

15 jaar strafuitvoeringsrechbanken: teenagers under control?

Olivia Nederlandt¹

Er zijn momenteel vier wetten die de basis vormen van het penitentiair recht in België: de eerste wet is de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden (BS 1 februari 2005), de tweede is de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en aan de slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (BS 15 juni 2006), hierna verkort weergegeven als WERV en de derde is de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken (BS 15 juni 2006). Recent kwam er daar een vierde wet bij: de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel (BS 11 april 2019).

Die penitentiaire wetten stipuleren dat de uitvoering van de vrijheidsstraf tot doel heeft om de re-integratie van veroordeelden voor te bereiden. In dat kader wordt in de wetten enerzijds gepreciseerd dat de veroordeelde gebruik dient te maken van de tijd doorgebracht in detentie om deel te nemen aan activiteiten gericht op re-integratie en herstel, aangepast aan het profiel van de veroordeelde, en vastgelegd in een "individueel detentieplan". Anderzijds wordt vermeld dat de vrijlating uit de gevangenis moet worden georganiseerd middels een "sociaal reclasseringsplan". Zolang de veroordeelde in detentie zit, geldt het individuele detentieplan; van zodra de veroordeelde strafuitvoeringsmodaliteiten heeft, dan neemt het sociaal reclasseringsplan het over. De strafuitvoeringsmodaliteiten zijn zodanig vastgelegd dat de veroordeelde zijn vrijheidsstraf(fen) buiten de gevangenis kan uitzitten. Die modaliteiten zijn divers en variëren van een uitgaansvergunning tot een voorwaardelijke invrijheidstelling. De beslissing om een modaliteit toe te kennen of te weigeren, maar ook om de toegekende modaliteit op te schorten, te herzien of te herroepen, ligt bij het gevangeniswezen voor wat betreft de modaliteiten die de aard van de straf niet fundamenteel veranderen (bijvoorbeeld een

uitgaansvergunning van één dag of een penitentiair verlof van twee dagen). De verantwoordelijkheid voor andere modaliteiten (zoals elektronisch toezicht, beperkte detentie of voorwaardelijke invrijheidstelling) ligt dan weer bij de rechterlijke macht. Met betrekking tot de modaliteiten die door de rechterlijke macht worden vastgesteld, voorziet de WERV twee afzonderlijke regimes. Indien het deel van de uit te voeren vrijheidsstraf(fen) meer dan drie jaar bedraagt, is de strafuitvoeringsrechtbank (hierna SURB) bevoegd. Indien de straf daarentegen minder dan of gelijk is aan drie jaar, dan is het de strafuitvoeringsrechter (hierna SUR) die de beslissing neemt. De SUR kreeg bovendien diverse bijzondere bevoegdheden (voorlopige invrijheidstelling om gezondheidsredenen, strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek, enz.).

Vóór de goedkeuring van de wetten van 2006 waren de strafuitvoeringsmodaliteiten, met uitzondering van voorwaardelijke invrijheidstelling, niet wettelijk geregeld en was alleen de uitvoerende macht ervoor verantwoordelijk. De wetten van 2006 hebben er dus voor gezorgd dat er een legalisering en juridisering kwam. *Legalisering*, omdat ze een einde maakten aan de rechtsonzekerheid en gedetineerden juridische garanties bood: de strafuitvoeringsmodaliteiten zijn niet langer louter gunsten, maar worden echte subjectieve rechten voor de veroordeelden.² Er wordt daarbij uitgegaan van het idee dat het standaardparcours van elke veroordeelde hem de mogelijkheid moet bieden om zijn re-integratie voor te bereiden wanneer hij de gevangenis verlaat, eerst in het kader van penitentiair verlof en vervolgens in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling. *Juridisering*, omdat de wetten van 2006 de beslissingsbevoegdheid over die modaliteiten voor een groot deel hebben overgedragen van de uitvoerende naar de rechterlijke macht (SUR/SURB).

De SURB werden op 1 februari 2007 opgericht: in februari 2022 vierten ze hun vijftienjarig bestaan. De SUR daarentegen zijn nog niet bevoegd om straffen tot drie jaar op te leggen, en meerdere van hun

1 Docent aan de Université Libre de Bruxelles, gastdocent aan Université Saint-Louis Bruxelles en postdoctoraal onderzoeker bij F.R.S.-FNRS.
2 Cass. (1e k.), 15 november 2013, *J.L.M.B.* 2014, 88 e.v., alsook de nota van M.-A. BEERNAERT, "C'est officiel : les condamnés ont un droit subjectif à l'obtention de permissions de sorties ou de congés pénitentiaires !", *J.L.M.B.* 2014, 93 e.v.

bijzondere bevoegdheden werden nooit geactiveerd, omdat er nog geen koninklijk besluit is dat die delen van de WERV in werking doet treden (zie punt 2 in deze bijdrage, alsook de bijdrage van Eric Maes in dit nummer).

De verjaardag van de SURB biedt de gelegenheid om eerst stil te staan bij de redenen die aan de basis lagen van de keuze voor de legalisering van de uitvoering van vrijheidsstraffen (met de invoering van de wetten van 2006) en de juridisering ervan (met de oprichting van de SUR en de SURB). De voorwaarden die met deze hervorming gepaard gingen zullen ook bestudeerd worden. In een tweede luik wordt ingegaan op het feit dat dit proces van juridisering onvolledig blijft, of zelfs bewust wordt vermeden, wat een wantrouwen jegens de SUR/SURB weerspiegelt. Hoewel het argument van de overbevolking in de gevangenissen regelmatig wordt gebruikt om de vertraging in het juridiseringsproces te rechtvaardigen, lijkt het ons beter om in de tekst van de WERV een specifieke modaliteit voor het probleem van de overbevolking te voorzien, om zo veroordeelden meer rechtszekerheid en doeltreffende rechtsmiddelen te garanderen.

Ten slotte zijn er veel factoren die de toename van het aantal veroordeelden dat de volledige straf uitzit, verklaren. Hoewel de rechtspraak van de SURB is gericht op het beperken van het recidiverisico, is deze rechtspraak niet de enige verklaring voor de daling van het aantal voorwaardelijke invrijheidstellingen. Enerzijds geeft, zoals verder in de tekst wordt besproken, het gevangeniswezen, dat een leidende rol speelt bij de aanpassing van straffen, voorrang aan de veiligheid boven re-integratie. Anderzijds creëert de wetgever tal van obstakels voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.

