

Terugblikken naar de toekomst? Ontwikkelingen in besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven?

Luc Robert¹, Benjamin Mine², Eric Maes³,
Alexia Jonckheere⁴ & Olivia Nederlandt⁵

In deze bijdrage blikken we terug op recente wijzigingen in de besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen (verder: UV) en penitentiaire verloven (verder: PV). Als startpunt nemen we de bevindingen van een onderzoek uit 2012-2013 dat door onderzoekers van het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminalistiek (NICC) werd uitgevoerd.⁶ Die studie kwam er op vraag van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (kortweg: DG EPI), naar aanleiding van spanningen die destijds bestonden tussen gevangenisdirecteurs - die een advies moeten geven - en de Directie Detentiebeheer (verder: DDB) - die een beslissing neemt. Uit de studie bleek onder meer dat positieve directieadviezen weinig garantie vormden op een toekenning van UV of PV en dat UV en PV spaarzaam werden toegekend (zie verder). In deze bijdrage traceren we of daarin veranderingen gekomen zijn. Met andere woorden: is de besluitvorming inzake UV en PV sedert 2012 veranderd en, zo ja, hoe?

De formele regeling van de besluitvorming omtrent UV en PV komt beknopt in een eerste deel van deze bijdrage aan bod. In het voorjaar van 2019 werd een stand van zaken opgemaakt over de ontwikkelingen in de besluitvorming omtrent UV en PV, waarover in 2020 internationaal gerapporteerd werd.⁷ We hernemen hier in een tweede deel de belangrijkste elementen uit die

bijdrage, met bijzondere aandacht voor de tendensen die zich aftekenen bij de toekenning van UV en PV. In een derde deel wordt stilgestaan bij de huidige coronamaatregelen inzake UV en PV die de eerdere tendens - tijdelijk? - onderbreken. Als we vooruitkijken naar de post-coronaperiode, dan blijft het vooralsnog onzeker of er in de toekomst een voortzetting komt van de tendensen uit het recente verleden - vandaar het vraagteken in de titel.

Het normatieve kader in een notendop

Wat volgt is een zeer summiere beschrijving van de regelgeving omtrent UV en PV. Voor meer informatie verwijzen we graag naar andere bijdragen.⁸ In deze bijdrage beperken we ons enkel tot UV en PV voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf die zich nog in de gevangenis bevinden. UV en PV kunnen ook bijvoorbeeld aan personen onder elektronisch toezicht toegekend worden, maar daar gaan we hier niet op in.

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 strafuitvoeringsmodaliteiten⁹ bevat een regeling voor twee vormen van uitgaansvergunning en regelt eveneens het penitentiair verlof. Er is de zogenaamde

1 Postdoctoraal onderzoeker (BOF-mandaat), IRCP, UGent en gastonderzoeker, NICC. Correspondentie: Luc.Robert@UGent.be.
2 Senior onderzoeker/werkleider, Operationale Directie Criminologie, NICC.
3 Senior onderzoeker/werkleider, Operationale Directie Criminologie, NICC.
4 Senior onderzoeker/werkleider, Operationale Directie Criminologie, NICC.
5 Docent aan de Université Libre de Bruxelles (ULB), gastdocent aan de Université Saint-Louis (USL)-Bruxelles en postdoctoraal onderzoeker F.R.S.-FNRS.
6 B. MINE en L. ROBERT, *Analyse van werkprocessen van de directie detentiebeheer en lokale gevangenisdirecties in het kader van de advies- en besluitvorming inzake bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten / Analyse des processus de travail de la direction gestion de la détention et des directions pénitentiaires locales dans le cadre de la formulation d'avis et de la prise de décisions en matière de modalités d'exécution des peines*, Brussel, NICC, onuitgegeven onderzoeksrapport, Collectie van onderzoeksrapporten en onderzoeksnota's nr.33, 2013, 318 p. (De volledige tekst staat online op: https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_33.pdf).
7 L. ROBERT, B. MINE, E. MAES en A. JONCKHEERE, "Structuring Discretion Among Belgium's Prison Leave Decision-makers", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 265-283. Dank aan Kristof Van Langenhoven (NICC) om een draft vertaling te maken.
8 O.a. E. MAES, B. MINE en L. ROBERT, "La réglementation en matière d'octroi de congés pénitentiaires et de permissions de sortie depuis la loi relative au statut juridique externe du 17 mai 2006" in B. MINE en L. ROBERT (Eds.), *Uitgaansvergunningen en penitentiair verlof: de deur op een kier / Permissions de sortie et congé pénitentiaire: la porte entrouverte*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2014, 35-46.
9 B.S. 15 juni 2006.

‘occasionele’ uitgaansvergunning die op elk ogenblik van de detentieperiode kan worden toegekend om de belangen van de veroordeelde te behartigen wanneer daartoe diens aanwezigheid buiten de gevangenis nodig is of om een medisch onderzoek of medische behandeling buiten de gevangenis te ondergaan (art.4 §2).

