.
- § 2. Het penitentiair verlof heeft tot doel:
 - 1° de familiale, affectieve en sociale contacten van de veroordeelde in stand te houden en te bevorderen;
 - 2° de sociale reïntegratie van de veroordeelde voor te bereiden.
- § 3. De uitvoering van de vrijheidsstraf loopt voort tijdens de duur van het toegekend penitentiair verlof.

4 Zie nr 4..

Artikel

veel vrijheid (in een keer) de deur niet wagenwijd openzet voor een gemakkelijker verval in nieuwe strafbare feiten en of het uitwerken van een reclassering intra muros niet helemaal op de helling zal worden gezet. Het is eerst en vooral (quasi) onmogelijk voor gedetineerden om begeleidingen (bijvoorbeeld agressiebegeleiding) of opleidingen (bijvoorbeeld tweedekansonderwijs) binnen de gevangensmuren te volgen wanneer ze “halftijds” gedetineerd zijn terwijl dit rechtstreeks verband houdt met een uit te werken reclassering. Ook werken in de gevangenis is niet meer zeker (daar waar een deel van de gedetineerden door gevangensarbeid trachten om hun slachtoffers, boetes of gerechtskosten te betalen). Daarnaast veruiterlijkt de stiefmoederlijke behandeling van deze “semi-gedetineerden” zich ook voor wat betreft het dagdagelijks leven: werken in de gevangenis (zoals net aangehaald) kan niet worden gegarandeerd, de kantine wordt beperkt, een bezoek aan de gevangenisbibliotheek is niet meer mogelijk, sporten wordt niet meer gegarandeerd, zelfs een eigen cel behoort niet meer tot de mogelijkheden.

Wat dit laatste betreft kan de vergelijking met een hotel (bijna) niet meer genegeerd worden: gedetineerden die VPV hebben en die (afhankelijk van de grootte van de cel met twee of meer samenzitten) na zeven dagen detentie (moeten) uitchecken dienen de beperkte hoeveelheid van goederen die ze onder hun VPV statuut op cel mogen hebben op te bergen in een opbergbox. Na het ontruimen van de cel nemen andere semi-gedetineerden hun plaats in en zeven dagen later is het weer tijd om het haasje-over of beter celletje-over ritueel te herhalen. Helemaal dramatisch wordt het wanneer gedetineerden op bijzondere secties, en meer in het bijzonder drugsvrije afdelingen (DVA's), verblijven waar deze gedetineerden aan de ene kant beschermd worden tegen de ernstige drugsproblematiek die een deel van de gedetineerden in hun greep heeft en aan de andere kant worden voorbereid op een residentiële behandeling. Of is het in het laatste geval de eerste zware test of ze een week drugsvrij in de maatschappij kunnen leven? De vraag is gesteld, statistieken zullen op termijn uitwijzen hoe succesvol het VPV is doch is vatbaar voor zeer veel kritiek.

De wijze waarop het VPV actueel wordt toegepast doet alleszins een totale afbreuk aan de bedoeling van de wetgever om via uitgaansfaciliteiten en strafuitvoeringsmodaliteiten op een gecontroleerd, georganiseerde en gestructureerde wijze een gedetineerde stap per stap (intra en extra muros) zijn reclassering te laten uitwerken en heeft dan ook, zoals gesteld, maar één doel: de overbevolking van de gevangenis tegen te gaan.

De vraag rijst dan ook of de wet externe rechtspositie voor veroordeelden geen bepalingen zou kunnen bevatten die (hoewel dit natuurlijk ook niet hun oorspronkelijk doel is) rechtstreeks dan wel onrechtstreeks tot het verminderen van de overbevolking kunnen leiden.

De strafuitvoeringsrechter kreeg immers bijzondere bevoegdheden toegekend die erin bestaan dat een gevangenisstraf tot één jaar kan worden omgezet in een werkstraf (art.87 – 95 Wet Externe Rechtspositie gedetineerden) en dat de strafmaat herberekend kan worden overeenkomstig de regels van samenloop (art.81 – 86 Wet Externe rechtspositie Gedetineerden⁵).

Deze gewijzigde situatie heeft tot gevolg dat de strafuitvoeringsrechter een gevangenisstraf tot één jaar die een gedetineerde opliep kan vervangen door een werkstraf hetgeen tot gevolg kan hebben dat, doordat het straf totaal vermindert, het strafeinde door de gedetineerde sneller wordt bereikt, de gedetineerde niet meer onder de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank valt, de tijdstippen waarop hij strafuitvoeringsmodaliteiten kan aanvragen om voor de strafuitvoeringsrechtbank te verschijnen sneller kan bereiken en dan ook de concretisering vormt om van de vrijheidsbenemende straf een werkelijk ultimum remedium te maken.⁷ Dit heeft tot gevolg dat een gedetineerde de kans krijgt om sneller een strafuitvoeringsmodaliteit te krijgen⁸ en bijgevolg ook sneller de gevangenis (definitief) kan verlaten.

Daarnaast kan het herberekenen⁹ van de straf tot gevolg hebben dat gedetineerden niet meer onder de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbank vallen dan wel sneller in aanmerking kunnen komen voor een

5 Art. 81 Wet Externe Rechtspositie Veroordeelden stelt: De strafuitvoeringsrechter kan, indien een in kracht van gewijsde gegaan veroordelend vonnis of arrest geen rekening heeft gehouden met een bestaande situatie van samenloop, de strafmaat herberekenen met toepassing van de artikelen 58 tot 64 van het Strafwetboek.

6 Het herberekenen van de strafmaat via de regels van samenloop (art. 58 tot 64 Sw) betekent dat de strafuitvoeringsrechter kan beslissen (wanneer bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van art. 64 Sw) dat de strafrechter (correctionele rechtbank, hof van beroep) geen rekening had gehouden met veroordeling die gedetineerde (voor dezelfde of voor gelijkaardige feiten in dezelfde periode) reeds opliep voordat hij door deze strafrechter werd veroordeeld. De strafuitvoeringsrechter kan dan oordelen dat ingeval wel rekening werd gehouden met een eerdere veroordeling, de straf die deze strafrechter zou uitspreken minder zou zijn of er zelfs geen straf zou worden opgelegd.

7 Zie Parl. St. Senaat 2004 / 2005, 20 april 2005, 30 – 31 en 79 – 80.

8 Zie Parl. St. Senaat, 20014 – 2005, 20 april 2005, 30 en 78.

9 Art. 81 Wet Externe Rechtspositie Veroordeelden bepaalt: De strafuitvoeringsrechter kan, indien een in kracht van gewijsde gegaan veroordelend vonnis of arrest geen rekening heeft gehouden met een bestaande situatie van samenloop, de strafmaat herberekenen met toepassing van de artikelen 58 tot 64 van het Strafwetboek.

Artikel

strafuitvoeringsmodaliteit¹⁰ waardoor gedetineerden sneller terug hun maatschappelijke integratie kunnen voorbereiden.

Het in werking treden van deze bijzondere bevoegdheden zou tot gevolg hebben dat een gedetineerde aan de strafuitvoeringsrechter kan verzoeken om de omzetting van zijn gevangenisstraf naar een werkstraf alsook aan de strafuitvoeringsrechter kan verzoeken om over te gaan tot het herberekenen van zijn straf ingevolge samenloop van misdrijven.

In beide gevallen moet de gedetineerde zijn verzoek indienen op de griffie van de strafuitvoeringsrechtbank of op de griffie van de gevangenis waar hij gedetineerd is.

De zaak zal vervolgens vastgesteld worden op een zitting van de strafuitvoeringsrechter waarbij zowel de gedetineerde (en zijn raadsman) alsook het openbaar ministerie worden gehoord voor wat verzoek(schrift) betreft dat het herberekenen van de strafmaat tot doel heeft. Ingeval het handelt om een omzetting van een gevangenisstraf van één jaar of minder, wordt niet alleen de gedetineerde en het openbaar ministerie gehoord doch ook de gevangenisdirecteur. De beslissing van de strafuitvoeringsrechter zal vervolgens, en eveneens in beide gevallen, binnen de zeven dagen na behandeling van de vraag worden uitgesproken.

Evenwel moet worden vastgesteld dat de wet externe rechtspositie gedetineerden nog steeds niet (volledig) in uitvoering is en dat belangrijke onderdelen dode letter blijven¹¹ hoewel ze (ook) een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de overbevolking van de gevangenis.

Voor wat betreft de wet externe rechtspositie voor veroordeelden wordt de uiterlijke datum waarop (onder meer) de bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechtbank in werking treden telkens verlengd waardoor de strafuitvoeringsrechter zijn bevoegdheid zich nog steeds beperkt tot het (kunnen)

toekennen van een voorlopige invrijheidstelling om medische redenen (art.72 – 80 Wet Externe rechtspositie gedetineerden).

Als de wetgever de bijzondere bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter eindelijk in werking zou laten treden, dan komt de wetgever in de eerste plaats tegemoet aan de kritiek¹² die terecht geformuleerd wordt omtrent het uitblijven van de inwerkingtreding van deze bepalingen.

Daarnaast heeft het laten in werking treden van de bijzonder bevoegdheden van de strafuitvoeringsrechter ook tot gevolg dat de overbevolking in de Belgische gevangenissen kan worden teruggedrongen doordat gedetineerden eerder in de mogelijkheid zouden kunnen komen om strafuitvoeringsmodaliteiten te bekomen van hetzij de minister hetzij de strafuitvoeringsrechtbank waardoor het aan de wetgever, meer dan tien jaar na de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden, toekomt om deze bepalingen eindelijk te activeren.

Het VPV-stelsel als maatregel om de overbevolking tegen te gaan heeft geen wettelijke basis, is voor bijzonder veel kritiek vatbaar (zie supra) en het enige positieve doch onzekere resultaat dat dit onwettelijk stelsel heeft, is het gegeven dat gedetineerden meer tijd krijgen om (eventueel) hun maatschappelijke integratie voor te bereiden.

Het voorbereiden van deze maatschappelijke integratie kan dan tot gevolg hebben dat een gedetineerde werk vindt, zijn huisvesting in orde maakt, zich kan laten begeleiden inzake een verslavingsprobleem, ... Dit betekent dat er nieuwe elementen opduiken die de sociale, familiale of professionele situatie van een gedetineerde kunnen gaan wijzigen¹³ en die (voor zover de gedetineerde niet tevreden is met het VPV-stelsel dat minder zwaar is dan een beperkte detentie of elektronisch toezicht inzake controle door justitie) ertoe kan leiden dat het bekomen van een strafuitvoeringsmodaliteit bij de strafuitvoeringsrechtbanken makkelijker wordt.

10 Zie Parl. St. Senaat, 20014 – 2005, 20 april 2005, 30 en 78.

11 Zie L. ROBERT en V. SCHEIRS, "Le problème du pont. Missing links bij de tenuitvoerlegging van de interne en externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf" in *Quo Vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van veroordeelden*, Maklu, 2016, 62 e.v.

12 Zie L. ROBERT en V. SCHEIRS, "Le problème du pont. Missing links bij de tenuitvoerlegging van de interne en externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf" in *Quo Vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van veroordeelden*, Maklu, 2016, 62 en de verwijzingen naar andere rechtsleer.

13 Art. 87 § 1 Wet Externe Rechtspositie Veroordeelden bepaalt: De strafuitvoeringsrechter kan beslissen een in kracht van gewijsde gegane veroordeling tot een vrijheidsstraf waarvan het uitvoerbaar gedeelte één jaar of minder bedraagt te vervangen door een werkstraf ingeval er nieuwe elementen zijn die de sociale, familiale of professionele situatie van de veroordeelde in belangrijke mate hebben gewijzigd sedert het ogenblik waarop de vrijheidsstraf werd uitgesproken.

Hoog tijd: een rechtspositie voor niet-gedetineerde justitiabelen

Freya Vander Laenen & Neil Paterson¹

Inleiding

In de literatuur en in het beleid gaat heel wat aandacht naar de externe rechtspositie van gedetineerden.² In België is deze externe rechtspositie wettelijk geregeld sinds 2006.³ De wet externe rechtspositie gaat in essentie over "de modaliteit van invrijheidstelling waarmee de veroordeelde de gevangenisdeur achter zich dichttrekt".⁴ Meer recent werd in de algemene beleidsnota van de Minister van Justitie van 3 november 2016 de opmaak van een Wetboek van Straftuitvoering aangekondigd. In dit nieuwe wetboek zal de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden nog uitdrukkelijker worden verankerd in rechtsprincipes.⁵ Nog meer aandacht krijgt de interne rechtspositie van gedetineerden geregeld in België in de Basiswet van 2005.⁶ Via deze wet wordt de regeling van het leven achter de tralies gecodificeerd en de rechten van gedetineerden tegenover de Belgische staat uiteengezet. Opvallend is evenwel het gebrek aan aandacht voor de rechtspositie van justitiabelen die niet gedetineerd zijn.

Hierbij gaat het om daders, verdachten of (voorwaardelijk) veroordeelden die, op de diverse echelons van de strafrechtsbedeling, een alternatieve straf of maatregel hebben gekregen die uitgevoerd wordt in de vrije samenleving. Toch behelzen

dergelijke straffen en maatregelen beperkingen op de vrijheid van de justitiabele door de oplegging van voorwaarden en/of verplichtingen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld probatie of elektronisch toezicht (al dan niet als autonome straf) of aan de voorwaardelijke of voorlopige invrijheidstelling. Het betreft dus de rechten van justitiabelen in de vrije samenleving die toch onder controle staan van justitie.

Waarom noemen we het gebrek aan aandacht voor de rechtspositie van deze groep mensen opvallend? Ten eerste is het aantal justitiabelen dat onder controle staat van justitie in veel landen groter dan het aantal gedetineerden. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, maar ook in Nederland en Frankrijk.⁷ In België blijken op 1 september 2015, 12.841 mensen gedetineerd te zijn; het totaal aantal mensen onder toezicht van de justitiehuisen op 31 december 2015 bedroeg meer dan drie keer zo veel, met name 42.877 justitiabelen. Ook merkwaardig: er worden steeds meer mensen onder toezicht van de justitiehuisen gebracht. Het getal hierboven vermeld is 68 procent meer dan het totaal aantal justitiabelen in 2009.⁸ Cijfers van de Vlaamse justitiehuisen tonen ook een toename van het aantal te behandelen dossiers.⁹ Hoogstwaarschijnlijk gaan deze cijfers blijven stijgen gezien de Minister van Justitie alternatieve straffen en maatregelen als een speerpunt voor zijn beleid ziet.¹⁰ Deze stijging van de toepassing van alternatieve straffen en maatregelen is opnieuw geen louter lokaal gegeven, ze doet zich ook voor in andere landen in Europa.¹¹

1 Hoofddocent criminologie, Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent; Stafmedewerker, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

2 Zie o.m. S. SNACKEN, 'De commissie Holsters dan toch buitenspel?' In: K. BEYENS, T. DAEMS & E. MAES (eds.), *Exit gevangenis? De werking van de strafuitvoeringsrechtbanken en de wet op de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf*, Antwerpen, Maklu, 2014, 155-176.

3 D.m.v. de Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006.

4 L. ROBERT & V. SCHEIRS, 'Le problème du pont. Missing links bij de tenuitvoerlegging van de interne en externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf', In: T. DAEMS, C. HERMANS, F. JANSSENS, J. MILLEN, L. ROBERT & V. SCHEIRS (eds.), *Quo vadis? Tien jaar basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden*, Antwerpen, Maklu, 2015, p. 55.

5 K. GEENS, *De sprong naar het recht voor morgen. Hercodificatie van de basiswetgeving*, Brussel, FOD Justitie, 2016.

6 T. DAEMS, C. HERMANS, & F. JANSSENS, o.c.; K. GEENS, *Het justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*, Brussel: FOD Justitie, 2015.