In deze bijdrage verwijs ik naar de resultaten die naar voren kwamen in mijn doctoraatsthesis over de SURB.³ In het kader van mijn doctoraat voerde ik tussen maart 2016 en januari 2017 een empirisch onderzoek binnen alle SURB in België.⁴ Bij mijn weten is mijn onderzoek het derde empirische onderzoek dat binnen de SURB in België werd uitgevoerd.⁵

Waarom en onder welke voorwaarden werd de uitvoering van vrijheidsstraffen gejuridiseerd? Korte terugblik op de geschiedenis

De noodzaak om gebruik te maken van een wet (legalisering) om de uitvoering van de vrijheidsstraf te reguleren, werd nooit echt bediscussieerd. Sinds de invoering van het Strafwetboek in 1867 was de wetgever inderdaad van mening dat hij moet ingrijpen bij zaken die de vrijheid van mensen en hun fundamentele rechten aantasten. Om verschillende redenen waar we hier niet verder op kunnen ingaan, werd de penitentiaire regelgeving pas ingevoerd aan het begin van de 21^{ste} eeuw.⁶

Terwijl het strafrecht evolueerde naar een grotere individualisering bij de straftoemeting (met name met de invoering van verzachtende omstandigheden, alternatieve straffen, enz.), begon de uitvoerende macht ook de uitvoering van vrijheidsstraffen aan te passen, door bepaalde vrijheidsstraffen niet langer uit te voeren of de tenuitvoerlegging ervan te "moduleren" door veroordeelden strafaanpassingen toe te kennen (regime van halve vrijheid, vervroegde invrijheidstelling, penitentiair verlof, enz.). Waar die strafaanpassingen in eerste instantie weerwoord boden tegen de kritiek die eind de jaren 1960 rees ten aanzien van het "falen van de gevangenis", en de re-integratie van veroordeelden bevorderden, zag het gevangeniswezen die aanpassingen vervolgens als een middel om de overbevolking in de gevangenissen tegen te gaan.

Er weerklonken – voornamelijk academische – stemmen die stelden dat zo een beslissingen tot strafaanpassingen betrekking hebben op de individuele vrijheid en de grondrechten van het individu, en dus gerechtelijk – en niet alleen administratief – van aard zijn. Dat impliceert dat het legaliteitsbeginsel moet gerespecteerd worden en er een toetsing door de rechterlijke macht moet

3 O. NEDERLANDT, *Les juges de l'application des peines face à la réinsertion des personnes condamnées. Une immersion dans la fabrique législative et la pratique judiciaire du droit de l'exécution des peines privatives de liberté*, doctoraatsthesis met oog op het behalen van de academische graad van doctor in de rechten, onder leiding van de professoren Yves Cartuyvels en Christine Guillaïn, Université Saint-Louis - Bruxelles, 2020, onuitgegeven, 862 p. Voor een samenvattende presentatie van de belangrijkste bevindingen, zie O. NEDERLANDT, "Enquête auprès des tribunaux de l'application des peines en Belgique. Que devient le pouvoir judiciaire, et le droit qu'il protège, lorsqu'il franchit la porte des prisons ?", *Les frontières de la privation de liberté*, Parijs, Mare et Martin, Collection ISJPS, 2021, 33-55.

4 Het empirisch onderzoek vond plaats bij de tien strafuitvoeringskamers, verdeeld over zes SURB: Franstalig en Nederlandstalig Brussel, Luik, Bergen, Gent en Antwerpen. Gedurende ongeveer acht maanden, tussen maart 2016 en september 2017, woonde ik 44 zittingen bij, waarin 568 zaken behandeld werden. Ik analyseerde eveneens de 425 uitspraken die aan het einde van die hoorzittingen volgden, en ook 150 zaken die door de SURB geselecteerd werden.

5 V. SCHEIRS, *De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk*, Antwerpen, Maklu, 2014; J. BASTARD, *Le travail de la décision. Les processus de l'application des peines en Belgique francophone*, doctoraatsthesis met oog op het behalen van de academische graad van doctor in de politieke en sociale wetenschappen, onder leiding van Christophe Dubois, Université de Liège, 2017, <https://orbi.uliege.be/handle/2268/206931>.

6 Zie hierover: O. NEDERLANDT, "La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ?", in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Brussel, Larcier, 2019, 141-177.

gebeuren.⁷ De vraag om de strafuitvoering te legaliseren, ging gepaard met een vraag om ze te juridiseren: de uitvoering van vrijheidsstraffen moest onttrokken worden aan een regime van willekeur, dat uitsluitend in handen is van de uitvoerende macht.⁸ Dat is wat de "legaliteitscrisis" wordt genoemd.⁹

Tal van pogingen om penitentiaire regelgeving te maken, mislukten. Een van de meest succesvolle voorstellen was het voorontwerp van het Strafwetboek, opgesteld door Robert Legros.¹⁰ Dat voorontwerp integreerde in het Strafwetboek wettelijke normen inzake de strafuitvoering en installeerde een speciale rechtbank verantwoordelijk voor de toepassing van die normen en voor de uitoefening van een rechterlijke controle op de uitvoering ervan door de administratie: de SURB. Die SURB moest bestaan uit drie magistraten die criminologische wetenschappen gestudeerd hadden, onder wie een lid met een adviserende stem, die deel moest uitmaken van het gevangeniswezen. De SURB ging tal van bevoegdheden hebben, aangezien zij bevoegd zou zijn voor alle straffen en maatregelen (internering, boetes, probatie, ...). De SURB zou bovendien algemeen bevoegd zijn op het vlak van grondrechten: na de gevangenisdirectie te hebben gehoord, zou ze kunnen gelasten dat elke inbreuk op de grondrechten van gedetineerden wordt stopgezet en zou ze de legaliteit en proportionaliteit van tuchtsancties kunnen controleren. De SURB zou eens per kwartaal de gevangenen binnen haar district bezoeken en ter plekke problemen aanpakken op het vlak van de rechten van gedetineerden.

Voor commissaris Legros betekende de eenheid tussen de fase van de strafuitvoering en de voorgaande fasen van het strafproces, dat de strafuitvoering ook onderworpen moest zijn aan het principe van legaliteit en toetsing door de rechterlijke macht. Bij de uitvoering van de vrijheidsstraf gaat het steeds om vrijheid, en de bescherming van die vrijheid werd toevertrouwd aan de rechterlijke macht. Dit wettelijk karakter van het strafrecht biedt dus grond aan de

noodzaak om de SURB op te richten. Het doel bestond erin om de rechterlijke macht haar strafrechtelijke prerogatieven terug te geven.¹¹ Een tweede argument pro juridisering was het respect voor het beginsel van de scheiding der machten in een context waarin het noodzakelijk is om de uitvoering van de vrijheidsstraf te kunnen individualiseren, en waarin die individualisering soms vereist dat de beslissing van de bodemrechter niet langer getrouw wordt uitgevoerd. Het principe van de scheiding der machten houdt in dat de uitvoerende macht alleen bevoegd is om straffen uit te voeren die rechters uitspraken, in overeenstemming met de wet, maar betekent niet dat ze bevoegd is om de aard en de duur van straffen te wijzigen: die bevoegdheid maakt deel uit van de toepassing van straffen en behoort tot de rechterlijke macht. De rechter bepaalt de vrijheidsberovende straf en de duur ervan. Dat bevoegdheidsdomein is beperkt: *"le juge n'a pas d'autre pouvoir : il ne pourrait décider que la peine sera effectuée les week-ends, ou dans telle prison, ou en régime isolé"*¹² ; maar het is ook een "voorbehouden" domein, wat betekent dat de uitvoerende macht die straf niet kan wijzigen of aanpassen, noch uitvoeren.¹³ Met andere woorden: het is noodzakelijk om te juridiseren wat verder gaat dan de loutere uitvoering van de beslissing van de bodemrechter. Hoewel er consensus leek te bestaan over het idee om een SURB op te richten, kwamen er heel wat opmerkingen en voorstellen ten aanzien van de manier waarop de juridisering moest worden uitgevoerd. De Commissie voor de Herziening van het Strafwetboek¹⁴ was niet helemaal overtuigd van de juridisering omdat ze vond dat op het vlak van strafuitvoering praktische kennis van belang is, kennis die niet door dossierstudie wordt opgedaan.¹⁵ De Commissie vreesde dat een rechtbank bestaande uit rechters niet in staat zou zijn om op een flexibele en permanente manier dagelijks toezicht uit te oefenen op de strafuitvoering: *"En prison, il s'agit d'être présent et accessible aux détenus et au personnel. En défense sociale, il s'agit, en contact avec l'interné et les différents intervenants, de dégager les interventions les plus adéquates. En probation, il faut*