Daarnaast is er de ‘periodieke’ uitgaansvergunning die gekoppeld is aan de toelaatbaarheidsdatum tot een voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) en die de veroordeelde toelaat om vanaf twee jaar voor de toelaatbaarheid tot VI, aan de hand van UVs die eventueel een bepaalde periodiciteit hebben (bv. in het kader van een behandeling *extra muros*), diens sociale re-integratie voor te bereiden (art.4 §3). Een derde bijzondere strafuitvoeringsmodaliteit betreft het penitentiair verlof, waarvoor een veroordeelde in aanmerking komt vanaf één jaar voorafgaand aan de toelaatbaarheidsdatum voor VI. Het PV heeft tot doel om de sociale re-integratie voor te bereiden en/ of de familiale, affectieve en sociale contacten van de veroordeelde in stand te houden en te bevorderen (art.6 §2). UV geldt voor een maximum van 16 uren per dag.

Bij een aanvraag voor een ‘periodieke’ UV dient het aantal UVs vermeld te worden (bv. 10 UVs voor het bijwonen van therapie buiten detentie). PV wordt toegekend voor een maximale duur van 36 uren en dit driemaal per trimester, in principe vanaf toekenning tot aan het eind van de detentie, met een automatische verlenging van rechtswege. Dit toont aan dat PV geldt als een deel van het standaardregime van detentie.

Over de modaliteiten UV en PV wordt beslist door de minister, *de facto* de Directie Detentiebeheer van de centrale administratie binnen DG EPI. De procedure begint telkens bij de veroordeelde die een verzoek indient bij de directie van de gevangenis waar hij is opgesloten. De directie van de gevangenis dient vervolgens een advies op te stellen omtrent de gevraagde modaliteit. Dat advies wordt, samen met de vraag van de veroordeelde en andere dossierstukken aan de DDB bezorgd (bv. een eventueel verslag van de psychosociale dienst van de gevangenis, andere documenten ter staving van de aanvraag, een eventueel verslag van de justitieassistent in het geval van een vraag voor PV).

Elke vraag voor UV of PV wordt beoordeeld aan de hand van meerdere criteria. Een eerste criterium betreft de formele toelaatbaarheidsdatum: komt de persoon al in aanmerking voor (een ‘periodieke’) UV of PV? Ten

tweede worden drie contra-indicaties beoordeeld. Deze betreffen het risico om zich aan de uitvoering van de straf te onttrekken, het risico om nieuwe ernstige strafbare feiten te plegen tijdens de modaliteit en het risico dat de gedetineerde de slachtoffers lastigvalt. Er kunnen eventueel bijzondere voorwaarden opgelegd worden om tegemoet te komen aan deze contra-indicaties (bv. het vermijden van bepaalde plaatsen om contact met het slachtoffer te vermijden). Een laatste voorwaarde is dat de veroordeelde akkoord moet gaan met de algemene en eventuele bijzondere voorwaarden die tijdens UV of PV worden opgelegd.

Na ontvangst van het directieadvies begint een termijn van 14 werkdagen te lopen waarbinnen DDB moet beslissen over de toekenning. Die termijn kan éénmaal met 7 werkdagen verlengd worden. Als DDB niet beslist binnen de wettelijke termijn en het directieadvies is positief, dan wordt de gevraagde modaliteit toegekend. Deze elementen illustreren dat de directie en DDB twee kernactoren zijn in de besluitvorming inzake UV en PV.

Tegen de beslissing van DDB is geen hoger beroep mogelijk. Het Hof van Cassatie oordeelde op 13 november 2013 echter dat gevangenen een subjectief recht hebben op strafuitvoeringsmodaliteiten indien aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan, wat onderstreept dat UV en PV geen ‘gunst’-maatregelen zijn. Daarvoor kunnen gedetineerden in kortgeding gaan, in geval van een onterechte weigering van een modaliteit bijvoorbeeld.¹⁰

In 2016 introduceerde de wetgever het ontbreken van een legale verblijfsvergunning in het land als een uitsluitingscriterium voor een verlenen van een uitgaansvergunning. Op 21 december 2017 sprak het Grondwettelijk Hof zich uit tegen die voorwaarde. De beslissing van het Grondwettelijk Hof bevestigt dat geen enkele veroordeelde, met inbegrip van personen zonder verblijfsrecht in België, principieel uitgesloten wordt van een uitgaansvergunning.

Hoewel het niet mogelijk is dit binnen het beperkte bestek van deze bijdrage te behandelen, moet ook worden gewezen op het bestaan van drie vormen van ‘verlengd penitentiair verlof’ die buiten een wettelijk kader werden gecreëerd: verlengd penitentiair verlof ingevoerd wegens de staking van het gevangenispersoneel in Franstalige gevangnissen in het voorjaar van 2016, verlengd penitentiair verlof om de overbevolking aan te pakken tussen juli 2017 en augustus 2018 en het verlengd penitentiair verlof om de pandemie te bestrijden.