7 M.F. AEBIN, DELGRANDE, & Y. MARGUET, "Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?", *Punishment & Society, International journal of penology*, 2015, Afl. 17, (5), 575-597.

8 M.F. AEBI & J. CHOPIN, *Annual Penal Statistics SPACE II; Survey 2015, Persons Serving Non-Custodial Sanctions and Measures in 2015*, Council of Europe, Strasbourg, 2016.

9 <https://www.justitiehuisen.be/persbericht-jaarcijfers-2015-van-de-vlaamse-justitiehuisen>. Opvallende uitzonderingen op deze trend zijn het aantal penitentiaire opdrachten die relatief stabiel blijven en het aantal maatschappelijke enquêtes die dalen.

10 K. GEENS, o.c., 2015.

11 M.F. AEBIN, DELGRANDE, & Y. MARGUET, o.c.

Een tweede reden heeft te maken met percepties van de impact van een gevangenisstraf in vergelijking met alternatieve straffen. Alternatieve straffen worden vaak beschouwd als minder punitief dan een gevangenisstraf. Dus wordt een bijhorende inkorting van de rechten van de dader als relatief onbelangrijk beschouwd en gemakkelijker te rechtvaardigen.¹² Nochtans blijkt uit de literatuur dat niet enkel bij gedetineerden sprake is van schade als gevolg van een opgelegde straf; ook bij sommige mensen onder controle van justitie in de vrije samenleving is er sprake van 'pains of probation'. De negatieve gevolgen van dergelijke strafrechtelijke interventies gerapporteerd door daders zijn onder meer: beperkingen van hun autonomie, financiële kosten, stigmatisering, indringing in het privé- of gezinsleven en stress veroorzaakt uit vrees voor een gedwongen terugkeer naar de gevangenis met alle gevolgen van dien.¹³ Uit ander onderzoek blijkt zelfs dat intensieve probatieprogramma's door sommige daders worden beoordeeld als meer punitief dan een korte gevangenisstraf.¹⁴ Dus mag de impact van justitiële controle op het leven van daders zeker niet worden onderschat.

Ten slotte: de relatie tussen een justitiabele en zijn of haar toezichthouder heeft een belangrijke invloed op de beleving van de straf. Werkwijzen die als oneerlijk door de dader zijn gepercipieerd kunnen 'the pains of probation' verscherpen. Andersom is een goeie relatie tussen de toezichthouder en de justitiabele een essentiële voorwaarde voor effectieve gedragsverandering.¹⁵ We zoomen later in dit artikel verder in op de relatie tussen deze vaststellingen en een uitgewerkte rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen.

Een Vlaamse rechtspositieregeling?

Als gevolg van de zesde staats hervorming werden de opdrachten, organisatie en werking van de justitiehuisen en het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht aan de gemeenschappen toegewezen. In de conceptnota over de justitiehuisen van de bevoegde Vlaamse Minister Vandeurzen van

2015 verklaarde de minister expliciet zijn ambitie om de rechtspositieregeling van de justitiabelen die in aanraking komen met de justitiehuisen te expliciteren.¹⁶ De bedoeling is dat deze rechtspositieregeling deel zal uitmaken van het nieuwe decreet betreffende de justitiehuisen. Concreet bepaalt de nota dat "de rechtspositie van de niet-gedetineerden justitiabelen die door de justitiehuisen of het Vlaams Centrum voor Elektronisch toezicht worden opgevolgd, begeleid of onder toezicht staan wordt bepaald rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling en internationale en Europese standaarden en regelgeving."¹⁷ De inhoud van deze Europese normen bespreken we hieronder.

In de voorbereiding op de 'Conferentie Justitiehuisen - bouwstenen voor een toekomstig Vlaams beleid' van december 2015 werd aan de *stakeholders* (justitie, hulpverlening, (lokale) overheden, academici, ...) een aantal stellingen voorgelegd rond de doelen, de rollen en de activiteiten van de justitiehuisen. Een van deze stellingen poneerde dat de rechtspositie van de niet-gedetineerde justitiabelen die door de justitiehuisen of het Vlaams Centrum Elektronisch toezicht worden opgevolgd in een wettelijk kader dient te worden omschreven. Voorbeelden van rechten die hierin opgenomen konden worden waren het recht op informatie en duidelijke communicatie, inspraak en participatie, inzage in het dossier en het klachtenrecht. Bij de bespreking met de *stakeholders* bleek het draagvlak voor deze stelling als principe groot. Toch stelden vooral de *stakeholders* van justitie juridisch-technische vragen bij de concrete uitwerking van deze stelling. In het bijzonder werd gesteld dat een Vlaamse rechtspositieregeling niet in tegenspraak mag zijn en wel afgestemd moet worden op de federale wetgeving en de federale bevoegdheden op het vlak van strafuitvoering. Opvallend hierbij was dat over de concrete rechten van de rechtspositie weinig werd gedebatteerd tussen de *stakeholders*.¹⁸

Inspiratie bij de aanbevelingen van de Raad van Europa?

Het is geen verrassing dat Minister Vandeurzen naar de Europese standaarden verwees als inspiratiebron voor een toekomstige Vlaamse rechtspositieregeling

12 D. CROSS, *A human rights based approach to community justice*, *Scottish Justice Matters*, Volume 4, Number 3, Edinburgh, Scottish Consortium on Crime and Criminal Justice, 2016.

13 I. DURNESCU, "Pains of Probation: Effective Practice and Human Rights", *International journal of offender therapy and comparative criminology*, Afl. 55, (4), 2011, 530-545, D. VANHAELEMEESCH & T. VANDER BEKEN, "Punishment at home: offenders' experiences with electronic monitoring", *European Journal of Criminology*, Afl. 11, 2014, 273-287.

14 J. PETERSILIA & S. TURNER, *Intensive probation and parole*, In M. TONRY (ed.), *Crime and justice: a review of the research*, Afl. 17, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

15 F. MCNEILL, *Towards effective practice in offender supervision*. Scottish Centre for Crime & Justice Research, Glasgow, 2009. Retrieved from <http://www.sccjr.ac.uk/news/SCCJR-Report-Released-Towards-Effective-Practice-in-Offender-Supervision/167>.

16 J. VANDEURZEN, *Conceptnota, Plan van aanpak voor het toekomstig Vlaams beleid inzake de justitiehuisen*. Brussel, 2015, p. 3.

17 *Ibid.*, p. 8.

18 <https://www.justitiehuisen.be/conferentie-justitiehuisen-op-7-december>.

voor niet-gedetineerde justitiabelen. De Raad van Europa heeft meer dan 25 jaar geleden uitgebreide aanbevelingen gedaan rond de rechten van mensen die een alternatieve straf of maatregel hebben gekregen.¹⁹ Deze normen werden in 2000 aangevuld met een aanbeveling om het gebruik en de naleving van het eerste instrument te verbeteren.²⁰ In 2010 volgde een verdere aanbeveling van de Raad van Europa rond de *European Probation Rules*.²¹ Deze *Rules* stipuleren hoe het beleid, de praktijken en structuur van probatiediensten er moeten uitzien samen met bepalingen betreffende de rechten van justitiabelen onder hun toezicht.²² Daarnaast werden onder meer specifieke aanbevelingen van de Raad van Europa gedaan rond elektronisch toezicht en over voorwaardelijke invrijheidstelling.²³

De oorspronkelijke aanbevelingen van 1992 en van 2000 werden recent, in maart 2017, vervangen door een nieuwe aanbeveling R(2017)3 betreffende *community sanctions and measures* (hierna afgekort als CSM).²⁴ De *European Probation Rules* en deze nieuwe aanbevelingen van 2017 dienen samen gelezen te worden. Het kan echter als een gemiste kans beschouwd worden dat deze twee instrumenten niet geïntegreerd zijn in één aanbeveling "*because principles, legislation and guarantees should not be separated from their implementation*".²⁵

De *European Probation Rules* van 2010 hebben wat kritiek gekregen ook al wordt erkend dat ze gericht zijn op het beschermen van de mensenrechten van justitiabelen onder CSM.²⁶ Ten eerste luidt de kritiek dat deze *Rules* "*are in large part recommendations on how probation agencies should be run, and their status protected*".²⁷ Anders dan de aanbevelingen van de Raad van Europa rond detentie, houden de *Probation Rules* een pleidooi voor meer gebruik van CSM in, met alle gevaren voor net-widening van dien. Tenslotte krijgen

de *Probation Rules* de kritiek te sterk te zijn beïnvloed door de 'what works' benadering en het daarbij horende *Risk-Needs-Responsivity* (RNR) model, terwijl de aandacht voor *desistance*, sterktes van mensen en de sociale context onderbelicht blijft.²⁸

Ondanks deze kritiek blijven de *European Probation Rules*, net als de nieuwe CSM aanbeveling van 2017, een legitieme inspiratiebron voor een discussie over de rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen in Vlaanderen. Ten eerste zijn de *Probation Rules* gefundeerd op de basisprincipes van het EVRM. De *Rules* passen dit verdrag toe op de specifieke omstandigheden van mensen onder toezicht van justitie in de vrije samenleving. Onder meer wordt in de *Rules* bepaald dat personeel van justitie altijd rekening moeten houden met de mensenrechten van de daders en verdachten.²⁹ Daarenboven is de gecombineerde inhoud van de aanbevelingen, met name de focus op mensenrechten én een instrument voor de werking van organisaties bevoegd voor het toezicht op CSM, op zich complementair. Dit kan een mensenrechtbenadering door dergelijke organisaties stimuleren.³⁰ Bovendien wordt in de *European Probation Rules* heel wat aandacht gegeven aan het belang van een positieve werkrelatie met en een respectvolle bejegening van de justitiabele. Voorbeelden hiervan zijn de verplichting om controlegerichte interventies te combineren met de ondersteuning van de justitiabele en de nadruk die wordt gelegd op de betrokkenheid en geïnformeerde toestemming van de cliënt doorheen het proces.³¹ Verder wordt in de CSM aanbeveling van 2017 nu wel (in vergelijking met haar voorganger van 1992) expliciet gesteld dat alternatieve sancties en maatregelen alleen zouden moeten worden toegepast als ze 'appropriate' zijn. Daartoe benadrukt de aanbeveling dat alternatieve straffen niet opgelegd moeten worden als een minder punitieve interventie mogelijk is. Bovendien wordt

19 COUNCIL OF EUROPE, *European Rules on Community Sanctions and Measures: Recommendation No. R (92) 16 (Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 October 1992 and Explanatory Memorandum)*.

20 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation Rec (2000) 22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures*.

21 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules*.

22 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2014)4 of the Committee of Ministers to member States on electronic monitoring (Adopted by the Committee of Ministers on 19 February 2014)*.

23 *Recommendation Rec(2003)22 of the Committee of Ministers to member states on conditional release (parole) (Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 2003)*.

24 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec (2017) 3 on the European Rules on community sanctions and measures (Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017 at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies)*.

25 C. MORGENSTERN, *Consultation about the European Rules on Community Sanctions and Measures, Offender Supervision in Europe, COST Action IS1106*, p. 5; teruggevonden op: <http://www.offendersupervision.eu/wp-content/uploads/2016/01/CSM-Rules-Consultation-Response.pdf> (16 juni 2017).

26 Ook in 2017 opgeheven COUNCIL OF EUROPE, *Rec(2000)22 29/11/2000 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures heeft kritiek gekregen omdat deze aanbeveling niet langer onverkort prioriteit geeft aan mensenrechten, maar de focus – subtiel – verschoven is naar CSM als een manier om aan risicomangement te doen (D. VAN ZYL SMIT, S., SNACKEN, & D. HAYES, "One cannot legislate kindness": Ambiguities in European legal instruments on non-custodial sanctions, Punishment & Society, International journal of penology, Afl. 17, (1), 2015, 3-26)*.

27 D. VAN ZYL SMIT, S., SNACKEN, & D. HAYES, o.c., p. 17.

28 Ibid.

29 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules*.

30 R. CANTON, "European Probation Rules: What they are, why they matter", *Eurovista*, Afl. 1, (2), 2012, 62-70.

31 COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules*.

in de basisprincipes expliciet aangegeven dat CSM "can enhance the prospects of social inclusion on which desistance from crime usually depends".³² Een laatste reden om stil te staan bij de *European Probation Rules* en de recente CSM aanbeveling is dat allebei weinig bekend zijn bij praktijkwerkers; dit blijkt alvast uit onderzoek bij reclasseringsambtenaren in Nederland.³³

In wat volgt willen we dan ook dieper ingaan op deze twee aanbevelingen; we focussen hierbij voornamelijk op de aspecten die inspirerend zijn voor het uitwerken van een rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen.³⁴

De European Probation Rules (2010) en de European Rules on Community Sanctions and Measures (2017)

Toepassingsgebied

De twee aanbevelingen bevatten een gelijkaardige definitie van alternatieve sancties en maatregelen. De term wijst op een sanctie opgelegd aan een veroordeelde of een verdachte door een gerechtelijke of administratieve instantie. Ook maatregelen genomen vóór of in de plaats van een uitspraak over een sanctie vallen hieronder alsmede uitvoeringsmodaliteiten van een gevangenisstraf die plaats vinden buiten een penitentiaire inrichting. De sanctie of maatregel wordt uitgevoerd in de vrije samenleving maar behelst wel beperkingen op de vrijheid van de justitiabele door de oplegging van voorwaarden en/of verplichtingen.

Beide instrumenten behelzen bepalingen rond de proportionaliteit van de interventies die voortvloeien uit de opgelegde straf. Volgens de EPR moet het principe van minimuminterventie worden toegepast opdat inkortingen aan de rechten van de justitiabele proportioneel blijven tegenover de straf, de ernst van het misdrijf of de mogelijke gevaren voor de samenleving. De principes van deze bepaling worden bevestigd in de recente aanbeveling van 2017. Hierin wordt het proportionaliteitsbeginsel expliciet toegepast op de aard en omvang van het toezicht. Dit moet in verhouding staan tegenover de gepleegde feiten, de individuele omstandigheden

van de justitiabele en de rechten en belangen van de slachtoffers. Interventies moeten ook complementair zijn aan de doelstellingen van de opgelegde straf.

Toelatingsvoorwaarden

De CSM aanbeveling van 2017 stipuleert dat de oplegging en uitvoering van alternatieve straffen moeten gebeuren zonder discriminatie op grond van ras, kleur, etnische afkomst, nationaliteit, geslacht, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, taal, religie, politieke voorkeur, economische of sociale status of de lichamelijke of mentale toestand van de justitiabele. Daarnaast wordt expliciet bepaald dat justitiabelen van vreemde afkomst ook in aanmerking moeten komen voor CSM. Bepalingen in de wet of praktijk die deze justitiabelen uitsluiten zijn verboden.

Inspraak en participatie, informatie en communicatie

In beide instrumenten wordt het belang van inspraak en participatie van de betrokken justitiabele benadrukt. Om dit te realiseren wordt ook aandacht besteed aan bepalingen betreffende informatie en communicatie. Volgens de EPR moet de tenuitvoerleggingsinstantie ten volle rekening houden met de individuele kenmerken, omstandigheden en behoeften van daders en verdachten, niet alleen om ervoor te zorgen dat elke casus wordt behandeld op een rechtvaardige en eerlijke manier, maar ook om de betrokkenheid van de cliënt te maximaliseren. Meer bepaald moeten justitiabelen vooraf volledig geïnformeerd worden over de voorgestelde sancties en maatregelen. Informatie moet ook bezorgd worden over de rechten en plichten van de justitiabele en de gevolgen bij niet-naleving van opgelegde voorwaarden. In de mate van het mogelijke moet de geïnformeerde toestemming van de betrokkene gekregen worden bij interventies die kunnen voortvloeien uit een opgelegde straf. Een dergelijke toestemming is bovendien verplicht voor alle interventies voorafgaand aan een vaststelling van schuld.