7 Zie, onder andere: J. MATTHIJS, "La participation du juge à l'exécution des peines privatives de liberté", *J.T.* 1975, 253-260 en 273-278; C. ELIAERTS en M. ROZIE, "Toezicht op de uitvoering van de straf", *R.W.* 1978, 2410-2427; C. ELIAERTS, "La révision de la loi sur la libération conditionnelle. Vers un droit de l'exécution des peines ?", *Rev. dr. pén. crim.* 1980, 917-918 en 922-924; C. ELIAERTS en T. PETERS, "Considérations sur le tribunal de l'application des peines (avant-projet R. Legros). Un commentaire préliminaire", *A.D.L.* 1986, 149; L. BELYM, "Du système pénitentiaire", *Les Nouvelles. Procédure pénale*, t. II, vol. II, Brussel, Bruylant, nr. 433-454.

8 Lange tijd werd het gevangenisregime geregeld door het koninklijk besluit van 30 september 1905 tot goedkeuring van het Algemeen Reglement voor de gevangenen (ongepubliceerd) en vervolgens door het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende het Algemeen Reglement van de strafinrichtingen, *BS* 25 mei 1965. Die besluiten beperken zich tot het omschrijven van de basisbeginselen en verwijzen voor de uitvoering ervan naar specifieke reglementen die bij ministeriële besluiten of ministeriële omzendbrieven moeten worden vastgelegd.

9 Voor een terugblik op die legaliteitscrisis, zie O. NEDERLANDT, "La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ? ", op. cit., 141-177 en E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*, Antwerpen, Maklu, 2009, 49-117.

10 R. LEGROS, *Avant-projet de Code pénal*, Brussel, Editions du Moniteur belge, 1985.

11 R. LEGROS, *Avant-projet de Code pénal*, Brussel, Editions du Moniteur belge, 1985, 175-177.

12 "De rechter heeft geen andere macht: hij zou niet kunnen beslissen dat de straf tijdens weekends wordt uitgevoerd, of in een specifieke gevangenis, of in een geïsoleerd regime."

13 *Ibid.*, 176.

14 Commission pour la Révision du Code pénal, *Observations de la commission sur l'avant-projet de code pénal de M Robert Legros, commissaire royal à la réforme du Code pénal*, Ministerie van Justitie, 1986. Zie vooral pp. 107-109.

15 *Ibid.*, 107.

pouvoir épauler les fonctionnaires chargés d'une tâche à la fois empathique et autoritaire."¹⁶ De commissie stelde eerder voor om de SURB samen te stellen uit een aantal magistraten die verschillende commissies zouden voorzitten (commissies voor voorwaardelijke invrijheidstelling, sociaal verweer, probatie, enz.). Het verlenen van een voorwaardelijke invrijheidstelling zou dus onder de verantwoordelijkheid vallen van een commissie bestaande uit de voorzitter en leden van de SURB, de gevangenisdirectie en een lid van de administratieve commissie van de gevangenis.¹⁷ De SURB zou gevat worden wanneer de administratieve commissie van de gevangenis, die verantwoordelijk is voor de afhandeling van klachten van gedetineerden via bemiddeling, er niet in slaagt een oplossing te vinden en de betwiste beslissing van de directie een inbreuk vormt op de fundamentele rechten van de gedetineerde.

Ook al gaven ze aan het eens te zijn met de oprichting van de SURB, toch uitten Christian Eliaerts en Tony Peters ook verschillende punten van kritiek op het voorontwerp van het Strafwetboek.¹⁸ Ze wezen erop dat de oprichting van de SURB gemotiveerd werd op basis van puur juridische redenen, zonder rekening te houden met empirische gegevens, criminologisch of penologisch onderzoek, of met de ervaringen in onze buurlanden. Ze verwezen naar de Nederlandse ervaring met het klachtrecht, waaruit bleek dat er behoefte was aan een systeem waarin bemiddeling een plaats krijgt, naast een procedure op tegenspraak. Ook waren ze van mening dat juridisering – die noodzakelijk is omdat het recht op persoonlijke vrijheid alleen kan voortvloeien uit de bevoegdheid van een rechter – niet mocht betekenen dat het gevangeniswezen buiten de besluitvorming gehouden wordt. Ze pleitten voor een multidisciplinaire samenstelling van de SURB. De reden daarvoor was dat een rechtbank die uitsluitend

uit magistraten bestaat, zich dreigt te beperken tot een formele rechterlijke toetsing van de wettelijkheid, terwijl de beslissingen een medische, psychologische en sociale beoordeling behoeven van de betrokken personen en sancties. Ze stelden voor om de SURB onder te brengen op het niveau van de hoven van beroep, die verschillende commissies zouden overkoepelen met een multidisciplinaire samenstelling maar voorgezeten door een SUR, en die zowel beslissings- als bemiddelingsbevoegdheden zouden hebben. Françoise Tulkens bekritiseerde eveneens de samenstelling van de SURB en schreef dat *"un groupe de trois juges est trop peu mobile pour réaliser les nombreux contacts nécessaires avec les praticiens de l'exécution de la peine"*¹⁹; ze zag de rechter eerder als *"l'animateur d'une équipe multidisciplinaire où se trouvent rassemblés tous ceux qui interviennent dans l'exécution de la sanction."*²⁰ Het voorontwerp van het Strafwetboek werd echter niet aangenomen. Vooruitlopend op een resolutie van het Europees Parlement waarin de lidstaten van de Europese Unie werden verzocht om een penitentiaire beginselenwet op te stellen²¹, nam minister van Justitie Stefaan De Clerck in juni 1996 de Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid²² aan, en gaf professor Lieven Dupont de opdracht om een voorontwerp van de beginselenwet inzake het gevangenisbeleid uit te schrijven. Er werd een commissie opgericht, "Dupont" genoemd naar haar voorzitter, die als opdracht had een penitentiaire wet op te stellen op basis van de aanzet van het voorontwerp die hij opmaakte.²³ Vervolgens brak echter de affaire-Dutroux los, en inspelend op de publieke verontwaardiging, voelden de parlementsleden zich verplicht om een wet te maken zonder het eindresultaat van de commissie af te wachten. Op basis van de debatten die eerder al plaatsvonden inzake de juridisering van de uitvoering van vrijheidsberovende straffen, onderscheidde de minister twee modellen:

Rechtbankmodel (SURB)		Commissiemodel
Type jurisdictie	Van de rechterlijke macht	Administratief
Penologische visie	Voorwaardelijke invrijheidstelling als recht: juridische benadering met procedurele garanties	Voorwaardelijke invrijheidstelling als re-integratiestrategie

16 Commission pour la Révision du Code pénal, Observations de la commission sur l'avant-projet de code pénal de M Robert Legros, commissaire royal à la réforme du Code pénal, Ministère van Justitie, 1986, 108. *"In de gevangenis gaat het om het aanwezig en toegankelijk zijn voor gedetineerden en personeel. Bij sociaal verweer gaat het om het kiezen van de meest adequate interventies, samen met de geïnterneerde en de verschillende betrokkenen. Bij probatie moeten de medewerkers die een taak op zich nemen die zowel empathie als autoriteit behoeft, ondersteund kunnen worden."*

17 De administratieve commissies van de gevangenen zijn de voorgangers van de huidige commissies van toezicht van de gevangenen.