10 Voor voorbeelden uit de rechtspraak, zie: S. BERBUTO en M. NÈVE, “La justice s’arrête-t-elle encore aujourd’hui aux portes du pénitencier?”, *Actualités en matière pénitentiaire*, Limal, Anthemis, 2019, p. 35-37 en p. 47-50.

Ontwikkelingen inzake de besluitvorming over UV en PV

Over de besluitvorming omtrent UV en PV was tot het NICC-onderzoek in 2012-2013 weinig informatie beschikbaar. Er waren geen cijfers beschikbaar over het aantal aangevraagde UVs en PVs en over de verhouding tussen directieadviezen en beslissingen van DDB. Hoe beide actoren concreet tewerk gingen bij het opmaken van hun advies of beslissing, was destijds ook niet gekend door andere actoren, wat bij directies en DDB zelf ook tot misverstanden en frustraties leidde. Het NICC-onderzoek bracht de besluitvorming vrij uitvoerig in kaart. Daarover is elders uitgebreid gerapporteerd.¹¹

Kort nadat de resultaten van het NICC-onderzoek waren vrijgegeven, werd een interne LEAN-audit over de besluitvormingsprocedures van de gevangenisdirecties en het DDB-personeel uitgevoerd.¹² Zowel op basis van de NICC-studie als op basis van het LEAN-auditrapport werden vanuit DDB intern stappen gezet om de besluitvorming bij te sturen.

In deze bijdrage belichten we enkele tendensen in de besluitvorming omtrent UV en PV sinds de NICC-studie. Daarvoor zijn interne documenten geraadpleegd, voerden we informele gesprekken (twee voormalige adviseurs van de Nederlandstalige dienst van de DDB en een personeelslid met een uitgebreide ervaring als attaché binnen DDB) en verkregen we (eerder ongepubliceerde) nationale statistieken van DG EPI. Onze data hebben betrekking op de periode tot begin 2019 en dienden als basis voor een internationale publicatie over UV en PV in België. Aangezien we de belangrijkste resultaten van die publicatie ook voor een Vlaams lezerspubliek willen toegankelijk maken, hernemen we ze hier. Er zijn geen nieuwe gegevens verzameld voor dit deel van de tekst, wel bevat de bijdrage een deel over de coronamaatregelen en hun impact voor UV en PV (zie par. 4.).

We gaan hier in op drie ontwikkelingen. Een eerste tendens betreft het aantal toekenningen van UV en PV

tussen 2012 en 2018 dat in stijgende lijn zit. Ten tweede belichten we kort enkele wijzigingen in de relatie tussen directieadviezen en beslissingen van DDB, met als voornaamste punt een toenadering tussen de beslissingen van beide. Een derde ontwikkeling heeft te maken met het beperkt aantal mislukkingen in UV en PV.

Meer toekenningen van UV en PV

Tijdens het NICC-onderzoek (data uit 2012) werd in amper iets meer dan één op vier aanvragen voor PV overgegaan tot een toekenning, voor periodieke UV was dat iets minder dan de helft. Op basis van de nationale cijfers die we van DG EPI in 2019 bekomen hebben, kan een tendens uitgezet worden in het aantal toekenningen van UV en PV.¹³ De proportie toekenningen van de gevraagde UVs en PVs is ontegensprekelijk toegenomen. Voor PV is er bijna een verdubbeling tussen 2012 en 2018. Voor UV gaat het ook over een aanzienlijke stijging, van 44,6% in 2012 naar 58,5% in 2018, dus bijna 3 op 5 van de gevraagde UVs worden toegekend. Deze trend is duidelijk te zien in figuur 1, waar data voor zes jaren vermeld zijn. De cijfers van de toekenningen voor UV en PV staan per jaar vermeld; een trendlijn per modaliteit geeft ook een duidelijke stijging weer.¹⁴

Voor 2012 en 2012-2013 baseren we ons op de cijfers van het NICC-onderzoek en de LEAN-audit. We kunnen beschikken over recentere cijfers (jaren 2015 t.e.m. 2018) aangezien DDB sedert 2015 gebruik maakt van een intern ontwikkeld dataprogramma (E-fix), waarmee DDB nationale statistieken kan opstellen over het gevolg dat gegeven is aan de aanvragen van UV en PV en waarbij een kruising mogelijk is tussen directieadviezen en beslissingen van DDB.

Sinds 2018 bevat E-fix ook gegevens over de mislukkingen tijdens UV en PV. Die statistieken bestonden niet ten tijde van het NICC-onderzoek; destijds dienden de onderzoekers zelf deze gegevens te monitoren en in kaart te brengen. De monitoring van UV en PV aan de hand van het E-fix programma is een grote stap vooruit in het objectiveren van de besluitvorming inzake UV en PV.