De ervaringsdeskundigheid van de justitiabele zelf wordt ook erkend want er moet aandacht zijn (waar mogelijk) voor zijn meningen, aspiraties en competenties tijdens de opmaak van een assessment of werkplan. De inhoud van dit plan moet onderhandeld worden met de cliënt en idealiter

32 Hieruit blijkt dat de aanbeveling van 2017 de suggesties van Morgenstern dat de aanbevelingen meer aandacht dienen te besteden aan de concepten die centraal staan in de desistance literatuur (C. MORGENSTERN, o.c., p. 6).

33 Met dien verstande dat dit onderzoek nog gaat over de aanbeveling van 1992 (L. ANSEMS, & I. BRAAM, "It takes two to tango: Offenders' involvement in decisions regarding sanctions, measures and conditions in light of the ERCSM and the ERProb. A Dutch case study", *European journal of probation*, Afl. 8, (1), 2016, 16-29).

34 We zijn er ons van bewust dat twee VN verdragen een belangrijke rol hebben bij het bepalen van de rechtspositie van mensen die een alternatieve straf of maatregel kregen opgelegd (de United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures van 1990 (the Tokyo Rules) en de Standard Minimum Rules for the Implementation of Non-Custodial Measures involving the Restriction of Liberty van 1988 (Groningen Rules)).

komen alle betrokkenen hierover overeen. In alle omstandigheden worden justitiabelen op de hoogte gebracht van het proces en de resultaten van een assessment. Als een maatschappelijke enquête vereist is, dan moet de cliënt de kans krijgen om hieraan bij te dragen en moet hij kennis krijgen van de definitieve inhoud van de enquête. Als een werkstraf overwogen wordt is een overleg met de dader over het type werk verplicht. Ten slotte moet de mening van de justitiabele over de relevantie en nuttigheid van de supervisie opgenomen worden in de evaluatie ervan.

In de CSM aanbeveling van 2017 worden een aantal van deze verplichtingen verder uitgebouwd. Zo moet bijvoorbeeld de tenuitvoerleggingsinstantie specifieke categorieën van informatie over de rechten en plichten van de betrokken justitiabelen bezorgen. Dit bevat informatie over de aard en het doel van de alternatieve maatregel of sanctie en over de voorwaarden of verplichtingen die daaraan verbonden zijn. Bovendien moet de bevoegde instantie bijstand verlenen aan justitiabelen om hun rechten te waarborgen en hun verplichtingen na te komen. Beslissingen over de uitvoering van een sanctie of maatregel moeten duidelijk worden uitgelegd in een taal die de justitiabele begrijpt. Desnoods moet deze informatie schriftelijk bezorgd worden. Justitiabelen krijgen ook het recht om mondeling of schriftelijk hun inbreng te doen voorafgaand aan een beslissing tot een CSM. Tot slot worden de bepalingen rond de toestemming van de justitiabele ook verstrengd. Volgens de nieuwe aanbeveling kan een sanctie of maatregel alleen opgelegd worden als de desbetreffende voorwaarden of verplichtingen zijn vastgesteld en het bekend is dat de verdachte of de dader bereid is om die te accepteren. Waar een toestemming vereist is moet deze toestemming geïnformeerd en expliciet zijn. Deze toestemmingen mogen ook geen afbreuk doen aan de fundamentele rechten van de justitiabele.

Dossiervorming en inzage in het dossier

De EPR bepalen dat dossiervorming door de bevoegde instantie moet gebeuren volgens de principes rond privacy en vertrouwelijkheid uiteengezet in de nationale wetgeving. Justitiabelen hebben toegang tot hun dossier voor zover dit in de nationale wetgeving is voorzien en dit geen inbreuk vormt op het recht van privacy van derden. Zij hebben ook het recht om de inhoud van hun dossier te betwisten.

De CSM aanbeveling vult deze bepalingen aan met een aantal belangrijke toevoegingen. Tenuitvoerleggingsinstanties moeten cliëntdossiers actueel houden opdat accurate rapportering over de naleving van de opgelegde voorwaarden kan gebeuren. Informatie opgenomen in dossiers moet objectief zijn en beperkt blijven tot zaken die relevant

zijn voor de sanctie of maatregel. Toezichhouders moeten justitiabelen proactief informeren over de inhoud van hun dossier. Het toegangsrecht wordt uitgebreid zodat ook een vertegenwoordiger van de justitiabele toegang tot het dossier mag krijgen. Dit recht is niet beperkt tot advocaten: ook andere personen die de justitiabele vertegenwoordigen mogen inzake in het dossier krijgen. Onopgeloste betwistingen moeten schriftelijk opgenomen worden in het dossier. Informatie in het dossier kan enkel gedeeld worden met organisaties en individuen die een wettelijk recht hebben om die te ontvangen. Tot slot moet, als de sanctie of maatregel afgelopen is, het dossier vernietigd of gearchiveerd worden volgens de principes van nationale privacywetgeving.

Niet-naleving van de voorwaarden

Binnen de EPR wordt relatief weinig aandacht besteed aan de te volgen procedures in het geval van niet-naleving van de voorwaarden. Er wordt enkel gestipuleerd dat personeel van de tenuitvoerleggingsinstantie actief en snel moeten reageren, rekening houdend met de specifieke omstandigheden in de zaak.

De CSM aanbeveling daarentegen behelst meerdere bepalingen hierover. Het is bijvoorbeeld niet verplicht om kleine overtredingen te behandelen via de procedure betreffende formele intrekking van de sanctie of maatregel. In plaats daarvan kunnen dergelijke inbreuken behandeld worden via een louter discretionair of administratief proces. Bij beslissing over de wijziging of intrekking van een sanctie of maatregel zorgt de tenuitvoerleggingsinstantie ervoor dat de justitiabele de desbetreffende documentatie krijgt en zijn recht te worden gehoord kan uitoefenen. De justitiabele heeft ook recht op juridische bijstand. De aanbeveling bevat ook bepalingen rond de procedures t.o.v. aanpassingen of vroegtijdige stopzetting van de sanctie of maatregel. In beide gevallen kunnen zowel de justitiabele als de tenuitvoerleggingsinstantie het initiatief hierover nemen.

Het klachtenrecht

De EPR bepalen dat duidelijke, toegankelijke en effectieve procedures rond klachten over de uitvoering van alternatieve straffen verankerd moeten worden in de nationale wetgeving. Deze procedures moeten eerlijk en onpartijdig zijn. De klager moet informatie krijgen over het proces en de bevindingen van het onderzoek.

Ook hier vult de CSM aanbeveling deze bepalingen aan. Er wordt een verplichting opgelegd aan degene belast met het onderzoeken van de klacht om alle nodige informatie te verzamelen opdat hierover een

grondig geïnformeerde beslissing genomen kan worden. Het is niet verplicht om de klager in persoon te horen hoewel dit wordt aanbevolen, vooral als de cliënt zelf dit wenst. De eventuele beslissing en de achterliggende redenering moeten schriftelijk aan de klager, de tenuitvoerleggingsinstantie en de betrokken personeelsleden meegedeeld zijn. Doorheen het proces kan een klager geadviseerd of bijgestaan worden door een persoon van hun keuze. Ook hier heeft de justitiabele recht op juridische bijstand. Tot slot stipuleert de aanbeveling dat tenuitvoerleggingsinstanties regelmatig moeten rapporteren over hun werkzaamheden aan de bevoegde autoriteiten. Zij worden ook onderworpen aan onafhankelijke monitoring en inspectie. De bevindingen van deze inspecties worden openbaar gemaakt.

Besluit

We hadden gehoopt voor deze bijdrage een analyse te kunnen brengen van de bepalingen in het nieuwe decreet justitiehuisen rond de rechtspositieregeling van de justitiabelen die in aanraking komen met de justitiehuisen en die te vergelijken met de inhoud van de toepasselijke Europese normen. Bij het verschijnen van deze bijdrage was het echter nog wachten op dit nieuwe decreet.

Het is belangrijk te benadrukken dat de verankering van de rechtspositie van niet-gedetineerde justitiabelen in het decreet justitiehuisen niet alle problemen op dit vlak zal oplossen. Met een decreet justitiehuisen wordt immers enkel de rechtspositie van degene die in aanraking komen met de justitiehuisen gecodificeerd. In sommige situaties – denk aan politieseponering onder voorwaarden, praetoriaanse probatie of 'preventieve' interventies bij intra-familiaal geweld die voortvloeien uit een casusoverleg – is het justitiehuis echter niet bevoegd en bijgevolg zullen de bepalingen van het nieuwe decreet niet van toepassing zijn. Idealiter zou een afzonderlijke wet of decreet op de rechtspositie van niet-gedetineerde

justitiabelen moeten worden uitgewerkt, naar analogie met de wet op de patiëntenrechten, zodat niet-gedetineerde justitiabelen dezelfde rechten hebben, los van de begeleidende of toezichhoudende organisatie. De kans is klein dat dit op korte termijn zal gebeuren gezien dit probleem een overkoepelend antwoord over de bevoegdheidsniveaus heen vergt.

Bovendien is Vlaanderen niet bevoegd om de toelatingsvoorwaarden voor alternatieve sancties en maatregelen te bepalen. De CSM aanbeveling verbiedt expliciet wetten of beleid die de toegang tot CSM voor buitenlandse justitiabelen uitsluit. Wijzigingen van de wet externe rechtspositie in 2016 hebben echter gedetineerden zonder wettig verblijf expliciet uitgesloten van een aantal strafuitvoeringsmodaliteiten die onder de noemer van alternatieve sancties en maatregelen vallen.³⁵

Toch willen we ten stelligste bepleiten dat in het decreet justitiehuisen een hoofdstuk rond de rechtspositie voor niet-gedetineerde justitiabelen wordt opgenomen, rekening houdend met de federale wetgeving en bevoegdheid terzake. De twee Europese standaarden die we hierboven toegelicht hebben bevatten concrete voorbeelden die de basis kunnen vormen van dit hoofdstuk. De rode draad in de twee aanbevelingen – dat de inspraak en participatie van de justitiabele centraal doorheen het proces moeten staan – is niet enkel belangrijk omwille van zijn basis in de mensenrechtenbeginselen. Een dergelijke aanpak wordt steeds vaker door deskundigen gezien als de optimale manier om kwalitatieve en 'desistance-based' interventies met justitiabelen te ontwikkelen.³⁶

Het inschrijven van een rechtspositieregeling in het decreet zal dus mee toelaten om de centrale doelstelling uit de conceptnota justitiehuisen te realiseren: "het verhogen van de toegankelijkheid van het hulp- en dienstverleningsaanbod voor niet-gedetineerde justitiabelen in het licht van het recht van eenieder om zich te ontplooien en te participeren aan de samenleving".³⁷ De aanbevelingen van de Raad van Europa kunnen hierbij heel wat inspiratie bieden.

35 Deze groep gedetineerden hebben geen recht meer op de volgende strafuitvoeringsmodaliteiten: de uitgaansvergunning met het oog op sociale re-integratie, het penitentiair verlof, de onderbreking van de strafuitvoering, beperkte detentie, elektronisch toezicht, voorwaardelijke invrijheidstelling. Occasionele uitgaansvergunning (medische behandeling) en VI met het oog op verwijdering van het grondgebied/overlevering blijven overeind.

36 Zie o.a. D. CROSS, A human rights based approach to community justice, *Scottish Justice Matters*, Volume 4, Number 3, Edinburgh, Scottish Consortium on Crime and Criminal Justice, 2016 en J. SHAPLAND, A. BOTTOMS, S. FARRALL, F. MCNEILL, C. PRIEDE, en G. ROBINSON, *The quality of probation supervision - a literature review*, Sheffield, University of Sheffield, Centre for criminological research, 2012.

37 J. VANDEURZEN, o.c., p. 4, eigen aanduiding.

De natuurlijke rechter in strafuitvoering

FATIK sprak met Roland Cassiers, rechter in de strafuitvoeringsrechtbank van Antwerpen, over tien jaar Wet Externe Rechtspositie

Lars Breuls¹

Ondanks het gerechtelijk verlof verwelkomt Roland Cassiers ons in zijn kantoor in het Gerechtsgebouw van Antwerpen. Hij heeft vakantie, maar wilde toch graag tijd vrijmaken voor een gesprek over tien jaar strafuitvoeringsrechtbanken. Als persrechter draagt Roland Cassiers genuanceerde communicatie hoog in het vaandel en hij geeft aan elke gelegenheid te baat te nemen om over het werk van de strafuitvoeringsrechtbanken te spreken. Er heersen immers, ook na tien jaar, nog veel misverstanden over hun werking en de strafuitvoering in het algemeen. Nadat Roland Cassiers als advocaat meer dan twintig jaar voornamelijk burgerlijk en handelsrecht beoefend had, merkte hij vervolgens als strafrechter dat reclasseringsvraagstukken hem bijzonder boeiden. Deze interesse werd verder gevoed door het optreden als plaatsvervanger in de probatiecommissie en de voormalige VI-commissie. Intussen is hij sinds een zestal jaar voorzitter van de strafuitvoeringsrechtbank van Antwerpen. Het is meteen duidelijk dat we voor een gepassioneerd man zitten die vanuit een verregaande expertise over zijn werk spreekt. Kortom: een ideale gesprekspartner om de balans na tien jaar Wet Externe Rechtspositie op te maken.

FATIK: Hoe blikt u vandaag terug op tien jaar strafuitvoeringsrechtbanken?

Roland Cassiers (RC): Ik blik positief terug, omdat ik er absoluut van overtuigd ben dat de strafuitvoeringsrechtbanken een meerwaarde betekenen binnen de strafuitvoering. Ik beschouw de strafuitvoeringsrechtbank dan ook als een natuurlijke rechter inzake strafuitvoering. Het is een volwaardige rechtbank die ruime mogelijkheden heeft, niet alleen inzake het toekennen van strafuitvoeringsmodaliteiten, maar ook inzake het beslechten van juridische kwesties. Zo hebben we in het verleden bijvoorbeeld een discussie beslecht over de berekening van de

toelaatbaarheidsdatum, nog voor er de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof was.² Het betrof een zaak waarin de veroordeelde de vastgestelde staat van herhaling door het Hof van Beroep, waardoor hij slechts na 2/3 van de straf voorwaardelijke invrijheidstelling kon aanvragen, aanvocht. We hebben die zaak laten pleiten, we hebben dan het arrest van het Hof van Beroep ontleed en op basis daarvan gezegd: we vinden dit inderdaad een onrechtmatige situatie, we gaan het voordeel van de twijfel geven en de toelaatbaarheidsdatum op 1/3 bepalen. Die toegang tot de rechter vind ik dus heel belangrijk.

De veroordeelde verschijnt ook op de zitting. We kunnen hem horen, vragen stellen en hij heeft ook de kans om zich te verweren tegen bepaalde elementen in het dossier. Ook in dat opzicht vind ik dat de strafuitvoeringsrechtbank het verschil maakt. Met de VI-commissies werd eerder al een stap in de goede richting gezet, maar het was toch in de eerste plaats een tussenoplossing na de Dutroux-affaire. De bevoegdheden van deze commissies waren veel beperkter en ook de procedure leunde nog sterk aan bij de Wet Lejeune. De strafuitvoeringsrechtbanken hebben vervolgens hun eigen rechtspraak kunnen ontwikkelen en zijn bovendien volledig onafhankelijk van andere actoren binnen de strafuitvoering. Voor mij is dat een heel positieve evolutie.

Ook belangrijk is dat we zien dat mensen de kansen grijpen die ze krijgen. Dat gaat uiteraard niet altijd zonder slag of stoot. Een aantal van hen moet terug verschijnen omdat er een aanhangigmaking met het oog op herroeping is, maar toch kent het merendeel van de toegekende modaliteiten een positieve afloop. In grote lijnen kunnen we dus van een succes spreken.

FATIK: De leidraad in jullie dagelijkse praktijk is zonder twijfel de Wet Externe Rechtspositie. Hoe evalueert u deze wet op basis van uw praktijkervaring?