18 C. ELIAERTS en T. PETERS, op. cit., 159-165; zie ook C. ELIAERTS, "La révision de la loi sur la libération conditionnelle. Vers un droit de l'exécution des peines ?", *Rev. dr. pén. crim.* 1980, 91.

19 *"Een groep van drie rechters te weinig mobiel is om de vele noodzakelijke contacten te hebben met de professionals van de strafuitvoering."*

20 F. TULKENS, "A propos de la réforme du Code pénal. Analyse de l'avant-projet de Code pénal de M. R. Legros, commissaire royal à la réforme du Code pénal – Deuxième partie", *J.T.* 1986, 577. *"De gastheer van een multidisciplinaire equipe die iedereen die betrokken is bij de uitvoering van de sanctie, verzamelt."*

21 Resolutie van het Europees Parlement over de detentieomstandigheden in de Europese Unie: verbeteringen en vervangende straffen, 17 december 1998, PB C 98 9 april 1999, 299.

22 S. DE CLERCK, Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie, 1996, niet gepubliceerd.

23 L. DUPONT, *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998.

De minister legde aan de parlementsleden uit dat hij die twee penologische visies met elkaar wilde verzoenen, en dus zowel wilde "betekenis geven aan de detentie door die te richten op re-integratie", als "rechtsbescherming" bieden aan veroordeelden. De oplossing bestond dan uit een multidisciplinaire samenstelling van het beslissingsorgaan: een magistraat, gespecialiseerd in fundamentele vrijheden, bijgestaan door een specialist op het vlak van strafuitvoering en een specialist op het vlak van maatschappelijke re-integratie. Het probleem waar de minister dan mee te maken kreeg, was dat er, voor de oprichting van een SURB, een grondwetswijziging nodig was, wat op korte termijn niet haalbaar was. Daarnaast herinnerde de minister eraan dat de commissie-Dupont regelgeving voorbereidde over zowel de interne als de externe rechtspositie van gedetineerden, en dat de resultaten van die regelgeving niet gehypothekeerd mochten worden. Daarom werd besloten om voorlopige commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling te creëren: de wetten van 1998 ter hervorming van het systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling, werden aangenomen.²⁴

Terwijl de Commissie-Dupont verder werkte, werd een deel van de taken van die commissie overgeheveld naar een tweede commissie, "Holsters" genoemd naar haar voorzitter Denis Holsters, emeritus voorzitter van het Hof van Cassatie. De twee commissies stelden om de beurt verslagen op die als basis dienden voor het parlementaire werk. Het rapport van de commissie-Dupont van 5 juli 2000²⁵ behandelde de belangrijkste principes en de interne rechtspositie van gedetineerden, en regelde de leefomstandigheden in de gevangenis (materiële detentieomstandigheden, activiteiten, werk in de gevangenis, gezondheid in de gevangenis, bewaking van gevangenen, klachtenrecht, enz.). Het verslag van de commissie-Holsters, dat op 9 mei 2003²⁶ verscheen, had betrekking op de *externe rechtspositie*, wat de verschillende modaliteiten van strafuitvoering en opschorting omvatte. De commissie-Dupont bakende het werk van die commissie af op basis van haar ontwerpnota over de externe rechtspositie.²⁷ De twee commissies benadrukten echter de nauwe verbondenheid tussen interne en de externe rechtspositie.²⁸ Ook waren de commissies het erover eens dat gedetineerden

juridische garanties, maar ook rechtsmiddelen dienen te hebben: klachtencommissies voor de interne rechtspositie, en de SUR en de SURB voor de externe rechtspositie. Bij gebrek aan rechtsmiddelen aangepast aan de realiteit van de gevangenis, moesten tot op dat moment gedetineerden die een beslissing wilden aanvechten, terugvallen op gewone gerechtelijke en administratieve rechtsmiddelen, die voor hen moeilijk toegankelijk en vaak weinig doeltreffend waren.

Wat betreft de strafuitvoeringsmodaliteiten bepaalde de commissie-Holsters dat de bevoegdheden tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht verdeeld werden op basis van de vraag of de modaliteit al dan niet een wijziging in de aard van de straf met zich meebrengt. Als de modaliteit een verandering in de situatie van de veroordeelde met zich meebrengt die kan worden gelijkgesteld met een verandering in de aard van de straf, dan was de rechterlijke macht bevoegd; dat is het geval bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, omdat de situatie van de veroordeelde die constant in de gevangenis verblijft, radicaal verandert wanneer hij zijn straf buiten de muren uitzit met respect voor de opgelegde voorwaarden. Maar, dat is dan weer niet het geval wanneer de veroordeelde een uitgaansvergunning of penitentiair verlof krijgt, wat betekent dat de uitvoerende macht dan die bevoegdheid behoudt.

De twee commissies stelden echter drie belangrijke voorwaarden voor de juridisering: ze moest multidisciplinair zijn, voorzien in een flexibele procedure en het gevangeniswezen betrekken. *Ten eerste* moest de juridisering "pluridisciplinair" zijn, omdat niet kan verwacht worden dat een professionele rechter, die van opleiding jurist is, expert is op het vlak van de verschillende thema's waaraan de voorwaardelijke invrijheidstelling raakt, namelijk juridische, sociologische, criminologische en psychologische thema's. Multidisciplinariteit werd beschouwd als "de hoeksteen van het systeem van de voorwaardelijke invrijheidstelling."²⁹ *Ten tweede* moest de ingevoerde procedure eenvoudig, transparant en snel zijn, met sancties wanneer de termijnen niet worden nageleefd, en moest een beroepsinstantie voorzien worden. De twee commissies, die zich bewust waren van de mogelijke omslachtigheid van de procedure, stelden van meet af aan vereenvoudigde

24 Wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, BS 2 april 1998; wet van 18 maart 1998 tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, BS 2 april 1998.

25 "Eindverslag van de commissie basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden", *Parl.St.*, Kamer, 2000 – 2001, nr. 50-1076/001, hierna "Eindverslag van de commissie Dupont".

26 Eindverslag van de commissie "strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting" (hierna Eindverslag van de commissie Holsters).

27 Conceptnota: externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden en instelling van penitentiaire rechtbanken, *Parl.St.*, Kamer, 2000 – 2001, nr. 50-1076/001, hierna "conceptnota".