11 Zie o.a. B. MINE en L. ROBERT, o.c., 2013; de bijdragen vanuit verschillende hoeken (onder meer directeurs, DDB, PSD, advocaten) in B. MINE en L. ROBERT (Eds.), o.c., 2014 ; L. ROBERT et al., o.c., 2020.
12 LEAN verwijst naar een specifieke benadering uit de organisatie- en managementliteratuur waarbij gestreefd wordt naar een optimalisering van processen en hun output, vandaar het concept lean. Meer daarover, zie Y. EL ALLOUCH en G. VAN AERSCHOT, *Rapport. Trajet de formation LEAN. Processus: « Traiter les demandes de modalités d'exécution de la peine de la compétence du Ministre »*, Brussel, onuitgegeven intern rapport, DG EPI, 2014, 90 p. Zie ook J. ROBBERECHTS en V. SCHEIRS, "Connecting the dots. De evolutie binnen de Directie Detentiebeheer Noord bij elkaar gepuzzeld", *FATIK* 2016, afl. 151, 5-11.
13 Voor het NICC-onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen occasionele en periodieke UVs. Voor de cijfers in het LEAN-rapport en de cijfers bekomen van DDB betreft het de twee modaliteiten samen. In de NICC-studie waren de proporties toekenningen voor occasionele en periodieke UVs zeer gelijkaardig (bv. na positief directieadvies respectievelijk 60,5% en 59,1%, zie B. MINE en L. ROBERT, o.c., 2013, p. 195 e.v.).
14 We merken op dat het hier nog steeds over een beperkte tijdsperiode gaat. De daling vanaf 2016 blijft zeer beperkt en heeft een beperkt effect op de trendlijn. In de toekomst zal het duidelijk worden of dit wijst op het begin van een daling die zich voortzet, dan wel of het louter een statistische schommeling betreft.

Anderzijds ontbreken nog enkele belangrijke gegevens, waaronder data over het aantal unieke veroordeelden dat een aanvraag voor UV en/of PV indient. Vaak dient één en dezelfde veroordeelde op korte termijn immers meerdere aanvragen in.¹⁵ Ook blijft het vooralsnog niet gedocumenteerd hoeveel veroordeelden in aanmerking komen voor UV en PV en hoeveel daarvan er ook al een aanvraag voor (één van) deze modaliteiten ingediend hebben. Er vindt ook voor een formeel directieadvies al een deel van de besluitvorming plaats, in de eerste plaats in hoofde van de veroordeelde zelf, maar ook de psychosociale dienst van de gevangenis en diensten van de Vlaamse Gemeenschap zijn daarbij doorgaans al betrokken, wat voor sommige veroordeelden betekent dat ze op basis van feedback van die instanties nog even (aangeraden/gevraagd worden te) wachten alvorens UV of PV te vragen. Die voorgaande fase kan dus inhouden dat er (nog) geen vraag voor UV en/of PV ingediend is, omdat de voorbereidingen in de richting van een UV of PV nog niet als voldoende ingeschat worden om kans te maken op een positief advies, laat staan op een positieve beslissing.

Meer samenhang tussen directieadviezen en beslissingen DDB

Eén van de belangrijkste problemen ten tijde van het NICC-onderzoek was de manier waarop zowel

gevangenisdirecteurs als DDB elk los van elkaar in een eigen beslissingslogica zaten, zonder dat hierover onderling veel contact was, terwijl ze in dezelfde beslissingsketen zitten. Er was weinig zicht op het werk dat de andere actor verrichtte en veel frustraties

volgden daaruit. Na het NICC-onderzoek en de LEAN-audit zijn binnen DDB een aantal stappen gezet om het samenspel tussen beide actoren te verbeteren. In 2015 en 2016 heeft het Nederlandstalige deel van DDB een interne studie uitgevoerd waarbij gekeken werd naar argumenten in negatieve directieadviezen.

Op basis van 1283 negatieve adviezen die gecodeerd werden, kwam een lijst van 41 argumenten naar voor.

DDB bekeek daarnaast ook de eigen beslissingen. Daaruit kwam naar voor dat sommige van de meest gebruikte argumenten niet expliciet gelinkt waren aan de wettelijke contra-indicaties, waaronder de persoonlijkheid van de veroordeelde, het minimaliseren

van de gepleegde feiten, de ‘weg der geleidelijkheid’ (het idee van veroordeelden progressief meer vrijheid moeten krijgen, in deze context dus eerst UV en dan pas PV).¹⁶ DDB en gevangenisdirecties hebben over dit intern onderzoek onderling gecommuniceerd, wat potentieel tot een betere onderlinge afstemming heeft geleid. Uit figuur 2 blijkt dat er tussen 2012 en 2018 veel meer overeenstemming is gekomen tussen positieve directieadviezen en beslissingen tot toekenning door DDB.