¹ Lars Breuls is als aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (Vlaanderen) verbonden aan de vakgroep Criminologie, onderzoeksgroep Crime & Society van de Vrije Universiteit Brussel en eindredacteur van Fatik (Corresp.: Lars.Breuls@vub.be).

² GwH 18 december 2014, nr. 185/2014. In dit arrest oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de toepassing van de strengere tijdsvoorwaarden ingeval van herhaling op een persoon die wegens poging tot moord veroordeeld is door de correctionele rechtbank, het gelijkheidsbeginsel schendt.

RC: De eerste versie van de Wet Externe Rechtspositie was volgens mij een weldoordacht en logisch geheel. Het is duidelijk dat de wetgever en de regering getracht hebben om een evenwichtig strafuitvoeringssysteem uit te bouwen, rekening houdend met de aanbevelingen van de Commissie Holsters. De wet geeft ruime rechtswaarborgen aan de veroordeelde en de procedure is zeer transparant. Alle gedetineerden kennen ook artikel 59, op basis waarvan de strafuitvoeringsrechtbank uitzonderlijk een uitgaansvergunning of penitentiair verlof kan toekennen. Dat is een heel krachtig middel voor ons om een dossier te deblokken. Sommige gedetineerden liggen overhoop met de psychosociale dienst van de gevangenis of krijgen keer na keer een weigering voor uitgaansvergunningen of penitentiair verlof van de Directie Detentiebeheer. In sommige gevallen kunnen wij dan een zetje in de goede richting geven.



Het enige wat me altijd verwonderd heeft, is dat het hoofdstuk voor de veroordeelden met een straf totaal van hoogstens drie jaar nooit in uitvoering is gebracht. Ik begrijp natuurlijk ook dat hier budgettaire overwegingen spelen. De huidige samenstelling van de strafuitvoeringsrechtbank kan onmogelijk deze dossiers er bijnemen, dus men zou dan bijkomende magistraten, substituten, griffiers en ondersteunend personeel moeten aanwerven en dat heeft men er niet voor over. Het grote nadeel is natuurlijk dat de personen met een straf totaal van hoogstens drie jaar nu een blinde vlek blijven. In feite tracht men gewoon de gevangenis te ontvolken door middel van een automatische vervroegde vrijlating zonder begeleiding of omkadering. Dat is volgens mij slecht. Het is niet genoeg om iemand na 1/3 van zijn straf vrij te stellen, er moet op zijn minst enig toezicht zijn. Het creëert ook een gevoel van straffeloosheid en zorgt voor frustraties bij strafrechters. Mensen die bijvoorbeeld een probatiemaatregel opgelegd krijgen en die dus door de strafrechter als minder gevaarlijk worden beschouwd of waarvan de feiten minder zwaar worden geacht, worden eigenlijk sterker gecontroleerd dan degenen die een effectieve gevangenisstraf van hoogstens drie jaar hebben. Dat is bizar en het is dus jammer dat dit deel van de Wet Externe Rechtspositie nooit in uitvoering is gebracht.

FATIK: Doorheen de afgelopen tien jaar was de Wet Externe Rechtspositie meermaals onderhevig aan wijzigingen. Waren er daarbij wijzigingen die een sterke verandering hebben teweeggebracht in de

dagdagelijkse werking en beslissingspraktijk van de strafuitvoeringsrechtbank?

RC: Ik zou zeggen dat vooral de afgelopen vijf jaar er bijna elk jaar een wijziging is geweest. Het is ongelooflijk hoe men eigenlijk aan die wet heeft geprutst, als ik het zo oneerbiedig mag zeggen. Nu, sommige wijzigingen waren positief, andere minder goed. De grootste concrete verandering was de afschaffing van de ambtshalve verschijning. Tot begin 2013 werd een voorwaardelijke invrijheidstelling of een voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied toegekend op advies van de directeur. Het eerste advies van de directeur kwam er op het ogenblik dat men in de tijdsvoorwaarden kwam, maar vervolgens kon de strafuitvoeringsrechtbank zelf bepalen wanneer er een nieuw advies gegeven moest worden. Dat is dus afgeschaft. Nu is het enkel nog op aanvraag van de betrokkene, waarna de directeur vier maanden de tijd heeft om een advies uit te brengen. In de praktijk zien we dat veel directeurs die vier maanden gebruiken, waarna het nog twee maanden duurt vooraleer de zaak voorkomt. Dus we hebben eigenlijk gemerkt dat de behandeldatum vier à zes maanden is opgeschoven ten opzichte van vroeger. Zeker voor mensen met een straf totaal onder vijf jaar gaat er zo essentiële tijd verloren. Strafeinde komt dan in snel tempo dichterbij, waarna het natuurlijk afgelopen is. Bovendien, en spijtig genoeg, valt ons ook op dat personen die psychologisch of sociaal zwak zijn, uit de boot dreigen te vallen, omdat ze zelf onvoldoende initiatief kunnen nemen of er niet in slagen zelfstandig een reclasseringsplan uit te bouwen en we hen dus ook niet meer ambtshalve op de zitting zien verschijnen. Dus ik betreur die afschaffing wel.

Een goede wijziging vind ik dan weer dat we niet in alle gevallen moeten herroepen. Ik geef een voorbeeld: iemand heeft elektronisch toezicht bij zijn partner, de relatie springt af en hij staat op straat. Vroeger moesten we in dat geval herroepen, maar inmiddels kunnen we in dat geval afzakken naar een beperkte detentie. Als de rest van de reclassering nog steeds op punt staat, is dat uiteraard te verkiezen boven een herroeping.

FATIK: Ook de vervroegde invrijheidstellingsprocedure voor buitenlandse gedetineerden zonder verblijfsrecht, de zogenaamde VILO-procedure, heeft enkele veranderingen doorgemaakt. Een steeds terugkerende vraag is in welke mate er voor

deze doelgroep aan re-integratie gewerkt kan worden. Hoe kijkt u naar deze procedure en de doorgevoerde wijzigingen?

RC: Ik vind het een goede zaak dat de wetgever vorig jaar heeft gesteld dat ook voor de VILO een proeftijd geldt, gelijkaardig aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat is veel duidelijker. Minder gunstig vind ik dat men voor de toekenning van de VILO de contra-indicatie van een opvangadres in het buitenland heeft geschrapt. Nu, de voorwaarde dat de veroordeelde gevolg moet geven aan de oproepingen van het openbaar ministerie is wel nog steeds van toepassing. Als we geen adres hebben, dan kan dat natuurlijk niet. In de praktijk zullen we dus een vast adres als bijzondere voorwaarde opleggen bij de toekenning van een VILO. We polsen ook altijd op de zitting waar de persoon kan verblijven. Dat hangt namelijk ook samen met het recidivegevaar. Als iemand bijvoorbeeld zegt dat hij naar zijn familie in Namibië gaat, willen we enige zekerheid dat hij daar terecht kan en niet stiekem terugkeert naar België en hier eventueel nieuwe feiten pleegt.

Aansluitend daarop vind ik het ook voor kritiek vatbaar dat men onlangs heeft beslist dat geen enkele andere modaliteit dan de VILO meer kan worden toegekend wanneer er geen verblijfsrecht is. Volgens mij staat dat haaks op het kaderbesluit Probatie op het niveau van de Europese Unie.³ In het verleden, voordat dit wettelijk onmogelijk werd, hebben wij toch een aantal keren een voorwaardelijke invrijheidstelling toegekend met reclassering in Nederland of zelfs Roemenië. Dan is er dus inderdaad een verwijdering van het grondgebied, maar vervolgens wordt de reclassering overgenomen door de andere EU-lidstaat. Niet alle landen hebben dat kaderbesluit in de interne rechtsorde omgezet. Voor Frankrijk en Duitsland ging dat bijvoorbeeld niet. Door de recente wijziging is deze werkwijze dus voor alle EU-lidstaten onmogelijk geworden. Misschien kunnen we dat oplossen door een soort van VILO met uitgebreide voorwaarden op te leggen, maar goed... Ik denk dat de wetgever toch eens moet nadenken over hoe dat kaderbesluit in overeenstemming gebracht kan worden met de Wet Externe Rechtspositie.

Er is nog een ander kaderbesluit dat de overname van de volledige strafuitvoering door andere EU-lidstaten regelt.⁴ Ook dat is inmiddels door heel wat lidstaten omgezet in de interne rechtsorde en dus een mogelijkheid die we meer zouden moeten benutten.

Het heeft immers weinig zin om iemand met ernstige feiten meteen uit te wijzen, zeker wanneer het om een EU-onderdaan gaat. Het lijkt mij beter dat men toch tracht, eventueel door middel van een degelijke strafuitvoering in het herkomstland, aan een positieve verandering van de veroordeelde te werken.

FATIK: Sinds hun oprichting kregen de strafuitvoeringsrechtbanken er ook nieuwe bevoegdheden bij. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen en de internering. Hoe heeft u deze evoluties ervaren?

RC: Het is eigenlijk begonnen met de terbeschikkingstelling die erbij kwam en die overigens ook van toepassing is op mensen met een straf totaal van hoogstens drie jaar. Uiteindelijk is dat goed meegevallen, ook omdat het aantal dossiers beperkt blijft. Hetzelfde geldt voor de voorlopige invrijheidstelling om medische redenen. We hebben hier in Antwerpen ongeveer één verzoekschrift per maand, dus dat is beheersbaar.

De internering vormde natuurlijk wel een bijzondere uitbreiding van het werk. We hebben vorig jaar voor de start van de Kamers voor de Bescherming van de Maatschappij sterk aangedrongen bij de regering op een volledige samenstelling, dat wil dus zeggen een kamer met twee extra assessoren, een substituut, maar ook griffier en ondersteunend personeel op parket en zetel. Het betreft namelijk toch een zeer grote werklast. De wet inzake internering biedt veel meer mogelijkheden dan de voormalige wet, dus de Kamers voor de Bescherming van de Maatschappij worden echt overstelpt met dossiers. Daarbij komt ook nog eens dat het eerste jaar praktisch iedereen op zitting moet verschijnen. Ook inhoudelijk betreft het toch een andere manier van werken. Bij veroordeelden bepalen we bij toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit uiteraard ook de opgelegde voorwaarden, maar dat betreffen grotendeels standaardvoorwaarden. We hebben echter al snel gemerkt dat deze standaardvoorwaarden niet zonder meer gekopieerd kunnen worden voor geïnterneerden. Zij hebben veel meer ondersteuning nodig, dus de opgelegde voorwaarden moeten gedetailleerder uiteengezet worden en de opvolging moet intensiever zijn. Je zou kunnen zeggen dat geïnterneerden over het algemeen minder zelfredzaam zijn dan veroordeelden.

³ Kaderbesluit 2008/947/JBZ van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, Pb.L. 16 december 2008, afl. 337, 102-122. Dit kaderbesluit voorziet onder meer in de overname van het toezicht op de voorwaardelijke invrijheidstelling door een andere EU-lidstaat en werd in mei 2013 in de Belgische interne rechtsorde opgenomen.

⁴ Kaderbesluit 2008/909/JBZ 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, afl. 327, 27-46.

Dat vraagt echt een bijzondere inzet. Ik merk dat zelf als plaatsvervanger en ik hoor dat van de collega's. We hopen dat er vanaf volgend jaar een zekere stabilisatie zal kunnen optreden.

Wat er ook bijgekomen is, is het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek. De strafuitvoeringsrechter moet in het kader van deze procedure de wettigheid, proportionaliteit en subsidiariteit van bepaalde door het OM gevorderde uitvoeringshandelingen nagaan. We hebben daar opleidingen voor gevolgd, maar voorlopig is er daarvoor hier in Antwerpen nog geen verzoekschrift ingediend. Ik wil daar toch een persoonlijke bedenking bij maken. Ik vind dat de taken die de strafuitvoeringsrechter krijgt in het kader van het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek enigszins botsen met de bevoegdheden van diezelfde rechter in de strafuitvoeringsrechtbank. De strafuitvoeringsrechtbank doorloopt samen met een veroordeelde een traject en dat vereist een wederzijds vertrouwen. In het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek is de strafuitvoeringsrechter eerder het verlengstuk van het openbaar ministerie. Voor mij kan het hoe dan ook deontologisch niet dat eenzelfde strafuitvoeringsrechter ten aanzien van eenzelfde veroordeelde beide functies zou opnemen. Dat dossier zou dan minstens door een collega moeten worden behandeld. Liever had ik gehad dat men deze taak had overgelaten aan de onderzoeksrechters, die in zulke materie sowieso meer thuis zijn.

FATIK: Een vaak terugkerend punt van kritiek was de tijdelijkheid van de mandaten van voorzitters en assessoren van de strafuitvoeringsrechtbank. De wetswijziging van mei 2016, waarmee deze tijdelijkheid werd afgeschaft, kwam te laat voor de eerste generatie voorzitters en assessoren. U hebt deze periode van verloop meegemaakt. Hebt u de indruk dat er met het vertrek van deze 'eerste generatie' een zekere knowhow verloren is gegaan?

RC: Hoewel tijdelijke mandaten niet uitzonderlijk zijn – onderzoeksrechters en jeugdrechters hebben dat bijvoorbeeld ook – was het wel uitzonderlijk dat de mandaten van de leden van de strafuitvoeringsrechtbank niet verlengbaar waren na de termijn van acht jaar. Vooral voor de assessoren was die tijdelijkheid een harde dobber. Veel van hen zaten nog in een ambtenarenstatuut, maar waren acht jaar weggeweest. Ondertussen is hun oude job natuurlijk al lang overgenomen door iemand anders en je mag ook het grote verschil niet onderschatten tussen werken in een rechtbank en werken in een hiërarchische relatie. Is er knowhow verloren gegaan? Zeker, maar vooral ook dossierkennis. Al die leden van de strafuitvoeringsrechtbank hadden met de veroordeelden een traject afgelegd en kenden al die

dossiers al geruime tijd. Hun opvolgers hebben zich dan helemaal moeten inwerken vanaf nul. Dus dat heeft zeker een grote impact gehad, zowel voor zij die moesten vertrekken als voor hun opvolgers. Intussen zijn we twee jaar verder en is die overgang wel verteerd. Maar het is inderdaad spijtig dat de mandaten niet eerder verlengbaar zijn geworden.

FATIK: In het verleden is het al verschillende keren duidelijk geworden dat beslissingen van strafuitvoeringsrechtbanken de publieke opinie sterk kunnen beroeren. Voelt u deze druk bij het nemen van beslissingen?

RC: Het is inderdaad zo dat bepaalde dossiers mediagevoelig zijn. We proberen ook deze dossiers zo discreet mogelijk te behandelen, maar het gebeurt inderdaad dat de pers er toch lucht van krijgt. In zo'n geval wonen de media dan de uitspraak van het vonnis bij. Maar druk... Eigenlijk ervaren we de eerste druk vanwege de slachtoffers, die dikwijls op de zitting hun bezorgdheid en angst uiten of hun bezwaren tegen een vrijlating kenbaar maken. Dikwijls komt iemand een eerste keer voor na 1/3 van zijn straf, of zelfs eerder als het een aanvraag elektronisch toezicht betreft, en slachtoffers vinden dat doorgaans veel te vroeg. Daar krijgen we eigenlijk de eerste druk. Maar we trachten altijd in eer en geweten en onafhankelijk te oordelen. Ook proberen we de beslissing goed uit te leggen. Zeker in gevallen waarbij men zich verzet tegen een vrijlating zou je kunnen zeggen dat er altijd iemand is die ongelijk krijgt. We proberen de afwijzing of de toekenning dan ook duidelijk uit te leggen in het vonnis. We hebben in Antwerpen ook de gewoonte om in het vonnis een apart stuk voor de slachtoffers op te nemen, dat dan door de dienst slachtofferonthaal aan hen kan worden meegedeeld. Dat ze niet enkel 'ja' of 'nee' horen, maar hier ook uitleg bij krijgen.