28 Eindverslag van de commissie Dupont, 73 en 81; conceptnota, 365, 377 en 418; eindverslag van de commissie Holsters, 2-4, 30 en 75.

29 Eindverslag van de commissie Holsters, 96.

procedures voor in geval van korte straffen.³⁰ *Ten derde* moest bij de procedure het gevangeniswezen betrokken worden, omdat de rol ervan niet beperkt mag worden tot loutere “sleutelbewaarder”, wat ertoe zou leiden het gevangeniswezen “*afzijdig te laten van elke belangstelling, niet enkel voor de vorderingen van de amendering der gedetineerden maar zelfs voor de materiële en morele voorwaarden van hun carceraal verblijf*.”³¹

De commissie-Dupont benadrukte dat het essentieel is om “*de penitentiaire administratie ervan te overtuigen dat het partieel verlies van een bevoegdheidspakket, ruim gecompenseerd wordt door de historisch innoverende taken en opdrachten, die veel rijker aan inhoud zijn dan het tot op heden bereikte status-quo*”, in het bijzonder door de bevoegdheid om individuele detentieplannen op te stellen.³²

Vervolgens werden de wetten van 12 januari 2005 en 17 mei 2006 aangenomen, na een wetgevend werk dat, inclusief de voorbereiding ervan door experts, niet minder dan tien jaar duurde. In navolging van de aanbevelingen van de commissie-Dupont en commissie-Holsters installeerde de wetgever een multidisciplinaire SURB voor straffen waarvan het uit te voeren deel meer dan drie jaar bedraagt, en werd voor straffen waarbij dat deel niet langer is dan drie jaar, een snellere en minder veeleisende procedure voor de SUR voorzien. De uitgewerkte procedure is eenvoudig en toegankelijk: de SUR en de SURB kunnen op eenvoudig verzoek van de veroordeelde bij de griffie van de gevangenis of van de SURB, gevat worden.

Er is echter geen termijn voorzien die gerespecteerd moet worden op straffe van sanctie. Er is ook geen beroepsprocedure, maar de veroordeelde kan regelmatig teruggaan naar de SUR of de SURB. Het gevangeniswezen wordt op verschillende manieren betrokken. Het heeft een bevoegdheid met betrekking tot het individuele detentieplan, en behoudt bovendien ook de bevoegdheid over modaliteiten die de aard van de straf niet veranderen. Verder zetelt er een assessor gespecialiseerd in penitentiaire zaken in de SURB. Ook stelt de gevangenisdirecteur het dossier op, brengt een advies uit over verzoeken tot een modaliteit en is aanwezig op de zitting van de SURB.

Wantrouwen jegens de SUR/ SURB en poging om hen te omzeilen

De WERV, die al 34 keer door de wetgever werd gewijzigd, is sinds haar goedkeuring een verre van rustig leven gegund. De regering deed nog steeds niet al haar bepalingen in werking treden en creëerde soms modaliteiten zonder de WERV te wijzigingen.

In het politieke discours lijkt veel enthousiasme te bestaan voor de SUR/SURB. In 2016 kregen de SURB bevoegdheden toegekend inzake de uitvoering van de interneringsmaatregel, met de oprichting van de kamers voor de bescherming van de maatschappij.³³ In 2014 kreeg de SUR bevoegdheden inzake het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek.³⁴ De bevoegdheden van de SUR/SURB kunnen trouwens nog worden uitgebreid. De hervorming van het Strafwetboek wil immers het proces van juridisering van de strafuitvoering verderzetten, en dat door de SURB bevoegdheden te geven met betrekking tot de tenuitvoerlegging van alle straffen en maatregelen (d.w.z. werkstraffen, probatie, elektronisch toezicht, maar ook de ontzetting uit rechten, uitsluiting van het recht om deel te nemen aan overheidsopdrachten of om concessies te verkrijgen, enz.)³⁵ – in lijn met wat Robert Legros al voorzag (*supra*).

Als we een stap achteruit zetten, dan blijkt echter duidelijk dat de verschillende politieke keuzes en wetgevende interventies van de afgelopen jaren eerder getuigen van een wantrouwen jegens de SUR/SURB, en dat ze de uitvoerende macht de controle willen laten behouden over de uitvoering van vrijheidsstraffen.

Geleidelijke inwerkingtreding. Na de aanname van de WERV op 1 februari 2007 traden alleen de bepalingen in werking met betrekking tot de aanpassing van straffen van meer dan drie jaar door de SURB. De wetgever haastte zich niet om de rest van de wet te “activeren”. De bepalingen met betrekking tot de **terbeschikkingstelling van de SURB** zijn dus pas op 1 januari 2012 in werking getreden.³⁶ De artikelen over de **voorlopige invrijheidstelling om gezondheidsredenen** zijn op 12 januari 2015³⁷ in

30 Conceptnota, 414; eindverslag van de commissie Holsters, 89.

31 Conceptnota, 403.

32 Conceptnota, 403-404.

33 Wet van 5 mei 2014 betreffende de internering, BS 9 juli 2014.

34 Zie de wetten van 11 februari 2014 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (I) en (II), BS 8 april 2014.

35 J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH, J. DE HERDT, M. DEBAUCHE en M. TAEYMANS, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot Hervorming van het Strafrecht*, Brussel, Die Keure/La Chartre, 2016, 119.

36 Artikel 13 van de wet van 26 april 2007 betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, BS 13 juli 2007.

37 Koninklijk besluit tot inwerkingtreding van de artikelen 72 tot en met 80 van 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 12 januari 2015.

werking getreden. Dat gebeurde om op zijn zachtst gezegd cynische redenen: de uitvoerende macht wilde op die manier proberen om de procedure van een gedetineerde met een bijzonder spraakmakende zaak te dwarsbomen voor de rechter in kortgeding.³⁸

Gebrek aan inwerkingtreding van de bevoegdheden van de SUR met betrekking tot de gevangenisstraffen tot drie jaar. De datum van inwerkingtreding van de wettelijke bepalingen die de aanpassing van straffen tot drie jaar gevangenisstraf door de SUR regelen, werd al elf keer uitgesteld en is momenteel vastgesteld op 1 juni 2022³⁹, al is het niet uitgesloten dat een nieuw uitstel volgt. In afwachting daarvan worden gevangenisstraffen waarvan het totaal van de ten uitvoer te leggen straffen niet meer dan drie jaar bedraagt, aangepast door de uitvoerende macht: veroordeelden zitten een relatief kort deel van de straf uit, in principe in de vorm van elektronisch toezicht (maar in sommige gevallen in de gevangenis), om vervolgens bijna automatisch voorlopig te worden vrijgelaten (zie de bijdrage van Eric Maes in dit nummer). Dat systeem heeft tal van perverse effecten. Ten eerste, aangezien de voorlopige invrijheidstelling een modaliteit is voor opschorting en niet voor uitvoering van de straf, kan de rest die niet in elektronisch toezicht (of indien van toepassing in de gevangenis) is uitgezeten, opnieuw worden uitgevoerd.⁴⁰ Ten tweede voedt het systeem van voorlopige invrijheidstelling de valse verwachting dat korte straffen niet worden uitgevoerd, wat bodemrechters ertoe aanzet om langere vrijheidsstraffen op te leggen.⁴¹ Met andere woorden: een dergelijk complex en onduidelijk systeem is een bron van rechtsonzekerheid en inflatie van de gevangenispopulatie. Het is nochtans hetzelfde argument, namelijk het risico op een toename van de gevangenispopulatie, dat wordt aangewend om de wet niet volledig in werking te laten treden. Als