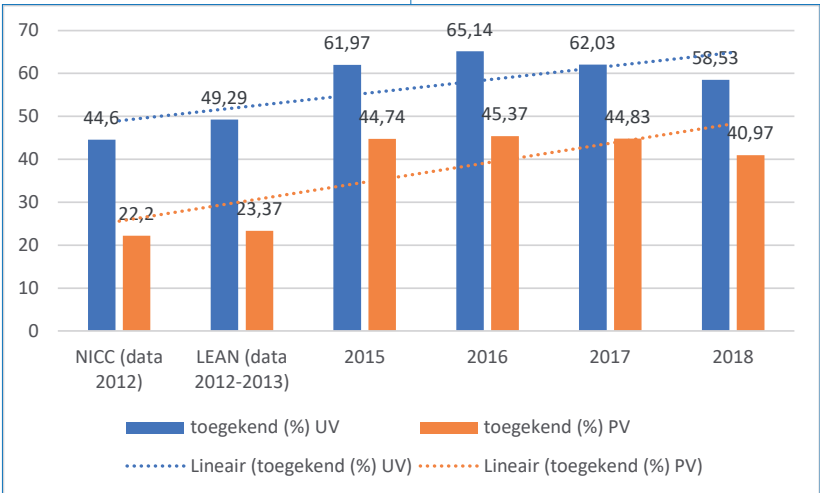


Fig.1. Proportie toegekende UV en PV (2012-2018)

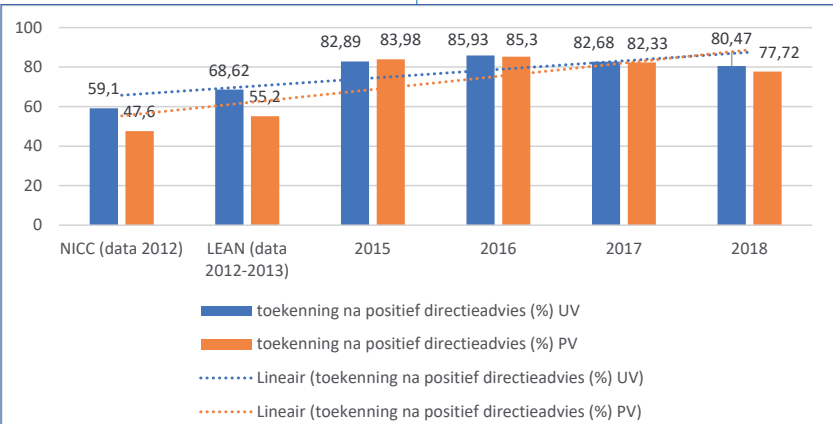


Fig.2. Proporties toekenning door DDB na een positief directieadvies

15 Zie bv. B. MINE en L. ROBERT, o.c., 2013, 221-220. Op een periode van 3 maanden diende 67% van de gedetineerden die een vraag voor (één van) deze modaliteiten indienden 1 vraag voor een modaliteit in; 33% van hen diende 2 tot 7 vragen voor UV en/of PV in.

16 De drie meest voorkomende argumenten waren: ‘gebrek aan concrete vooruitzichten inzake reclassering’ (36%), ‘ontvluchtingsgevaar/eerdere pogingen tot ontvluchting’ (33%), en ‘PSD onderzoek ontbreekt/is nog niet afgerond’ (30%).

In 2012 werd bij UV in drie op vijf gevallen een positief directieadvies gevolgd door DDB, voor PV betrof het minder dan de helft. Dit cijfer objectiverde de onderhuidse spanningen en frustraties tussen gevangenisdirecties en DDB die er destijds leken te bestaan. Bij gevangenisdirecties vond men de besluitvorming van DDB veel te streng, binnen DDB vond men dat gevangenisdirecteuren veel te snel een positief advies gaven. Die spanningen zijn in de NICC-studie gedocumenteerd aan de hand van interviews en vragenlijstonderzoek.

In 2018 valt op dat voor beide modaliteiten positieve directieadviezen veel vaker gevolgd zijn door de toekenning van UV respectievelijk PV. In ongeveer vier op vijf positieve directieadviezen bij UV en PV volgt in 2018 een toekenning van de gevraagde modaliteit. Dat is een sterke sprong vooruit in de richting van meer overeenkomst. Of dit een goede zaak is, hangt ook af van de besluitvorming van directeuren en de voorgaande stappen. Zo blijft het nog onduidelijk of deze trend (deels) het gevolg is van meer negatieve directieadviezen. In de gesprekken die we over de wijzigingen met enkele leden van DDB hadden, kwam dit niet naar voor als een mogelijke verklaring. De onderlinge communicatie tussen DDB en gevangenisdirecties over het argumenteren van adviezen en beslissingen kan zeker een positieve rol spelen bij het dichter naar elkaar toe evolueren in de beslissingen voor UV en PV, maar in de gesprekken kwam dit niet als een doorslaggevend element naar voor. Deze cijfers suggereren een betere afstemming op elkaar.