FATIK: De mediastorm na de toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling aan Michelle Martin had ook politieke gevolgen en leidde tot veelbesproken wijzigingen aan de Wet Externe Rechtspositie, waaronder een verstrenging van de tijdsvoorwaarden voor de zwaarst gestrafte veroordeelden. Ook personen die zich in een staat van herhaling bevinden, zijn onderworpen aan een strengere regime en kunnen pas na 2/3 van de straf vrijkomen. Wat is uw persoonlijke visie op de onderscheiden in tijdsvoorwaarden?

RC: Ik moet zeggen dat ik dat geen evidente vraag vind. Nu, ik lees ook in de pers dat er politici zijn die pleiten voor het tenuitvoerleggen van gevangenisstraffen tot strafeinde, waarbij men dus zonder opvolging zou vrijkomen. Dat verwondert me toch altijd. Het idee van een begeleide terugkeer is bijna 150 jaar geleden bedacht. We gaan toch niet

Interview

teruggaan in de tijd? Dat zou niet goed zijn. Discussie is mogelijk over de minimumtermijn die moet worden uitgezeten, maar over het principe van begeleide terugkeer zou er geen discussie mogen bestaan.

Wat de tijdvoorwaarden betreft zien we in feite dat er heel uiteenlopende dossiers zijn, gaande van gewone verkeerszondaars die de veroordelingen hebben opgestapeld en ineens boven de drie jaar straftotaal uitkomen tot gevaarlijke psychopaten. Het hangt er dus vanaf: voor sommigen is 1/3 voldoende, voor anderen is dat te kort. In die laatste gevallen oordelen we dat het recidiverisico te hoog is om die persoon nu al te laten gaan of in ieder geval om hem met een beperkt reclasseringsplan te laten gaan. Voor de categorie met een straftotaal van drie tot vijf jaar merken we ook dat deze personen vaak verschillende keren in voorlopige hechtenis hebben gezeten en dus al vrij snel in de tijdvoorwaarden komen eens ze een straftotaal van meer dan drie jaar hebben. De psychosociale dienst is dan vaak nog niet klaar met het onderzoek. Dan rijst de vraag of 1/3 niet te kort is. Zeker voor het straftotaal tot vijf jaar zien we dat in de praktijk doorgaans de helft van de straf wordt uitgezeten voordat een modaliteit wordt toegekend. Wat minister Geens voorstelt – de helft van de straf voor iedereen – is dan misschien realistischer. Aan de andere kant kan men zich inderdaad ook afvragen of 2/3 ingeval van herhaling niet te repressief is. Ik denk dat 2/3 ontmoedigend kan werken. Ik wil hier ook wel nuanceren: het is niet zo dat alle veroordeelden zich hierdoor laten ontmoedigen. We zien soms dat mensen nog bereid zijn een voorwaardelijke invrijheidstelling met vijf jaar proeftijd te aanvaarden één jaar of minder voor strafeinde. Voor hen geldt: alles liever dan opgesloten blijven.

FATIK: Toch stijgt het aantal personen dat op strafeinde de gevangenis verlaat en het betreffen vaker veroordeelden met een straftotaal van meer dan drie jaar. Zij verlaten de gevangenis zonder toezicht, terwijl zij net de personen zijn die wellicht een minder goed sociaal reclasseringsplan kunnen voorleggen, een hoger risico op het plegen van nieuwe ernstige feiten representeren, ... In welke mate wordt vanuit de strafuitvoeringsrechtbank gepoogd om strafeinde te voorkomen en hoe staat de strafuitvoeringsrechtbank zelf tegenover strafeinde?

RC: Ik weet eigenlijk niet of er veel gegevens zijn over de motieven waarom mensen op strafeinde de gevangenis verlaten. Mijn indruk is in ieder geval dat dat doorgaans niet opzettelijk gebeurt. Wat we af en toe zien is dat een modaliteit heel kort voor strafeinde wordt herroepen. Die persoon heeft dan wel een tijd omkadering en begeleiding gehad, maar hij komt toch vrij op strafeinde. De tijd is in zulk geval namelijk

te kort of de betrokkene heeft geen zin meer om een strafuitvoeringsmodaliteit aan te vragen. Er zijn ook veroordeelden die onder elektronisch toezicht staan en die weigeren om een voorwaardelijke invrijheidstelling aan te vragen. Zij doen ook strafeinde zou je kunnen zeggen, maar dat belet niet dat ze toch een tijdlang omkaderd waren. Anderzijds zijn er ook personen die wel juist op het laatst een voorwaardelijke invrijheidstelling aanvragen, omdat ze het nut van een omkaderde vrijlating inzien.

Ik denk dat men vooral niet mag onderschatten welke problemen veroordeelden ervaren om een reclasseringsplan op te stellen en wat er allemaal bij een strafuitvoeringsmodaliteit komt kijken. Om te beginnen zijn er de voorwaarden: dat is vaak een hele waslijst en dus niet evident te vervullen voor personen die over het algemeen een zwakke maatschappelijke positie hebben. Ze moeten bij veel instanties aankloppen bijvoorbeeld. We zien dat mensen overal geconfronteerd worden met wachtlijsten. VDAB-opleidingen worden soms maar een of twee keer per jaar georganiseerd, sociale verhuurkantoren hebben een wachtlijst, ... Bij vzw Touché is er eerst een wachtlijst voor de intakeprocedure en vervolgens komt men op een nieuwe wachtlijst voor de start van de begeleiding. Pas op, dat is een heel waardevol initiatief, ik wil daar zeker geen kritiek op geven. Ik wil enkel zeggen dat dit de problemen zijn waar gedetineerden mee moeten worstelen. Ook personen met een complexe problematiek schrijven vaak alle residentiële instellingen aan en krijgen steeds een negatief bericht. Dat kan bijzonder frustrerend zijn. We lezen soms in de verslagen dat de gedetineerde tegen de psychosociale dienst zegt: 'Als ik nu niets krijg van de strafuitvoeringsrechtbank, dan doe ik strafeinde.' Het kan op den duur echt ontmoedigend zijn, maar het is daarom dat ik zeg dat strafeinde vaak aanvankelijk geen intentionele keuze is.

Ook wil ik zeker benadrukken dat de strafuitvoeringsrechtbank zoveel mogelijk wil vermijden dat iemand zonder enige omkadering vrijkomt. Dat heeft niet alleen met veiligheid en recidiverisico te maken. Het is toch ook voor de persoon zelf veel prettiger, of het biedt in ieder geval meer perspectief, als hij vroeger mag vertrekken en met omkadering de draad weer kan opnemen. Dat is toch een heel andere uitgangssituatie. Dus we proberen strafeinde zoveel mogelijk te vermijden. Bij een complexe problematiek gebeurt het ook dat de gedetineerde of de advocaat aan ons vraagt of hij niet naar ambulante hulpverlening mag zoeken. De psychosociale dienst dringt aan op een residentiële behandeling, maar men kan geen opnameplaats vinden. Na een tijd zijn we dan bereid om genoeg te nemen met een laagdrempeligere begeleiding. Liever dat dan dat hij tot strafeinde gaat. Maar soms kunnen

Interview

we het ook niet beletten natuurlijk. Soms moeten we herroepen en dan wordt men terug opgesloten.

FATIK: Minister Geens heeft een nieuw strafuitvoeringswetboek in het vooruitzicht gesteld. Zijn er bepaalde zaken die u graag gewijzigd zou zien binnen het strafuitvoeringsrecht?

RC: Ik heb meteen een lijstje klaar. Primair zou ik zeggen: een betere en snellere strafuitvoering voor alle straffen, ook de korte gevangenisstraffen. Wat mij betreft moet dat niet per se plaatsvinden in een klassieke gevangenis. Dat mag gerust in een ander, lichter regime, zoals Hans Claus ook bepleit. In ieder geval mogen veroordeelden geen gevoel van straffeloosheid ervaren, want dan is er niets dat hen belet om nieuwe feiten te plegen. Men mag ook niet vergeten dat die perceptie van straffeloosheid voor veel frustraties zorgt bij politiediensten en bij slachtoffers.

In tweede instantie vind ik dat er meer transparantie en gegevensuitwisseling moet zijn. Concreet zou dat betekenen: één dossier en één opsluitingsfiche per veroordeelde. Nu zien we dat als iemand die al in voorwaardelijke invrijheidstelling is, een nieuwe veroordeling krijgt, hier een apart dossier voor wordt geopend met een afzonderlijke detentiefiche. Het is al voorgevallen dat iemand bij ons in voorwaardelijke invrijheidstelling is en opeens een enkelband krijgt als nieuwe straf. Dat zijn dingen die niet zouden mogen, of het is op zijn minst noodzakelijk dat de strafrechter op de hoogte is van deze andere strafuitvoeringsmodaliteiten vooraleer een beslissing wordt genomen.

Een derde aspect, wat mijn voorgangers ook al hebben voorgesteld, is dat het wenselijk zou zijn om als strafuitvoeringsrechtbank automatisch voor alle modaliteiten gevat te worden op basis van een aanvraag van de veroordeelde. Nu dient een

veroordeelde voor elke strafuitvoeringsmodaliteit een aparte aanvraag in. Een automatische vating voor alle strafuitvoeringsmodaliteiten zou ons meer beoordelingsmarge geven. We werken nu met het principe van vrijwillige verschijning om hier een mouw aan te passen, maar het zou nuttig zijn als dat automatisch gebeurt. Omgekeerd ook natuurlijk. In sommige dossiers hebben we het gevoel: kijk, deze persoon heeft het nu wel al te bruin gebakken, een time-out is wenselijk. We herroepen dan bijvoorbeeld de voorwaardelijke invrijheidstelling, maar daags nadien kan er dan vaak al een aanvraag voor elektronisch toezicht ingediend worden. Ook dan zouden we het eigenlijk beter vinden dat die persoon gewoon enkele maanden geen aanvraag kan indienen om zich te bezinnen en eventueel een nieuw reclasseringsplan uit te werken.

Verder schrijft de wet niet voor dat de slachtoffers op de hoogte moeten worden gebracht bij het toekennen van uitgaansvergunningen door de Directie Detentiebeheer. Voor verlof is dat wel het geval en ik zou dat graag uitgebreid zien. Het is natuurlijk niet mijn bedoeling dat slachtoffers geïnformeerd worden op welke dag en welk uur iemand buitenkomt, maar wel dat ze te horen krijgen dat er principieel toestemming werd verleend door de Directie Detentiebeheer om uitgaansvergunningen toe te kennen. Dat ze deze persoon niet plots buiten de gevangenis zien en van niets weten. Voor slachtoffers is dat echt een shock.

Tot slotte zou ik nog willen zeggen: we hebben het nu de hele tijd over reclassering gehad en in feite dus repressie, wat de strafuitvoering is. Toch zou ik ook de nadruk willen leggen op de noodzaak aan preventie. Daar kunnen veel instanties een rol in spelen: scholen, hulpverleners, lokale besturen, ... Toch hoor ik bepaalde politici nultolerantie bepleiten, terwijl in eenzelfde beweging subsidies geschrapt worden van initiatieven die bijvoorbeeld jongeren begeleiden en daarbij juist helpen om recidive te voorkomen. Dat is, om het zacht uit te drukken, heel spijtig.

New Penology, massale opsluiting en invrijheidstelling

FATIK sprak met Jonathan Simon

Valentine Mahieu¹ & Luc Robert²

Professor Jonathan Simon is een onderzoeker die al meer dan een kwarteeuw Amerikaanse penale trends met kritische blik observeert en analyseert. Na een periode aan de University of Miami, is hij sedert 2003 Adrian A. Kragen professor aan en directeur van het *Center for the study of law and society* aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de vermaarde *University of California* te Berkeley, Californië, Verenigde Staten (V.S.). Vorig jaar ontving hij voor zijn werk een eredoctoraat aan de *Université Catholique de Louvain*.

Jonathan Simon interesseert zich al lang in vraagstukken van bestraffing, met bijzondere aandacht voor invrijheidstelling (zie onder meer zijn prijswinnend boek over *parole* in 1993³). In 2014 publiceerde hij een boek waarin hij *mass incarceration* in de V.S. ontleeft.⁴ De meeste criminologen zullen Jonathan Simon ook associëren met zijn bijdrage in 1992 in *Criminology*.⁵ Samen met Malcolm M. Feeley schetste hij in een artikel de contouren van de opkomst van een Nieuwe Penologie die gebaseerd zou zijn op risicodenken, op actuariële inschattingen en het omgaan met groepen en geaggregeerde kenmerken, en waarbij individualisering en normalisering van personen plaats zou moeten ruimen voor denken in termen van het managen van groepen en het beheersen van risico's.

Eén van ons (Valentine) verbleef tijdens de zomermaanden van dit jaar aan het *Center for the study of law and society* te Berkeley en kon Jonathan Simon strikken voor een interview voor FATIK. We bevroegen hem over hoe hij terugkijkt naar zijn

eerder werk en polsten tevens naar zijn inzichten en standpunten omtrent ontwikkelingen in opsluiting en invrijheidstelling in Californië. Op enkele jaren tijd daalde de gevangenisbevolking in Californië met zo'n 40.000 gedetineerden. De laatste cijfers van het *California Department of Corrections and Rehabilitation* vermelden 118.833 gedetineerden (juli 2017), terwijl er in juli 2005 nog 157.917 gedetineerden zaten⁶. Bijkomende initiatieven staan in de stijgers om de gevangenisbevolking nog meer terug te dringen. Het lijkt wel alsof er na een periode van massale opsluiting een periode van massale invrijheidstelling volgt, een penologische versie van 'what goes up, must go down'. Wat hier volgt is een ingekorte bewerkte weergave van een boeiend gesprek.

FATIK: Dit jaar is het precies een kwarteeuw geleden dat u samen met Malcolm Feeley schreef over de Nieuwe Penologie. Hoe kijkt u vandaag terug op de boodschap van dat artikel? Ziet u vandaag de Nieuwe Penologie in het gevangeniswezen?

Jonathan Simon: Om te beginnen wil ik zeggen dat we veel geluk hadden met zoveel aandacht voor de ideeën in dat artikel, terwijl we inzichten toepasten die nieuw waren in de V.S., maar al goed gekend waren in Europa, in het bijzonder het werk van Foucault en zijn later werk over veiligheid en bio-macht. Hij had het over het toenemend belang van bepaalde groepen als het doelwit van de overheid, hetgeen verschilde van de machtsmechanismen en het idee van individuele disciplinaire controle waarover hij eerder schreef in *Surveiller et punir* (1975).

Wat we zeker fout hadden, deels omdat we Foucault verkeerd begrepen hadden, was dat we de Nieuwe Penologie zagen alsof het alle voorgaande vormen

1 Valentine Mahieu is onderzoeker aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en is doctoraatsstudente aan het Centre de recherches criminologiques aan de Université Libre de Bruxelles (ULB). Als doctoraatsstudente heeft zij een beurs ontvangen van de ULB en van de University of California te Berkeley voor een kort onderzoeksverblijf aan het Center for the Study of Law and Society, waar Jonathan Simon directeur is.

2 Luc Robert is onderzoeker aan het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (NICC) en is hoofdredacteur van FATIK.

3 J. Simon, *Poor Discipline. Parole and the Social Control of the Underclass, 1890-1990*, Londen, University of Chicago Press, 1993, 286p.

4 J. Simon, *Mass Incarceration on Trial: A Remarkable Court Decision and the Future of Prisons in America*, New York, The New Press, 2014, 212p.

5 M.M. Feeley & J. Simon, "The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications", *Criminology*, 1992, Vol.30, Nr.4, 449-474.