die van toepassing was, dan zouden veroordeelden tot drie jaar immers worden opgesloten en zouden ze een strafuitvoeringsmodaliteit moeten vragen aan de SUR: alle veroordeelden die momenteel niet in de gevangenis belanden omdat ze onder elektronisch toezicht zijn geplaatst, worden dan opgesloten⁴² en de vrijlatingen gebeuren niet meer automatisch omdat ze dan worden toegekend na een risicoanalyse uitgevoerd door de rechters. In de hoop om het gebruik van korte gevangenisstraffen te verminderen en de WERV in werking te kunnen laten treden, heeft de wetgever elektronisch toezicht als autonome straf in het leven geroepen, in een wet van 2014 die op 1 mei 2016 in werking trad.⁴³ Van het gehoopte effect van de communicerende vaten bleek in de praktijk echter geen sprake: gevangenisstraffen die in de vorm van elektronisch toezicht worden uitgevoerd, krijgen de voorkeur boven elektronisch toezicht als straf.⁴⁴ Op 5 mei 2019⁴⁵ en 29 juni 2021⁴⁶ werden ook wetten aangenomen om de wettelijke regeling sneller (met name door in principe te voorzien in een schriftelijke procedure) en meer "operationeel" te maken, zodat de WERV op 1 juni 2022 in werking kan treden (zie de bijdrage van Eric Maes in dit nummer).

Afschaffing van bevoegdheden van de SUR. Bovenvermelde wet van 5 mei 2019 zorgt ervoor dat bij de inwerkingtreding van de WERV, vastlegd op 1 juni 2022, twee bijzondere bevoegdheden van de SUR – die tot nu toe nog niet actief waren – worden afgeschaft, namelijk de bevoegdheid met betrekking tot **de samenloop van strafbare feiten** en de bevoegdheid die de SUR in staat stelt om **de vrijheidsstraf om te zetten in een werkstraf**. In de memorie van toelichting wordt de afschaffing gerechtvaardigd op basis van het argument dat die twee bijzondere bevoegdheden aanhoudend bekritiseerd worden, vooral vanuit het oogpunt van het respect voor het gezag van gewijsde.⁴⁷ Er werden

38 O. NEDERLANDT en P. DERESTIAT, "La libération provisoire pour raisons médicales par le juge de l'application des peines", *J.T.* 2016, 233-244.
39 Artikel 109 van de WERV werd laatstelijk gewijzigd bij artikel 92 van de wet van 28 november 2021 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken, *BS* 30 november 2021.
40 Dat kan gebeuren in twee situaties: 1) als er een nieuwe straf wordt opgelegd om feiten te bestraffen die zijn gepleegd binnen de twee jaar na de toekenning van de voorlopige invrijheidstelling; 2), als een nieuwe straf (voor elk misdrijf gepleegd op elk moment) leidt tot de drempel van drie jaar overschreden wordt (door cumulatie met de eerste straf), met als gevolg dat de veroordeelde wordt opgesloten en onder de SURB komt te vallen.
41 Dat blijkt uit twee recente onderzoeken, gebaseerd op interviews met rechters: K. BEYENS, C. FRANCOISE en V. SCHEIRS, "Les juges belges face à l'(in)exécution des peines", *Déviance et société* 2010, 419-420; D. KAMINSKI, *Condamner. Une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Erès, 2015, 64 en 266-268.
42 Er is echter een uitzondering voorzien voor personen die zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf van maximaal tien maanden die niet in voorlopige hechtenis zitten, die geen terroristische feiten of bepaalde zedenfeiten hebben gepleegd en die zich spontaan melden in de gevangenis binnen de op de opsluitingsfiche voorziene termijn: die personen kunnen onmiddellijk bij de SUR een aanvraag indienen voor beperkte detentie of elektronisch toezicht en hun straf laten opschorten terwijl de SUR beslist over de aanvraag (zie bijdrage van Eric Maes in dit nummer en M.-A. BEERNAERT, J.-F. FUNCK en O. NEDERLANDT, "L'entrée en vigueur prochaine du nouveau régime d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans : faut-il s'en réjouir ou s'en inquiéter ?", *J.T.*, te verschijnen in 2022).
43 Wet van 7 februari 2014 tot invoering van het elektronisch toezicht als autonome straf, *BS* 28 februari 2014.
44 In de Franse Gemeenschap werden 41 straffen onder elektronisch toezicht uitgevoerd tussen 2016 en 2021; op 1 maart 2019, werden 3 straffen onder elektronisch toezicht uitgevoerd, terwijl 350 veroordeelden hun vrijheidsstraf van maximaal drie jaar onder elektronisch toezicht uitvoerden. Voor de cijfers in Vlaanderen, zie de bijlage van Eric Maes in dit nummer.
45 Wet van 5 mei 2019 tot wijziging van de WERV in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten tot aanpassing van de procedure voor de strafuitvoeringsrechter voor de vrijheidsstraffen van drie jaar of minder, *BS* 14 juni 2019.
46 Wet van 29 juni 2021 tot operationalisering van de procedure voor de uitvoering van vrijheidsstraffen van drie jaar of minder, *BS* 14 juli 2021.
47 Wetsvoorstel tot wijziging van de WERV (...), *Parl.St.*, Kamer, 2018-19, nr. 54-3527/001, 7.

daarover geen parlementaire debatten gevoerd, terwijl we de bron van die kritiek – die sinds de goedkeuring van de wet is blijven bestaan – niet kunnen vinden; dit gebrek aan parlementair debat is moeilijk te begrijpen aangezien de kwestie van de overbevolking in de gevangenissen centraal stond bij deze discussies en die bevoegdheden daarop een gedeeltelijk antwoord hadden kunnen bieden.

Voogdij van de bodemrechters over de SURB: de uitgebreide SURB en beveiligingsperiode.