Anderzijds kregen we tijdens de gesprekken ook te horen dat de aanpak van DDB bij negatieve directieadviezen gewijzigd was. Ten tijde van het NICC-onderzoek werden negatieve directieadviezen stevast gevolgd door een DDB beslissing tot weigering van de gevraagde modaliteit. In het voorjaar van 2019 stelden onze gesprekspartners, los van elkaar, dat negatieve directieadviezen geregeld nagekeken worden en dat er soms overgegaan wordt tot een beslissing tot toekenning na een negatief advies. Op basis van de cijfers die DDB ter beschikking stelde, bleek dat wel beperkt te blijven. In 2015 ging het over 53 beslissingen (op een totaal van 3156

negatieve adviezen, dus ca 1,7%), in 2016 betrof het 53 beslissingen (op een totaal van 2781 negatieve adviezen of 1,7%), in 2017 waren het 39 beslissingen (op een totaal van 2943 negatieve adviezen of 1,8%) en in 2018 volgde in 42 dossiers een beslissing tot toekenning van de gevraagde modaliteit (op een totaal van 3242 negatieve adviezen of 1,3%). Dat er negatieve adviezen gewijzigd worden, is anders dan tijdens het NICC-onderzoek. Het lage percentage suggereert vrij grote overeenstemming tussen gevangenisdirecties en DDB in termen van de beoordeling van aanvragen bij UV en PV.

Mislukkingen tijdens UV en PV

Op 29 mei 2018 doodde Benjamin H. in Luik tijdens zijn penitentiair verlof twee agentes en een toevallige voorbijganger. Eerder had hij al 13 keer PV gekregen en had hij de gevangenis ook al 11 keer met UV verlaten. Dit zwaar incident vestigde de publieke schijnwerpers op UV en PV. Ondanks dit zware incident moet gezegd dat UV en PV een zeer laag aantal mislukkingen telt, zowel in België als in andere landen met gelijkaardige modaliteiten.¹⁷ Deze mislukkingen betreffen doorgaans een laattijdige terugkeer naar de gevangenis. Het NICC-onderzoek in 2012 was niet specifiek gefocust op mislukkingen tijdens UV en PV, maar op de werkprocessen en besluitvorming van directies en DDB. Wel is bij de studie in kaart gebracht hoeveel mislukkingen er waren ten aanzien van het totaal aantal toegekende modaliteiten voor de onderzochte populatie; dat kwam op zo'n 2% neer.¹⁸ Binnen de centrale gevangenisadministratie bestaat bovendien het besef dat het nastreven van een nul-risico contraproductief zou zijn. Eerder dient te worden gereflecteerd over wat een toelaatbaar niveau kan zijn voor het aanvaarden van risico's.¹⁹ In het activiteitenverslag van 2016 geeft DG EPI ook aan dat er meer UV en PV worden toegekend, maar "dat er geen sprake is van meer mislukte modaliteiten".²⁰

Het programma E-fix registreert sinds enkele jaren mislukkingen tijdens UV en PV. Het aantal mislukkingen wordt geteld en er is een lijst met de omschrijving van de mislukking, waaronder het plegen van nieuwe delicten, het binnenbrengen van drugs in de gevangenis, het laattijdig terugkeren

17 O.a. voor Duitsland, F. DÜNKEL, "Vollzugslockerungen im deutschen Strafvollzug – Gesetzgebung und Praxis", *Revue Suisse de Criminologie* 2015, afl. 1, 13-23; voor Frankrijk, M.HERZOG-EVANS, "French Prison Day Leave and the Rationale Behind It: Resocialisation or Prison Management?", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 260; voor Denemarken, A. STORGAARD, "Prison Leave in Denmark: How a Tradition of Combining Rehabilitation with Discipline Developed into Putting Access to Justice at Risk", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 222-223; voor Finland, A. KEINÄNEN, M. KILPELÄINEN, J. PAJUOJA en S. TYNI, "Prison Leave in Finland: Legal and Empirical Fundamentals of an Established Practice", *European Journal on Criminal Policy and Research* 2020, 188. Ook in België is dit nagegaan, eerst door K. KLOECK, "Het systematisch penitentiair verlof: sluitstuk van een veilige strafuitvoering of draaischijf voor een vernieuwde penitentiaire aanpak?", *Panopticon* 1983, 542-561; recenter door L. ROBERT en B. MINE, "Epiloog" in B. Mine en L. Robert (Eds.), o.c., 2014, 263-265.

18 Zie L. ROBERT en B. MINE, o.c., 2014, 263-265.

19 I. MILIS, "Maatregelen in het kader van de strafuitvoering: beleidsmatige en organisatorische initiatieven die bijdragen tot een optimalisering van de processen voor 'uitgaansvergunningen en penitentiair verlof'" in B. MINE en L. ROBERT (Eds.), o.c., 2014, 211-224.