6 *Monthly Total Population Report Archive, California Department of Corrections and Rehabilitation*, <http://www.cdcr.ca.gov> (geconsulteerd op 7 augustus 2017).

van penologie zou vervangen. In die veronderstelling waren we te deterministisch. We gingen te veel uit van de volledige vervanging van de Oude Penologie door de Nieuwe Penologie. De Oude Penologie staat voor een focus op het individu, met discoursen over abnormaliteit, deviantie en behandeling in functie van re-integratie, met als uiteindelijk objectief criminaliteit uit de wereld te helpen. De Nieuwe Penologie focust op groepen, gelinkt aan actuariële discoursen (risico-inschattingen), waarbij uiteindelijk het doel is om criminaliteit in de samenleving te beheersen op een aanvaardbaar niveau. We hebben die verandering volledig overschat en vergisten ons eveneens in hoe dat zou gebeuren. In plaats van een volledige ommezwaai gaat het eerder over een ingewikkelde mix van de Oude en de Nieuwe Penologie.

Een andere fout was dat we de Nieuwe Penologie opgevat hebben als een alomtegenwoordig systeem dat de strafrechtsbedeling aanstuurt, terwijl het hoogstens een soort ideologie was voor bureaucraten en managers in de strafrechtsbedeling en niet voor mensen op de werkvloer, niet voor politici, noch voor slachtoffers of andere groepen. We hebben daarbij over het hoofd gezien hoe sterk bepaalde ideeën en opvattingen zijn. Zo bestaat hier in de V.S. heel sterk het idee van *zero tolerance*, een opvatting die ook in slogans terugkomt, bijvoorbeeld nultolerantie voor drugs.

Vandaag wint het discours van de Nieuwe Penologie echter aan belang. Het wordt belangrijker bij politici en ook bij praktijkwerkers. De geschiedenis zal uitwijzen of de ideeën van dat artikel uiteindelijk toch waarheid worden.

Opvattingen zoals *zero tolerance* en andere impulsen hebben hun politiek momentum gehad en hebben geleid tot een penaal apparaat dat buitensporig is op financieel en economisch vlak, maar ook in politieke en humanitaire termen. Dit leidt vandaag tot een legitimiteitscrisis, waarbij het buitensporige penale apparaat onder druk komt te staan. Critici vinden daarbij argumenten in de Nieuwe Penologie: we hebben risico-inschattingen en er wordt op een meer gematigde manier met risico's omgesprongen. Dit zien we stilaan overall in de strafrechtsbedeling, onder andere met *predictive policing*, met de voorlopige hechtenis en gauw zullen we dat ook zien bij de strafoplegging.

FATIK: In uw boek over Parole in 1993 eindigt uw analyse begin jaren '90. In het tweede deel van uw boek stelt u dat er een transformatie plaats vond van normalisering naar management (beheer) als doel van parole (de Amerikaanse versie van de

voorwaardelijke invrijheidstelling). Welke plaats zou u geven aan de toenemende aandacht voor re-entry in de V.S.? Zorgt die nieuwe aandacht niet voor een mix van normalisering en management? Hoe ziet u dat vandaag?

Jonathan Simon: Jammer genoeg heb ik de kans nog niet gehad om opnieuw langs te gaan bij de *parole units* waarover dat onderzoek ging. Op basis van het werk van anderen leid ik af dat ze punitief en beheersmatig zijn gebleven. Ik heb hen destijds misschien te veel als management-gericht



gezien, terwijl ze daarnaast vooral heel punitief waren. Er zijn weinig aanwijzingen dat ze veranderd zijn. Dat is interessant, want vroeger stond parole voor de opkomst van de 'rehabilitatieve ideologie'; parole in de jaren '60 werd zelfs gezien als één van de koninginnenstukken van het streven naar normalisering, met het gevangeniswezen als de oude garde, dat zich tegen verandering verzette. Vandaag is de situatie omgekeerd, met enkele van de meer opleidingsgerichte gevangenis als koplopers in het promoten van normalisering.

Meerdere staten in de V.S. hebben twee systemen: *parole* en *probation*. De organisatie belast met parole (het *Parole Agency*) richt zich op de opvolging van ex-gedetineerden. Probatie is in de V.S. ook gericht op sommige groepen ex-gedetineerden en ook op delinquenten die niet naar de gevangenis gestuurd zijn, die bijvoorbeeld probatie als hun enige straf hebben gekregen. De toepassing verschilt van wat in Europa vaak onder probatie begrepen wordt. Probatie is minstens qua ideologie meer rehabilitatief en heeft nooit helemaal het discours van normalisering losgelaten. In Californië is de bevoegdheid van de Parole Agency sterk gereduceerd en is de verantwoordelijkheid voor het toezicht van ex-gedetineerden grotendeels overgeheveld richting probatie. Het Parole Agency staat nu enkel nog in voor de meest risicovolle ex-gedetineerden, waaronder seksuele delinquenten en daders van levensdelicten.

Re-entry verwijst vandaag de dag naar alle inspanningen om ex-gedetineerden bij te staan na een periode in opsluiting, om hen te helpen, hen ook preventief te controleren en toezicht op hen uit te oefenen. Dit maakt momenteel een soort cultureel momentum door: iedereen is bezig met re-entry. Dit is een bijkomend teken dat de strafstaat en haar excessen onder druk staan. Eén van de eerste gegronde kritieken op de buitensporigheid van het strafstelsel kwam net van re-entry. Eind jaren '90 begon men te wijzen op de contradictie dat mensen aan een zeer streng regime onderworpen werden, bijvoorbeeld eenzame opsluiting of opsluiting in een hoogbeveiligde

Interview

gevangenis, waarbij er amper activiteiten zijn en dat vanuit de idee dat de betrokkenen zo gevaarlijk zouden zijn. Zodra hun straf ten einde was, verlieten ze de gevangenis zonder steun of toezicht. *Re-entry* is dus belangrijk geweest als een soort kritiek op ons overmatig gebruik van opsluiting.

Ik weet echter niet of re-entry wel een zinvol concept is. Recent heeft de Schotse onderzoeker Fergus McNeill nog opgeroepen om te stoppen met het gebruik van al die 're-' termen: 're-integratie', 're-entry', 're-habilitatie'. Al die begrippen verwijzen naar een terugkeer naar een voorgaande toestand van eenheid, integratie, habitatie. Dat is geen accurate weergave van hoe gecriminaliseerde groepen leven.

FATIK: Invrijheidstelling blijft een discussiepunt voor beleidsmakers en in criminologische debatten. Er kunnen drie grote types van systemen worden onderscheiden: een discretionair systeem van vervroegde vrijlating, automatische vervroegde vrijlating en straffen die tot strafeinde uitgezeten worden. In de V.S. in de jaren '70 en '80 nam men afstand van discretionaire vervroegde invrijheidstelling, maar vandaag lijkt een beweging in omgekeerde zin ingezet. Hoe ziet u deze evolutie zelf? Welk van deze systemen geniet uw voorkeur?

Jonathan Simon: De terugval van de vervroegde invrijheidstelling reflecteerde een interessante wijziging in penale logica. Hierover heb ik in mijn boek *Mass Incarceration on Trial* van 2014 geschreven. Dit ging samen met de sterke opkomst van het idee van incapacitatie, waarbij de enige manier om criminaliteit aan te pakken, gebeurt op basis van het verwijderen van delinquenten uit de samenleving. Er zit hier een soort beheersmatig idee in, want je kan natuurlijk niet iedereen in de gevangenis opsluiten, maar als je voldoende daders achter de tralies stopt, dan zal de criminaliteit dalen. Als incapacitatie in een strafstelsel het leidende principe is en men daarin gelooft, dan heeft een vervroegde vrijlating geen zin, zeker niet als men veronderstelt dat daders niet kunnen veranderen. Als je dit in het oneindige kunt doortrekken, dan zou je zelfs meer effecten hebben, maar zoveel middelen zijn er niet. Vanuit dit perspectief heeft een systeem niets te winnen door te individualiseren, maar gaat het over grote groepen. Dit was het Californische model en dat van veel andere Amerikaanse staten in het tijdperk van massale opsluiting.

Eén van de redenen dat we een terugkeer van de vervroegde invrijheidstelling zien, is dat het idee van incapacitatie dat lang onaantastbaar leek, begint kritieken te oogsten en dat er andere opvattingen opduiken over hoe met criminaliteit om te gaan. Het tijdperk van incapacitatie is stilaan voorbij. Zodra men niet meer sterk aan incapacitatie vasthoudt, komt de vervroegde invrijheidstelling terug, want het is dan

moeilijk te legitimeren waarom een groot aantal vooral oudere gedetineerden die al lange straffen hebben uitgezeten, nog in de gevangenis moeten blijven. De vervroegde invrijheidstelling (*parole*) wordt dan een mechanisme om daar komaf mee te maken.

De afgelopen tijd hebben we drie stappen naar meer vervroegde invrijheidstelling gezien. Voor levenslang gestraften is *parole* altijd blijven bestaan. Gedurende een kwarteeuw lieten opeenvolgende gouverneurs amper iemand vrij op *parole*. Met gouverneur Brown [de opvolger van Schwarzenegger] is dit veranderd. Hij staat meer vervroegde vrijlatingen toe. Dit is de traditionele vorm van discretionaire vervroegde invrijheidstelling.

Een tweede wijziging is er gekomen onder de impuls van de rechtbanken. Het hoogste rechtscollege in Californië, de *Supreme Court*, heeft de staat Californië in een grote zaak over overbevolkte gevangenissen opgelegd om een manier te vinden om de gevangenispopulatie te verminderen. Dit heeft geleid tot een zeer ad hoc geregelde administratieve vervroegde invrijheidstelling voor oudere gedetineerden – het '*elderly parole program*'. Als je ouder bent dan 60 en meer dan 25 jaar gedetineerd bent, dan kom je in aanmerking.

Een derde ontwikkeling betreft een recent initiatief. De overheid is net begonnen met de uitrol ervan. Personen die niet wegens geweldsdelicten veroordeeld zijn tot een *fixed term* (een straf die volledig dient te worden uitgezeten), zullen hun vaste straf sneller kunnen inkorten. De overheid heeft – letterlijk – een menu opgesteld van programma's, onderwijsgericht, gericht op het aanleren van een beroep, verschillende types behandelingen en een schema met daarop het aantal dagen of weken van strafkorting dat men kan bekomen door het volledig beëindigen van wat op dat menu staat. Van deze initiatieven is geweten dat ze een effect hebben op recidive. Zelf zou ik dit willen omschrijven als een neoliberaal model van vervroegde invrijheidstelling en rehabilitatie, want het gaat hierbij niet over de staat die probeert het individu te veranderen, maar over het individu dat in essentie in zichzelf investeert op basis van een menu. Wanneer men voldoende punten in dit ingewikkelde menusysteem verzameld heeft, verdient het individu zijn eigen vervroegde invrijheidstelling. Dit roept ook tal van vragen op, onder meer omtrent geesteszieke gedetineerden en hoe zij hier zullen mee omgaan.

FATIK: Het afstand nemen van de vervroegde invrijheidstelling (parole) in de V.S. werd niet gevolgd door de meeste landen in Continentaal Europa. De invoering van 'flat time sentences', 'truth in sentencing' en gelijkaardige schema's kende veel bijval in meerdere staten in de V.S. De Verenigde Staten zijn natuurlijk geen monoliet en ook in Europa is er veel variatie,

maar de tendensen lijken alleszins zo te zijn. Aan beide kanten van de Atlantische oceaan kwam de vervroegde invrijheidstelling sterk onder druk te staan, met zelfs protesten tegen de vervroegde invrijheidstelling. In België heeft de voorwaardelijke invrijheidstelling herhaaldelijk veel kritiek geogst, maar op enkele belangrijke wijzigingen na is VI blijven bestaan. Hoe verklaart u dit verschil tussen de V.S. en Europa?

Jonathan Simon: Om te beginnen ga ik akkoord met de vaststelling dat er variatie is. Er is daarenboven een sterk verschil tussen de V.S. die de mechanismes omarmt die de vervroegde invrijheidstelling elimineren en Europa, waar vervroegde invrijheidstelling behouden bleef. Volgens mij heeft dit te maken met elementen die mee aan de oorsprong liggen van de Amerikaanse beweging richting een vorm van penaal extremisme. Een kernelement betreft het wijdverspreide wantrouwen ten aanzien van expertise, overheidsexpertise, zeker binnen een bureaucratisch bestel, eerder dan expertise van bijvoorbeeld de publieke aanklager, iemand die moet verkozen worden en dus afhankelijk is van het electoraat. In België kwam dit ook op de voorgrond bij de voorwaardelijke invrijheidstelling van de vrouw van Dutroux, een controversiële beslissing. Voor Amerikanen is zo'n vrijlating een puur verlies: ongeacht hoe lang iemand in de gevangenis heeft gezeten en los van de feiten, als je iemand vervroegd vrijlaat uit de gevangenis, dan offer je de veiligheid op die er zou zijn wanneer die persoon nog achter de tralies bleef. Zodra het vertrouwen of respect in dergelijke expertisesystemen weg viel, werd dat soort logica zeer populair, niet alleen in de strafrechtsbedeling, maar op alle domeinen. Dit is ook een gevolg van het omarmen van een marktlogica: markten zijn niet gebaseerd op experts, maar vertalen op haast miraculeuze wijze brede fenomenen in de samenleving in exacte prijzen en dat vinden we net een goed deel ervan.

In Europa is expertise in het openbare domein wel meer aanvaardbaar gebleven. Ook in de Europese Unie zie je anti-EU populisme, waarbij Brussel voorgesteld wordt als een soort verzamelpunt van bureaucratische experts die de regels voor andere mensen maken. Dat is hoe populistten het zien. Je ziet hoe die logica snel op de vervroegde invrijheidstelling kan toegepast worden.

De uiteindelijke reden waarom het verstandig geweest is in Europa om de vervroegde invrijheidstelling te behouden en waarom we in de V.S. verschillende vormen van de vervroegde invrijheidstelling zullen ontwikkelen, heeft te maken met een centraal inzicht uit de gevangenis sociologie. Hoe kan je in een gevangenis setting een aanvaardbaar niveau van orde behouden en een vorm van interne legitimiteit teweeg brengen, waarbij gedetineerden en gevangenis personeel een basisset aan interacties aanvaarden die toelaten om orde en veiligheid

in de gevangenis te behouden? De vervroegde invrijheidstelling heeft altijd hoofdzakelijk dat doel gediend. Enerzijds zorgt het voor een *incentive* voor de gedetineerde om een open conflict te vermijden en anderzijds, veel belangrijker nog, creëert het een economie van interacties waaraan gedetineerden en personeel kunnen deelnemen en dat hen toelaat hun respectievelijke status te behouden. Gedetineerden kunnen vorming volgen, naar therapeutische sessies gaan, zonder dat ze als verklidders gezien worden en zonder de regels van de politie te aanvaarden, want iedereen weet dat je zo sneller vrij komt.

Toen we dit afschaften in Californië, zagen we de volgende twee ontwikkelingen. Ten eerste ontwikkelde het systeem van de grote gevangenisbendes dat alle vormen van sociale orde in de gevangenis domineert. Deze nieuwe economie van interacties vervangt de oude economie van vervroegde invrijheidstelling en rehabilitatie. Daarnaast heeft het gebrek aan aanvaardbare manieren van interacties tussen gedetineerden en personeel ook geleid tot meer gebruik van eenzame opsluiting en zware veiligheidsregimes.

Men denkt altijd dat vervroegde invrijheidstelling een goed idee is om mensen te rehabiliteren, maar daar heeft het uiteindelijk niets mee te maken. Vervroegde invrijheidstelling gaat veel meer over aanvaardbare en legitieme interne orde in de gevangenis. We zijn dat aan het herontdekken en hopelijk kan men de vervroegde invrijheidstelling in Europa behouden, zelfs al lijkt het populisme er toe te nemen. Onvermijdelijk zal iemand die vervroegd vrijgelaten is, een nieuw misdrijf plegen en daarmee de aandacht van de publieke opinie trekken.