De vrijlating van Michelle Martin in augustus 2012 haalde de krantenkoppen. In de nasleep daarvan worden drie wetten aangenomen om de uitvoering van vrijheidsstraffen te hervormen, in maart en december 2013.⁴⁸ Waar de minister van Justitie ten tijde van de zaak-Dutroux geen bezwaar had tegen de overdracht van een ongemakkelijke bevoegdheid aan de rechterlijke macht (we herinneren eraan dat Marc Dutroux in 1992 voorwaardelijk werd vrijgelaten bij ministerieel besluit), verandert de situatie wanneer de SURB uitspraken beginnen te doen die moeilijk aanvaard worden door een deel van de publieke opinie: hun onafhankelijkheid is storend. Die wetten zorgen voor een aantal wijzigingen, waaronder het feit dat de samenstelling van de SURB wordt uitgebreid wanneer ze uitspraak moet doen over een verzoek van iemand die veroordeeld werd tot een straf van dertig jaar of meer met een terbeschikkingstelling van de SURB (Marc Dutroux behoort tot die categorie). In dat geval sluiten twee correctionele rechters zich aan bij de SUR en de twee assessoren, met de vereiste dat de beslissingen van die ruimer samengestelde SURB met eenparigheid – en niet bij meerderheid – van stemmen worden genomen. De SURB wordt dus onder curatele gesteld, en in dergelijke meer gevoelige zaken bijgestaan door correctionele rechters. Het Grondwettelijk Hof keurt die uitgebreide samenstelling en de unanimiteitsregel goed.⁴⁹ Een paar jaar later, na de terroristische aanslagen van maart 2016 (merk op dat een van de gebroeders Bakraoui voorwaardelijk vrij was en dat zijn invrijheidstelling herroepen was op het moment van de feiten), wilde de regering de repressieve reactie verder verscherpen. De wet van 21 december 2017⁵⁰ wordt aangenomen, die een beveiligingsperiode invoert. De beveiligingsperiode vormt een periode waarin de veroordeelde niet in aanmerking komt voor voorwaardelijke

invrijheidstelling, ook al heeft de persoon in kwestie de datum bereikt waarop men in aanmerking komt voor die modaliteit; ze wordt vastgesteld door de bodemrechter. Het Grondwettelijk Hof bekrachtigt die wetswijziging in arrest nr. 147/2020 van 19 november 2020.⁵¹ Om hetzelfde resultaat te bereiken, had de wetgever een ruimere mogelijkheid kunnen voorzien om een straf van terbeschikkingstelling van de SURB uit te spreken: daarmee zou de bevoegdheid bij de SURB gebleven zijn, die gespecialiseerd is in strafuitvoering. De wetgever vertrouwde die bevoegdheid echter liever toe aan de bodemrechter, wat opnieuw een blijk van wantrouwen jegens de SURB is.

Toe-eigening van bevoegdheid door de uitvoerende macht in de tekst van de WERV: de transitiehuizen. Een nieuwe strafuitvoeringsmodaliteit – de plaatsing in een transitiehuis – werd met de wet van 11 juli 2018 in de WERV ingevoerd.⁵² Die modaliteit houdt in dat de veroordeelde zijn vrijheidsstraf ondergaat in een bij koninklijk besluit erkende inrichting, en op basis van een plaatsingsplan, dat minstens de verplichte activiteiten beschrijft waaraan hij zal deelnemen met het oog op zijn re-integratie. Veroordeelden in transitiehuizen kunnen gebruik maken van een “pakket” uitgaansvergunningen en kunnen dus regelmatig het transitiehuis verlaten; in die zin lijkt de modaliteit meer op beperkte detentie. Gelet op het soepelere regime dat veel meer vrijheid geeft dan in een klassieke gevangenis het geval is, moet gesteld worden dat de modaliteit van plaatsing in een transitiehuis de aard van de straf wijzigt, wat betekent dat de bevoegdheid met betrekking tot die modaliteit zou moeten toekomen aan de SUR/SURB. De minister van Justitie haalde tijdens de parlementaire debatten dubbelzinnige verklaringen aan om de bevoegdheid van de uitvoerende macht te rechtvaardigen, verklaringen die naar ons aanvoelen niet overtuigend waren.⁵³

Toe-eigening van bevoegdheid door de uitvoerende macht door de WERV te omzeilen: verlengd penitentiair verlof en specifieke modaliteiten in het kader van COVID-19. Er werden herhaaldelijk modaliteiten voor de uitvoering of opschorting van de straf gecreëerd, zonder dat die modaliteiten tot een hervorming van de WERV geleid hebben. In de eerste plaats werd twee keer een

48 Wet van 17 maart 2013 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de WERV, *BS* 19 maart 2013; wet van 17 maart 2013 tot wijziging van artikel 344 van het wetboek van strafvordering, *BS* 19 maart 2013; wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 19 december 2013.
49 GwH 28 januari 2015, nr. 10/2015, *Rev. dr. pén. crim.* 2016, 214-222; voor een kritiek, zie T. SLINGENEYER, “Une étape dans la neutralisation des ‘monstres’ jugée constitutionnelle”, noot onder GwH 28 januari 2015, nr. 10/2015, *Rev. dr. pén. crim.* 2016, 223-225.
50 Wet van 21 december 2017 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de invoering van een beveiligingsperiode en tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis voor wat de onmiddellijke aanhouding betreft, *BS* 11 januari 2018, in werking getreden op 21 januari 2018.
51 R. CASSIERS, “Geen rode kaart voor de beveiligingsperiode?”, *Fatik* 2020, 34-36.
52 Artikels 68-79, Wet van 11 juli 2018 houdende diverse bepalingen in strafzaken, *BS* 18 juli 2018, in werking getreden op 28 juli 2018.
53 A.-S. VANHOUCHE en O. NEDERLANDT, “De Belgische transitiehuizen: nood aan een terugkeer naar het originele concept van detentiehuisen”, *Fatik* 2020, 6-18.

"verlengd penitentiair verlof" ingevoerd: eerst tijdens de stakingen, in het voorjaar van 2016, en daarna om de overbevolking in de gevangenissen tegen te gaan, tussen juli 2017 en juni 2018. Tijdens de stakingen betrof het gewoon een langer verlof (14 dagen).⁵⁴ De tweede keer kregen veroordeelden echter de mogelijkheid om de gevangenis één week op twee te verlaten, wat kan worden beschouwd als een verandering in de aard van de straf. Die bevoegdheid had dus moeten toekomen aan de rechterlijke macht, maar de uitvoerende macht eigende zich die toe, wat erop wijst dat men de SUR/SURB wilde omzeilen. Bovendien werden de modaliteiten gecreëerd via ministeriële omzendbrieven, en hadden ze dus nooit een wettelijke basis. Ten tweede was het omwille van de gezondheids crisis, die in maart 2020 begon, noodzakelijk om de gevangenispopulatie in te perken. Daartoe werden twee specifieke modaliteiten gecreëerd: verlengd verlof COVID-19 en vervroegde invrijheidstelling COVID-19.⁵⁵ Een invrijheidstelling verandert de aard van de straf en had aan SUR/SURB moeten worden toevertrouwd. Het verlengd verlof impliceert dat de veroordeelde een aanzienlijke tijd (soms enkele maanden) buiten de gevangenis doorbrengt met respect voor bepaalde voorwaarden: het spreekt voor zich dat er sprake is van een wijziging in de aard van de straf, en dat die bevoegdheid had moeten toekomen aan de rechterlijke macht. De minister zette het verlengd verlof vervolgens om in een onderbreking van de strafuitvoering COVID-19, wat een modaliteit van strafopschorting inhoudt (de straf wordt tijdens de modaliteit niet uitgevoerd) die toekomt aan de uitvoerende macht. Naar aanleiding van de verschillende coronagolven werden beide modaliteiten eerst in ministeriële omzendbrieven vastgelegd, en kregen ze vervolgens wettelijk vorm, maar in andere teksten dan de WERV.⁵⁶ Ook daaruit blijkt dat gepoogd wordt om de rechterlijke macht en de WERV te omzeilen.