20 DG EPI, *Jaarverslag 2016*, Brussel, Federale Overheidsdienst Justitie, 2017, 20.

naar de gevangenis. De registratie van zowel het aantal als de aard van de mislukkingen is een belangrijk element voor de besluitvorming. Toch blijven deze gegevens vooralsnog onvolledig, wat de interpretatie ervan bemoeilijkt. Zo ontbreekt het aan achtergrondinformatie en duiding bij deze cijfers. De cijfers over UV groeperen trouwens beide types UV, terwijl die toch vanuit een andere finaliteit (en mogelijk ook op andere momenten in de detentie) toegekend worden. We ontvingen van DDB cijfers over mislukkingen in de tweede helft van 2018. Daaruit blijkt dat UV 115 keer werd herroepen. De drie belangrijkste redenen daarvoor zijn: late terugkeer naar de gevangenis (43 keer), andere redenen (niet gespecificeerd) (20 keer) en UV niet gebruiken voor de afgesproken doelen (9 keer). Daarnaast waren er in diezelfde periode 3 herroepingen wegens het plegen van nieuwe delicten en 4 herroepingen van UV wegens verdenking van het plegen van nieuwe feiten. PV werd in diezelfde periode 87 keer herroepen. 21 keer gebeurde dat omwille van een laattijdige terugkeer naar de gevangenis, 18 keer omwille van andere redenen (niet gespecificeerd), 9 keer wegens het binnenbrengen van drugs in de gevangenis. PV is ook 2 keer herroepen wegens het plegen van een nieuw strafbaar feit en 3 keer wegens verdenking van het plegen van nieuwe feiten.

Deze cijfers hebben hun beperkingen. Zo zouden ze moeten worden afgezet tegenover het totaal aantal keren dat veroordeelden onder UV en PV de gevangenis in die periode hebben verlaten. Die aantallen liggen immers veel hoger dan het aantal beslissingen omtrent UV en PV tijdens zo’n periode, want PV loopt overheen de ganse detentie verder voor alle veroordeelden die dat toegekend krijgen en periodieke UVs kunnen eveneens over een langere periode doorlopen. Voorlopig ontbreekt dit soort informatie, maar het is duidelijk dat dit zeer beperkte mislukkingscijfers zijn: 202 herroepingen op een half jaar, waarvan 5 wegens nieuwe feiten en 7 op verdenking dat nieuwe feiten gepleegd zijn. Bovendien zouden deze mislukkingen ook best afgezet worden tegenover het aantal veroordeelden dat de gevangenis in deze periode verlaten heeft. Het is immers perfect mogelijk dat één en dezelfde persoon zowel een herroeping van UV als van PV krijgt.

Het blijft uitkijken naar meer gedetailleerde cijfers, maar vooralsnog bevestigen deze gegevens dat mislukkingen zeer zelden te maken hebben met nieuwe delicten en dat het totaal aantal mislukkingen

(als verzamelterm voor alle soorten problemen tijdens UV en PV) zeer beperkt blijft.

‘On hold’: UV en PV tijdens de pandemie

Het afgelopen jaar, in het bijzonder vanaf maart 2020, heeft voor het gevangeniswezen in vele opzichten de normale gang van zaken doorkruist. In de strijd tegen de Covid-19-pandemie zijn er diverse maatregelen genomen, onder meer op basis van diverse aanbevelingen door internationale en Europese instellingen (zoals bv. de Verenigde Naties, de Wereldgezondheidsorganisatie, het Europees anti-Foltercomité (CPT)). Gevangenis en dicht- tot zelfs overbevolkte plaatsen waar sociale afstand niet mogelijk is, hebben een verhoogd risico op een zeer snelle verspreiding van het virus. Als het virus in de gevangenis binnenraakt, riskeren gedetineerden snel besmet te raken, wat fataal kan zijn voor degenen met een zwakkere gezondheid. Bovendien weten we dat gedetineerden over het algemeen een slechtere lichamelijke en geestelijke gezondheid hebben dan de algemene bevolking.²¹ Door de aard zelf van uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven, waarbij men de gevangenis gedurende korte tijd verlaat en er naar terugkeert, hoeft het niet te verbazen dat deze modaliteiten ook het voorwerp uitmaken van coronamaatregelen. We geven hier beknopt een overzicht van de maatregelen die sedert het begin van de maatregelen tot op vandaag een impact hebben op UV en PV.

De wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)²², stelde de regering in staat om bij koninklijk besluit na overleg in de Ministerraad maatregelen te nemen, desgevallend met terugwerkende kracht, uiterlijk tot 1 maart 2020 (art. 2). Op basis van art.5, §1, 7° kunnen maatregelen genomen worden om “de goede werking van gerechtelijke instanties te waarborgen, en meer in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling, zowel op burgerlijk als op strafrechtelijk niveau”. Dit kon met name door de regels aan te passen “inzake de procedure en nadere regels voor de voorlopige hechtenis en voor de uitvoering van straffen en maatregelen”, maar dit enkel “met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en met inachtneming van de rechten van verdediging van de

21 Het Federaal Expertisecentrum Gezondheidszorg (KCE) heeft de organisatie van de gevangenisgezondheidszorg geïnventariseerd en voorstellen voor hervormingen geformuleerd. Het KCE rapport geeft een alarmerende evaluatie van de toestand van de gezondheidszorg in de Belgische gevangenis: PK. MISTIAEN, M. DAUVIRIN, M. EYSEN, D. ROBERFROID, L. SAN MIGUEL en I. VINCK, *Gezondheidszorg in Belgische gevangenis: huidige situatie en toekomstige scenario's – Synthèse*. Health Services Research (HSR), Brussel, Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, KCE Reports 293.
22 B.S. 30 maart 2020.

rechtszoekenden” (art. 5 § 1, 7°).