FATIK: Na decennia met een toenemend aantal mensen achter tralies in vele landen, daalt de gevangenispopulatie op veel plaatsen. Tot een bepaalde hoogte is dit het gevolg van een daling in criminaliteit – een *crime drop* - die in de meeste ontwikkelde landen vastgesteld wordt, naast andere oorzaken zoals de financiële crisis. Tegelijk is het eigenaardig om vast te stellen dat de sociale omstandigheden voor diegenen die doorgaans in de gevangenis belanden, niet verbeterd zijn; de armoede neemt toe en welvaartstaten blijven onder druk staan. Dit lijken paradoxale ontwikkelingen. Hoe verklaart u deze tendensen?

Jonathan Simon: We maken een zeer gecompliceerd moment door. Het zou zelfs een soort kantelmoment kunnen zijn. Massale opsluiting is over zijn hoogtepunt heen als een politiek, cultureel en institutioneel fenomeen. Zelf denk ik in termen van cycli van ongeveer 40 jaren, waarbij een idee of praktijk of ontwikkeling opkomt en piekt na zo'n 20 jaren, om daarna beginnen af te nemen. Dit heeft te maken met het gegeven dat mensen deel uitmaken van een

Interview

generatie. Een fenomeen zoals massale opsluiting is wellicht het antwoord van een generatie op ontwikkelingen, waaraan die generatie dan sterk vasthoudt, net zoals de generatie die de Grote Depressie in de V.S. heeft meegemaakt, sterk vasthield aan het opzetten van welvaartinstellingen. Die generatie heeft plaats geruimd voor de generatie babyboomers, die zichzelf zien als middenklasse consumenten die geen welvaartinstellingen nodig hebben. Ik heb het hierover in mijn boek *Mass incarceration on trial*. Volgens mij is massale opsluiting iets van de babyboomgeneratie, de generatie die vanaf de jaren '70 kwam opzetten. Nu begint massaopsluiting af te nemen, wellicht omwille van een nieuwe generatie. De babyboomers gaan de macht nog niet meteen uit handen geven. Zo zijn Donald Trump en Hillary Clinton allebei babyboomers. We zitten er dus nog een tijdje mee. Alleszins verklaart dit mee waarom massale opsluiting begint weg te ebben: het ging simpelweg nooit over criminaliteit op zich, maar over het antwoord van een generatie. Dit antwoord lijkt onhoudbaar en onaantrekkelijk voor de *millennials* en hun invloed op cultuur.

Een andere verklaring voor de aantrekkingskracht van massale opsluiting vanaf de jaren '70 heeft niet enkel te maken met criminaliteit, maar ook met het feit dat criminaliteit plaatsvond tegen een achtergrond van bewegingen en protesten vanwege de armere, lagere en middenklassen die sociale verandering eisten. Sommigen stellen dat massale opsluiting een antiprotest strategie was.

Op dit ogenblik zijn er geen protesten of opstanden. Stakingen, demonstraties en opstanden komen momenteel in de V.S. niet of amper voor. Misschien wijzigt dat nog met *Black Lives Matter* of gelijkaardige bewegingen.

Anderzijds, vandaag manifesteert de sterke hand van de Staat zich vooral in de context van immigratie. In plaats van steden en buurten met armoede en achterstelling, met uitsluiting en raciale dimensies die de basis vormden voor de 'oorlog tegen criminaliteit', is het de grens geworden. Omwille van meerdere redenen is de grens vandaag de plaats aan het worden voor alle angst in de samenleving en dus ook voor het politieke voordeel om te tonen dat men een sterke hand heeft, wat ons bij Trump brengt. Eén manier om zijn aantrekkingskracht te begrijpen is dat hij zich voorstelt als de grote voorvechter van *law and order*. Hij zoekt een weg voor dat soort politiek en misschien ook voor diegenen die deel uitmaken van de strafstaat. Het lijkt wel alsof de oorlog tegen criminaliteit over is maar we nu een oorlog tegen immigratie hebben.

Een ander element dat ik nog veel te weinig bestudeerd heb, heeft te maken met de oorzaken van criminaliteit. Vandaag ben ik meer geïnteresseerd in de sociale en economische factoren die bijgedragen

hebben tot de hoge criminaliteitscijfers in de jaren '60, '70 en '80. Vanuit een bepaalde optiek was het de politiek die geleid heeft tot massale opsluiting. Criminaliteit was wel een factor bij het voortbrengen van dergelijke politiek. Vanuit sociologisch perspectief zou het interessant en belangrijk zijn te begrijpen waarom dat gebeurd is. Wat ook van belang is, heeft te maken met de focus op de aard van de delinquenten. In het tijdperk van massaopsluiting keken we naar de stijging van criminaliteit als het gevolg van de aard van de delinquenten die we hebben. De idee dat delinquenten na de jaren '60 anders waren, agressiever, minder vatbaar voor therapie of afschrikking dan eerder het geval was, hing samen met de idee dat welvaart en andere ontwikkelingen gezorgd hadden voor een morele afbrokkeling in deze gemeenschappen en dat criminaliteit intrinsiek een probleem was van zeer gemotiveerde agressieve delinquenten. Er is een andere tak in de criminologie die aan belang wint, die de dader als een vrij klein deel van het gebeuren ziet, naast omstandigheden en opportuniteiten, routines en routineactiviteiten, die veel belangrijker zijn. Als dergelijke inzichten waar zijn, dan moeten we meer aandacht besteden aan hoe we de stadsomgeving plannen, in plaats van de theorie te aanvaarden dat we in de V.S. veel heel slechte mensen hebben, criminele types of, zoals Trump het tijdens zijn campagne stelde, '*bad hombres*'. Wanneer je naar stadsplanning in de V.S. kijkt, zeker in de periode 1955 tot 1980, dan zie je daar meteen problemen. Ik sprak onlangs nog met een onderzoeker die kijkt naar de relatie tussen de aanleg van autosnelwegen en andere grote verkeerswegen en criminaliteit in diezelfde buurten. In Europa bevinden de grote verkeerswegen zich doorgaans buiten de steden, met ringwegen die steden met elkaar verbinden. In de V.S. heeft men ze pal doorheen het centrum van steden getrokken, wat deels door lokale politici werd gedaan om de zwarten uit het centrum weg te jagen. Men trok die wegen bewust doorheen de meest kwetsbare plaatsen en eerder dan de mensen weg te jagen, heeft dit bijgedragen tot disfunctionele gemeenschappen en tot het wegvallen van de informele sociale controle. Eén van de redenen waarom we sedert de jaren '90 minder criminaliteit hebben, is het herstel van dat gigantisch stedelijk experiment in criminogenetische factoren, met opnieuw een robuust en aanvaardbaar niveau van informele sociale controle in Amerika. Dit is een goede ontwikkeling en ik hoop dat we de criminaliteit niet terug zien toenemen.

FATIK: Californië is de afgelopen jaren begonnen met een interessant veldexperiment, met Proposition 47. Uit recidiveonderzoek blijkt geen toename van recidive van diegenen die onder deze wetgeving niet naar de gevangenis gingen of vroeger dan voorzien vrijgelaten zijn. Recent is Proposition 57 ook aangenomen, met als doel om sneller vervroegde invrijheidstelling toe te

kennen en om de strafduur in te perken aan de hand van good time credits (zie ook verder). Is dit de andere kant van massaopsluiting, te weten: massavrijlating? Hoe staat u daartegenover? Welke algemene lessen kunnen getrokken worden uit wat in Californië gebeurt?

Jonathan Simon: Ik heb al gepleit voor meer massavrijlating. Tot hiertoe is wat in Californië gebeurt, technisch gezien niet echt vrijlating, maar wat we *realignment* noemen: talloze mensen die normaliter naar de gevangenis zouden gaan, kregen een andere straf – diversie weg van de gevangenis. *Proposition 47* heeft wel geleid tot een snellere vrijlating voor sommigen. Momenteel zijn er zo'n 40.000 gedetineerden minder in ons systeem dan amper 4 à 5 jaren geleden. Dat is een groot aantal invrijheidstellingen in een periode van 5 jaren. Gelijktijdig is de criminaliteit niet significant toegenomen, al zijn er wel enkele categorieën. De misdrijven waarvan criminologen stellen dat ze meer gepleegd worden, betreffen wagensdiefstal en inbraak in een wagen.

In een artikel dat ik geschreven heb, *'Amnesty Now'*, maak ik gebruik van een slogan die na afloop van de Vietnamoorlog sterk klonk. Er was een grote vraag naar amnestie, een collectieve genade voor de velen die niet zijn ingegaan op de oproep om soldaat te worden, die weigerden om in een oorlog te gaan vechten of die sneller uit het leger getreden zijn. Uiteindelijk gaf president Carter een algemene amnestie voor die feiten. Na onderzoek realiseerde ik mij dat dit niet uitzonderlijk was; dat de uitvoerende macht in de V.S. na elke oorlog een algemene genadebeslissing uitvaardigde. We hebben een 'oorlog tegen criminaliteit' gehad, dus is het in zekere zin heel toepasselijk om nu ook amnestie te geven.

Anders dan in Europa, waar amnestie en collectieve genade een lange traditie kennen, gelinkt aan religie en monarchie, bijvoorbeeld bij de kroning van een nieuwe vorst, zijn deze in de V.S. een onderdeel van de rechtsstaat, waarbij amnestie haast een taboe is. Voor Amerikanen zijn grootschalige genades en massale vrijlatingen zowel cultureel als politiek heel onaantrekkelijk, zelfs contra-intuïtief. Toch is een massavrijlating nodig, want anders zal het terugbrengen van massale opsluiting maar aan een zeer traag tempo geschieden. We zagen bijvoorbeeld in de regering onder Obama dat zij gedetineerden individueel hebben beoordeeld en vervolgens 1000 mensen vervroegd vrijgelaten hebben, terwijl ze zelf geschat hebben dat er zo'n 30.000 zijn met een gelijkaardig profiel. We hebben nood aan een soort van systeemshock die zorgt dat het systeem loskomt van twee heel belangrijke, nauw verweven 'presumpties'

die zorgen voor meer massale opsluiting dan wat we eigenlijk willen.

Een eerste betreft de opvatting over gevaarlijkheid, de idee dat er zoveel criminaliteit is omdat we allemaal zeer gevaarlijke daders hebben en dat iemand die zelfs maar een licht vergrijp heeft gepleegd, heel gevaarlijk kan zijn. Deze veronderstelling bestaat nog steeds. Het terugdringen van de gigantische gevangenisbevolking heeft plaatsgevonden ondanks de opvatting dat daders heel gevaarlijk zijn. Een tweede punt heeft te maken met de idee van expertise bij mensen die het recht doen naleven, de politie, maar in het bijzonder de publieke aanklagers. Zij zijn niet alleen experts in het recht, maar ook in criminaliteit, die kunnen voorspellen wie de gevaarlijke mensen zijn.

Die opvattingen hangen zo sterk aan elkaar vast, dat de vervroegde invrijheidstelling en amnestie maar moeilijk als een veranderingsmechanisme kunnen dienen. Het is dus nodig om het systeem en beide opvattingen dooreen te schudden. Wat gebeurt er in het geval van amnestie? Wat gebeurt er wanneer een staat zoals Californië haar gevangenisbevolking met bijna 40.000 moet verminderen? De idee over gevaarlijkheid komt direct op losse schroeven te staan, want al krijg je meer autodiefstallen, het is niet zo dat er een epidemie aan verkrachtingen, moorden en overvallen uitbreekt. De idee van expertise krijgt hierdoor ook klappen. Een publieke aanklager vond het voordien dus een goede zaak dat de publieke belastingbetaler financiert dat iemand langer in de gevangenis blijft. Bijna even belangrijk als het terugdringen van de gevangenisbevolking kan het idee van massale vrijlating ons helpen bij een diepgaande hervorming, die door de politie en de openbare aanklagers zal verworpen worden. Als het niet mogelijk is hen mee te overtuigen, dan riskeert de massale opsluiting nog lang door te gaan. We zijn van 150 gedetineerden naar ongeveer 750 gedetineerden per 100.000 gestegen. Aan dit tempo kan het nog 80 tot 100 jaar duren vooraleer we terug aan dat oorspronkelijke niveau zitten. Om die reden is een systeemshock nodig.

Dit brengt ons wederom terug bij Trump. Hij lijkt niet weg te bewegen van retoriek of van ideeën van law and order. Integendeel, hij maakt er dubbel zoveel gebruik van. Toch ben ik er van overtuigd dat we weer een generatiewissel gaan meemaken en dat we Trump in dat licht moeten bekijken.

Trump richt zich ten eerste tot de babyboomers die de harde kern zijn in de steun voor massale opsluiting. Zij zullen allemaal dood zijn binnen 30 jaar. Ondertussen kunnen zij nog gaan stemmen en aangezien oudere stemmers eerder standvastig of behoudsgezind zijn, kan deze groep wel eens meer effectief blijven. In zijn

7 J. Simon, "Amnesty Now! Ending Prison Overcrowding through a Categorical Use of the Pardon Power", *University of Miami Law Review*, 2016, Vol.70, 444-488.

Interview

speech sprak hij ook over criminaliteit en geweld, alsof het terug 1975 of 1968 is. Het leek wel een nostalgisch liedje, waarbij hij op een ouderwetse manier zijn volgelingen mobiliseerde, een soort van grootste hits.

Het ander punt heeft te maken met de strafstaat zelf. De politie is in de V.S. één van de belangrijke werkgevers en dat geldt evenzeer voor penitentiair personeel en immigratie- en grenswachten. Samen zijn ze talrijk, ze hebben veel geld dat ze aan presidentiële campagnes kunnen doneren, soms zijn het opiniemakers omtrent een bepaald standpunt. Volgens mij maken ze momenteel op een zeer directe manier een legitimiteitscrisis door. Ze zien dit in de bevelschriften van rechtbanken die de levensomstandigheden als barbaars zien en die oproepen om gedetineerden eerder vrij te laten. Gevangenispersoneel ziet deze ontwikkeling als een directe bedreiging voor hun werk en hun status. Als die gevaarlijke gedetineerden zomaar vrij kunnen, zijn zij dan nog nodig? Is het dan nodig dat ze gewapend zijn? Ook de politie maakt iets gelijkaardigs door, onder meer met de beweging van Black Lives Matter. De politie voelt zich zwaar op de korrel genomen door beschuldigingen over het onnodig doden van mensen. Gedurende jaren genoot de politie veel prestige in onze cultuur en werd hun autoriteit niet in vraag gesteld. Dat lag vroeger anders, toen de politie nog doorging als een dienst die corrupt was, onhandig, niet capabel om een onderzoek te voeren. Zo werd de politie in de V.S. gezien, totdat de oorlog tegen criminaliteit van hen soldaten maakte en zij het prestige en de patriottische kwaliteiten van soldaten kregen.

Trump heeft dat goed aangevoeld. Zijn retoriek is er deels op gericht om hen gerust te stellen en om hun loyaliteit te zien. Dit is enigszins beangstigend, want als je nadenkt over hoe de weg naar fascisme er in de V.S. zou uitzien, dan denk ik dat een deel komt van het mobiliseren van een deel van de bevolking dat zichzelf ziet als een apart leger en dat ook wapens heeft. Het overtuigt me ook dat Trumps verkiezing een verkiezing uit de jaren '90 is. Trump doet alsof het terug die tijd is, met vragen over criminaliteit, de doodstraf, etc. Zijn verkiezing was bijna een symbool uit een verleden, eerder dan een goede poging om één en ander te doen kantelen. Maar ik zat er al eerder naast als het over Trump ging...

FATIK: Eén van Trumps recente beslissingen draaide Obama's beslissing terug. Obama wou de privésector niet langer betrokken houden bij federale detentie en wou hun contracten beëindigen. Trump heeft de rol van de privésector terug ingevoerd. Deze beslissing is weinig

verrassends. Als een president die de invloed wil beperken van de federale overheid ten voordele van de lokale staten, kan het nog interessant worden voor/in Californië. Wat verwacht u op het vlak van strafrechtelijk beleid van de Trump administratie?