Overeenkomstig deze wet werd op 9 april 2020 een koninklijk besluit aangenomen: koninklijk besluit nr. 3 houdende diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.²³ De maatregelen genomen door dit besluit waren van toepassing tot 17 juni 2020.²⁴ Op dezelfde dag stuurde DG EPI de directie van de penitentiaire inrichtingen een collectieve brief nr. 153 waarin wordt uitgelegd hoe de bepalingen van het besluit in de praktijk kunnen worden toegepast.

Na deze eerste periode hernamen UVs en PVs, maar het was niet lang wachten tot een tweede golf van coronabesmettingen begon. Niet-gepubliceerde coronavirus-instructies van DG EPI schorsten UV en PV vanaf 2 november 2020 voor een periode van 6 weken. Het gebrek aan juridische onderbouwing van deze opschorting werd ‘rechtgezet’ op basis van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19.²⁵ Art. 80 van deze wet voert retroactief de opschorting in van UV en PV vanaf 2 november 2020. Op basis van een Ministerieel Besluit van 23 december 2020²⁶ loopt de periode van opschorting van 2 november 2020 tot en met 19 januari 2021 (art. 1). Een Ministerieel Besluit van 15 januari 2021²⁷ verlengt deze periode van 20 januari 2021 tot en met 31 maart 2021 (art.1). Op het moment van schrijven geldt deze schorsing nog.²⁸ Het valt nog af te wachten of de vaccinatiecampagne voldoende momentum krijgt en mutaties van het

coronavirus geen nieuwe golf veroorzaken, want anders dreigt een derde periode van opschorting. Dat de opschorting van UV en PV sporen zal nalaten bij tal van veroordeelden die hun re-integratietraject voorbereidden en dat onderbroken zagen worden, lijkt voor zich te spreken. Reclasseringsplannen hebben vertraging opgelopen of zijn aan herziening toe wegens alle vertragingen. Daarnaast zal de sociaal-economische situatie buiten de muren in de nasleep van de pandemie niet meteen positieve effecten hebben voor de reclasseringsperspectieven, met potentieel meer faillissementen en een stijgende (langdurige) werkloosheid voor niet-gedetineerden. Een reclassering opzetten in deze context zal een bijkomende uitdaging vormen. Net zoals er in de zorgsector heel wat ingrepen uitgesteld zijn, wat tot schadelijke neveneffecten leidt voor diegenen die hun ingreep uitgesteld zien worden door corona, zal de opschorting van UV en PV ook meerdere schadelijke neveneffecten genereren voor de betrokkenen zelf. Of zij ter compensatie voor de opschorting van hun UV/ PV nadien gemakkelijker toegang krijgen tot UV/PV (bv. door DDB met een ander oog deze dossiers te laten beoordelen) en of en hoe de SURB bij de beoordeling van hun reclasseringsdossiers nadien een ‘corona-correctie’ inbouwt, is nog koffiedik kijken - en eerder onwaarschijnlijk. *Regula recta est?*²⁹

Afsluitend rijst de vraag of de tendensen die hierboven beschreven zijn, na een onderbreking wegens de coronamaatregelen, binnen afzienbare tijd terug hernomen en voortgezet worden. Dat blijft een open vraag en is van veel factoren afhankelijk. Hopelijk kunnen we daar binnen enkele jaren een nieuw licht op werpen.

23 B.S. 9 april 2020.
24 Koninklijk besluit van 13 mei 2020 tot verlenging van de maatregelen genomen bij het Koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 tot diverse bepalingen inzake strafprocedure en uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, B.S. 13 mei 2020. Dit besluit trad in werking op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad.
25 B.S. 24 december 2020.
26 Voluit: Ministerieel besluit van 23 december tot vaststelling van de periode van opschorting van de uitvoering van bepaalde uitgaansmodaliteiten van gedetineerden ter uitvoering van artikel 62 van de wet van xx december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19, B.S. 24 december 2020. De ‘xx’-datering werd later in een erratum aangepast (20).
27 Voluit: Ministerieel besluit van 15 januari 2021 tot vaststelling van de periode van opschorting van de uitvoering van bepaalde uitgaansmodaliteiten van gedetineerden ter uitvoering van artikel 62 van de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen de verspreiding van COVID-19, B.S.19 januari 2021.
28 Zie ook het meest recente overzicht van O. NEDERLANDT en A.-S. VANHOUCHE in dit nummer. Elders geven ze ook al een overzicht van de eerste maatregelen, zie A.-S. VANHOUCHE en O. NEDERLANDT, “Een bespreking van het koninklijk besluit over de strafprocedure en de uitvoering van straffen en maatregelen in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19”, FATIK 2020, afl.166, 4-11.
29 ‘De regel is recht’. Vrij vertaald wijst de vraag hier op de (in)flexibiliteit van het recht, rekening houdend met de omstandigheden.