Jonathan Simon: Eerst de privégevangenen en het feit dat Trump Obama's beslissing ongedaan maakt. Die beslissing van Obama was volgens mij eerder symbolisch dan praktisch van belang. Er verblijft slechts een klein deel van de Amerikaanse detentiepopulatie in federale penitentiaire inrichtingen. Bovendien ligt de economische toekomst van deze gevangenen eerder bij immigratie en detentie van illegalen. Toch is het een symbolische stap, want een kritiek op of een bevraging van de nood aan privégevangenen is uiteindelijk het beginpunt voor het in vraag stellen van het enorme gevangenisstelsel in de V.S. Zelf denk ik dat de idee van privatisering een echte bedreiging vormt voor een democratisch en menselijk rechtssysteem. Het verder ontwikkelen van kritieken op privégevangenen is dus belangrijk.

Wat Trumps bredere invloed op de strafrechtsbedeling aangaat, zou ik op het volgend punt willen wijzen. Gelukkig kan Trump niet zo veel invloed hebben. Veel van wat er gebeurt op het vlak van bestraffing, vindt plaats op het niveau van de staten of het lokale niveau, niet op federaal vlak. De federale overheid sluit ca 10% op van de nationale gevangenisbevolking, wat het slechts een klein beetje groter maakt dan een grote staat zoals Californië of Texas. Obama had dit kunnen gebruiken en iemand als een Bernie Sanders zou het hebben kunnen gebruiken om er een 'trendleider' van te maken. Niettemin denk ik niet dat Trumps beslissing de beweging weg van massaopsluiting zal tegenhouden. Er is zoveel motivatie om af te rekenen met het overmatig gebruik van detentie. Voor diverse staten spelen onder meer de zware financiële kosten een rol. Bovendien worden de rechtbanken steeds meer veeleisend en benadrukken ze de toegang tot gezondheidszorg. Eén van de mensenrechtelijke aspecten die we in de V.S. hebben, is de ADA, de Americans with Disabilities Act. De toepassing van ADA op gevangenen is problematisch, alleen al omdat gevangenen niet ontworpen zijn voor mensen met gezondheidsproblemen. Ik denk dat dit mee gaat leiden tot collectieve genadebesluiten of tot verdere maatregelen zoals die in Proposition 47. Volgens mij staan we in Californië dicht bij een grote hervorming, omdat we een nieuwe gouverneur zullen hebben die veel meer progressief is en die hervormingen in de strafrechtsbedeling en het gevangeniswezen als prioritair ziet. Ik denk zelfs dat Californië een soort van rolmodel kan worden in het verminderen van de gevangenisbevolking.

België aan de schandpaal. De openbare verklaring van het CPT

Lars Breuls¹ & Luc Robert²

Op 13 juli 2017 legde het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) een openbare verklaring betreffende België af. Centraal in deze publieke verklaring staat het gebrek aan een gegarandeerde dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen tijdens personeelsstakingen.

Het CPT grijpt enkel in uitzonderlijke gevallen naar het middel van de openbare verklaring: voorheen waren enkel Turkije (1992, 1996), Rusland (2001, 2003, 2007), Griekenland (2011) en Bulgarije (2015) reeds het voorwerp hiervan. België heeft nu dus de twijfelachtige eer dit rijtje te vervoegen. Voldoende reden om stil te staan bij de aanleiding voor en inhoud van deze openbare verklaring.

Werking CPT

Vanuit een preventie-idee kan het CPT in de lidstaten van de Raad van Europa (periodiek of ad hoc) de plaatsen bezoeken waar personen van hun vrijheid beroofd zijn om vervolgens, indien noodzakelijk, aanbevelingen te doen om de bescherming tegen foltering, onmenselijke of vernederende behandeling te versterken.³ Dit gebeurt doorgaans door middel van een verslag waarin, rekening houdend met de opmerkingen geformuleerd door de bezochte lidstaat, de nodige aanbevelingen worden geformuleerd. Binnen de werking van het CPT ligt de nadruk naast preventie dus ook op dialoog en samenwerking met de lidstaten. Wanneer een land geen medewerking verleent om op basis van de geformuleerde aanbevelingen de situatie in de penitentiaire inrichtingen te verbeteren, kan het CPT beslissen om een openbare verklaring over de zaak af te leggen.⁴ Het betreft het belangrijkste drukingsmiddel waarover het CPT, dat zich op soft law-instrumenten dient te beroepen, beschikt, aangezien er een sterke morele

druk van zulke openbare verklaring uitgaat. Een openbare verklaring zet een land moreel aan de publieke schandpaal.

Aanleiding voor en aanbevelingen in de openbare verklaring

In de openbare verklaring van 13 juli 2017 schetst het CPT hoe de vraag naar het waarborgen van een gegarandeerde dienstverlening in de Belgische penitentiaire inrichtingen zodat de basisrechten van gedetineerden ook tijdens stakingen gewaarborgd kunnen blijven, reeds twaalf jaar op de agenda staat. In de CPT-verslagen van 2005, 2009, 2012 en 2013 wordt de Belgische staat aangespoord om de nodige stappen hieromtrent te ondernemen. Gezien het uitblijven van vooruitgang werd in maart 2014 de procedure in gang gezet die tot een openbare verklaring zou kunnen leiden, waarna de dialoog tussen het CPT en de nationale autoriteiten intensiverde. De invoering van de gegarandeerde dienstverlening werd vervolgens opgenomen in het regeerakkoord van november 2014.

Echter, tijdens de maandenlange stakingen in voornamelijk de Franstalige en Brusselse gevangenis in de periode april-juni 2016, waarbij cipiers, administratief medewerkers en zorgverleners de toegang tot de gevangenis ontzegd werden, de politie en het leger mee werden ingezet voor het bewaren van de orde in de gevangenis en een geïnterneerde het leven liet in de gevangenis van Lantin, bracht het CPT een ad-hoc bezoek aan België. De gevangenis van Huy, Ittre en Jamioulx alsook de Inrichting tot Bescherming van de Maatschappij in Paifve werden bezocht. Het CPT blikte in haar openbare verklaring terug met een vernietigende conclusie: *"Het Comité heeft de afgelopen 27 jaar veel bezoeken aan de 47 lidstaten van de Raad van Europa uitgevoerd"*

¹ Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (Vlaanderen) verbonden aan de vakgroep Criminologie, onderzoeksgroep Crime & Society van de Vrije Universiteit Brussel en eindredacteur FATIK.

² Onderzoeker NICC en hoofdredacteur FATIK.

³ Art. 1 Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, Straatsburg, 26 november 1987, Tractatenblad 1988, 19.

⁴ Art. 1 Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, Straatsburg, 26 november 1987, Tractatenblad 1988, 19.

Ook dat nog

en nooit eerder heeft het een vergelijkbaar fenomeen waargenomen, zowel qua omvang als voor wat betreft de risico's die eraan verbonden zijn." Het CPT benadrukt het belang van het garanderen van een bejegening van gedetineerden met respect voor hun menselijke waardigheid en expliciteert een aantal vereisten hiervoor – vereisten die tijdens de maandenlange stakingen niet gewaarborgd bleken. Hieronder vallen onder meer onbeperkte toegang tot algemene en specialistische zorg voor gedetineerden en continuïteit van de zorg voor geïnterneerden, de bedeling van de dagelijkse maaltijden op gezette tijden, ten minste één uur luchting, ten minste twee keer per week de mogelijkheid tot douchen en continuïteit in de contacten met de buitenwereld door wekelijkse bezoektijden.

Het CPT concludeert dat het van oordeel is "dat niet-naleving van deze vereisten ertoe kan leiden dat een groot aantal gedetineerden aan een onmenselijke of vernederende behandeling wordt onderworpen, of zelfs dat situaties die nu al als onaanvaardbaar worden beschouwd nog erger worden, dat de gezondheid en het leven van deze personen in gevaar wordt gebracht en dat de veiligheid van de desbetreffende instellingen in het geding komt. Het ontbreken van praktische vooruitgang, sinds vele jaren, in het opzetten van een werkbaar systeem om deze rechten onder alle omstandigheden te waarborgen, met name in het geval van collectieve actie door gevangenispersoneel, komt neer op een ernstig gebrek in de samenwerking met het [Folter]Comité, een kwestie waarover opeenvolgende Belgische regeringen hun opvattingen aan het Comité meermalen kenbaar hebben gemaakt."

Het CPT doet vervolgens een oproep aan de Belgische autoriteiten en alle belanghebbenden, in het bijzonder de sociale partners, om "eens en vooral hun verantwoordelijkheid te nemen en snel een passende oplossing te vinden voor dit uitzonderlijk ernstig probleem dat zich niet in een lidstaat van de Raad van Europa zou mogen voordoen". Fijntjes merkt het CPT daarbij terecht op dat een gebrek aan middelen geen rechtvaardiging kan zijn voor het schenden van de basisrechten van gedetineerden en dat de staat een directe verantwoordelijkheid draagt tegenover iedereen die door de staat van zijn of haar vrijheid is beroofd. Het CPT benadrukt in haar publieke verklaring

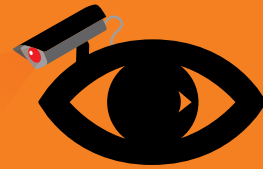
de precare situatie van geïnterneerden en maant de Belgische autoriteiten aan om hen "zo snel mogelijk over te brengen naar instellingen waar hun passende psychiatrische zorg kan worden geboden, vooral omdat juist zij extra kwetsbaar zijn in geval van collectieve acties in gevangenissen."

Een oplossing in het vooruitzicht?

De gevolgen van de openbare verklaring van het CPT lieten niet lang op zich wachten: op 1 augustus zette de Amsterdamse Internationale Rechtshulpkamer meerdere Belgische overleveringsverzoeken on hold. Enkele weken later kan de overlevering van de verdachten alsnog plaatsvinden, aangezien de Nederlandse rechters voldoende garanties zien in een brief van minister van Justitie Koen Geens die zich persoonlijk engageert om erop toe te zien dat de personen die aan België worden overgeleverd en in de gevangenissen van Antwerpen, Mechelen of Beveren worden gedetineerd, een normaal detentieregime kunnen genieten in overeenstemming met de richtlijnen van het CPT.⁵ Bovendien geeft minister Geens in de brief aan de Nederlandse officier van justitie aan dat de weg naar een gegarandeerde dienstverlening 'ondubbelzinnig is ingezet' met als expliciete doelstelling om deze tegen het einde van dit jaar te waarborgen. Daarbij wordt bovendien benadrukt dat de regering een geïntegreerde aanpak vooropstelt, met name aan de hand van een nieuw wettelijk kader met betrekking tot de organisatie van het gevangeniswezen en het statuut van het penitentiair personeel. Hiervoor zal de parlementaire procedure in het najaar worden opgestart. Het valt af te wachten hoe de vakbonden zullen reageren op dit wetsvoorstel. Tijdens het periodieke bezoek van het CPT dit voorjaar werd immers nog vastgesteld dat wat betreft de invoering van de gegarandeerde dienstverlening in de gevangenissen de meningen vaak lijnrecht tegenover elkaar staan. Met de openbare verklaring van het CPT zou de uiterst dringende noodzaak van een continue menselijke bejegening en gegarandeerde dienstverlening in de gevangenissen echter, na twaalf jaar talmen, onomstotelijk als een paal boven water moeten staan.

⁵ Zie voor een bespreking en de volledige brief: D. LEESTMANS, *Waarom Nederlandse rechters moeten overleveren of niet?*, <http://dredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/analyse/1.3048330>

BIG BROTHER AWARDS 2017

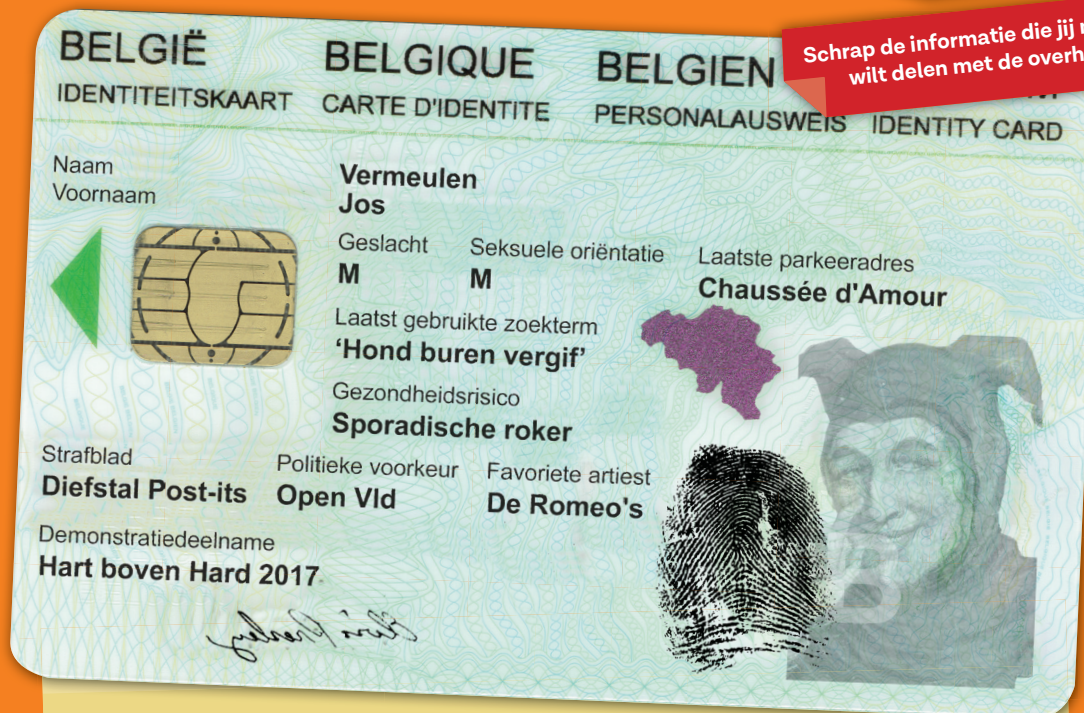


BIG BROTHER IS WATCHING US! 13/10/17 - KVS BRUSSEL

Thema van deze editie: **Overheidsbespiegeling.**

Wat weten onze overheden over ons? Waarom? En is dat nodig?

Schrap de informatie die jij niet wilt delen met de overheid.



Elk jaar ontvangt een persoon, een onderneming, een overheidsinstelling of een maatregel de "prestigieuze" Big Brother Award. Dit jaar nemen we onze overheden onder de loep. Wat weten onze overheden van ons en waarom? Waar overschrijden ze hierin een rode lijn?

Wie/wat verdient een Big Brother Award?

- 👉 **Het netwerk van slimme camera's**
#alleverplaatsingenverdacht
- 👉 **Het massale screenen van burgers**
#wiemagnaarTomorrowland?
- 👉 **De aangepaste wet op bijzondere onderzoeksmethoden** #powerforbigbrother
- 👉 **Smart Cities** #beheersdeburger
- 👉 **De Europese trend van 'state hacking'**
#staatsmalwareinjecomputer

Meer weten?
Deelnemen aan een debat?
Vragen stellen aan experts?
Kom naar de Big Brother Awards, editie 2017!

PRIJZEN WORDEN UITGEREIKT DOOR NIGEL WILLIAMS TIJDENS EEN SPECIALE 'BIG BROTHER-CONFERENCE'

**STEMMEN ÉN INSCHRIJVEN:
BIGBROTHERAWARDS.BE**

Meer informatie over het programma, inschrijven en inkomprizen vind je op de website.



Met steun van de Vlaamse overheid

V.U.: Jos Vander Velpen, Gebroeders de Smetstraat 75, 9000 Gent