Overbevolking: een onoverkomelijk obstakel voor de juridisering van de uitvoering van vrijheidsstraffen?

Uitstel van de inwerkingtreding van het wettelijke regime van de uitvoering van gevangenisstraffen tot drie jaar, goedkeuring van verlengd penitentiair verlof tijdens stakingen, goedkeuring van speciale modaliteiten tijdens de coronacrisis, ...: zoals we hierboven al aangaven, nam de uitvoerende macht tal van initiatieven om de controle te houden over de uitvoering van vrijheidsstraffen. Daarbij werden de bevoegdheden van de SUR/SURB omzeild, of werd zelfs met een omweg de WERV vermeden. Als redenen daarvoor wordt verwezen naar de noodzaak om snel en flexibel te kunnen handelen, in een context van overbevolking.⁵⁷ Dat brengt ons bij de volgende vraag: moeten we, om de inwerkingtreding van het wettelijk regime voor de uitvoering van straffen tot drie jaar mogelijk te maken, geen nieuwe modaliteit opnemen in de WERV die uitzonderlijk kan worden geactiveerd in een context van overbevolking? De oorspronkelijke versie van het wetsontwerp, gebaseerd op de nota over de externe rechtspositie opgesteld door de commissie-Dupont⁵⁸, voorzag dat de minister van Justitie kan beslissen om over te gaan tot de voorlopige invrijheidstelling van bepaalde categorieën veroordeelden in geval van een ernstig probleem van overbevolking in de gevangenissen.⁵⁹ Die mogelijkheid werd geschrapt na felle kritiek van de Raad van State, tal van parlementariërs en mensen die gehoord werden in de commissie Justitie, onder wie de voorzitters van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁶⁰ Hun kritiek was

54 R. VAN DE VOORDE, "Het verlengd penitentiair verlof", *Panopticon* 2018, 148-158.
55 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, 4-11; A.-S. VANHOUCHE en O. NEDERLANDT, "De tweede golf van het coronavirus: Een overzicht van nieuwe maatregelen voor gedetineerden en gevangenen", *Fatik* 2021, 23-28; O. NEDERLANDT, "Droits des personnes incarcérées durant la pandémie : quand la crise ordinaire se double d'une crise sanitaire", *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, 2021, <http://e-legal.ulb.be/special-covid19/dossier-special-covid19/droits-des-personnes-incarcerees-durant-la-pandemie-quand-la-crise-ordinaire-se-double-d-une-crise-sanitaire>.
56 Tijdens de eerste golf viel de ministeriële omzendbrief nr. 1820 van 20 maart 2020 onder het koninklijk besluit nr. 3 van 9 april 2020 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. Tijdens de tweede golf, die eind september 2020 begon, werden de maatregelen genomen door de ministeriële omzendbrieven nr. 1822 van 25 november 2020 en nr. 1823 van 1 december 2020, opgenomen in de wet van 20 december 2020 houdende diverse tijdelijke en structurele bepalingen inzake justitie in het kader van de strijd tegen het coronavirus COVID-19, om de wetgever weer de controle terug te geven. Ten slotte werd de invrijheidstelling COVID-19 op 17 december 2021 opnieuw geactiveerd in de ministeriële omzendbrief nr. 1824 voordat ze opgenomen werd in de wet van 23 december 2021 tot invoering van het parket voor de verkeersveiligheid en houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie en justitie (zie art. 109-112 – deze artikels hebben uitwerking met ingang van 10 december 2021, ze treden buiten werking op 1 juni 2022).
57 O. NEDERLANDT, "La légalité en matière pénitentiaire : une illusion ?", *op. cit.*, 158-159.
58 Conceptnota, 390.
59 Art. 20 van het wetsontwerp betreffende de externe rechtspositie van gedetineerde, *Parl.St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-1128/1, 92.
60 De voorzitter van de Antwerpse Commissie, de heer Perriëns, verklaarde dat die modaliteit zou neerkomen op het legaliseren van de vaststelling dat een structurele oplossing voor het probleem van de overbevolking in gevangenissen ontbreekt (wetsontwerp houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, bijlage bij het verslag namens de Commissie voor de justitie, *Parl.St.*, Senaat, BZ 2004 – 05, nr. 3-1127/5, 9, zie ook pp. 22-23).

hoofdzakelijk gebaseerd op drie argumenten. In de eerste plaats werd het als problematisch beschouwd dat de strafuitvoeringsmodaliteiten gebruikt konden worden om de overbevolking in de gevangenissen te reguleren, omdat dat gebruik los staat van hun functie en het belang van de individualisering van de strafuitvoering verloren gaat. In de tweede plaats werd die mogelijkheid gezien als een invraagstelling van de keuze om die materie te juridiseren. Ten derde zou het feit dat het systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling en de automatische voorlopige invrijheidstelling op grond van overbevolking samen bestaan, leiden tot ongelijke behandeling tussen veroordeelden. Gelet op die kritieken werd de mogelijkheid uit het wetsontwerp geschrapt. Het feit dat in de tekst van de WERV geen hefboom werd opgenomen die het gevangeniswezen in staat stelt om op te treden in geval van een ernstige situatie van overbevolking, heeft er echter toe geleid dat het gevangeniswezen toch die maatregelen neemt, maar dan buiten de wettekst om, en dat de wettekst betreffende de uitvoering van gevangenisstraffen tot drie jaar, niet in werking treedt. We zagen dat de rechtsonzekerheid die een dergelijk vaag systeem van "modaliteiten buiten de WERV", beheerd door de uitvoerende macht, leidt tot meer strengheid bij het uitspreken van straffen en tot tal van perverse effecten (supra). Bovendien geeft zulk systeem veroordeelden geen enkele mogelijkheid om beroep aan te tekenen: als die modaliteiten "buiten het wettelijk kader" hen worden geweigerd, zoals de voorlopige invrijheidstelling, of de onderbreking van de strafuitvoering COVID-19, dan kunnen ze noch een beroep doen op de SUR/SURB, die niet bevoegd zijn gezien de WERV niet van toepassing is, noch op de klachtencommissies, die zich onbevoegd verklaarden ten aanzien van klachten over de externe rechtspositie van veroordeelden.⁶¹

Het is inderdaad zo dat de strafuitvoeringsmodaliteiten niet mogen gebruikt worden als een instrument om de overbevolking in de gevangenissen in te dijken. De pragmatische aanpak van de commissie-Dupont lijkt echter relevant: in afwachting van een globale en structurele hervorming om de inflatie van de gevangenisbevolking aan te pakken, verdient het de

voorkeur om een dergelijke modaliteit in de WERV op te nemen, met een duidelijke afbakening van de reikwijdte ervan om aan het legaliteitsbeginsel te voldoen. Daarmee zou het mogelijk worden om de WERV volledig in werking te laten treden en te vermijden dat zich modaliteiten ontwikkelen buiten het kader van die wet. Het systeem zou niet alleen meer leesbaar worden en meer de rechtszekerheid garanderen, maar het zou vooral voldoen aan de doelstellingen die hebben geleid tot de goedkeuring van gevangeniswetten: de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf ontdoen van alle willekeur door te voorzien in wettelijke waarborgen en doeltreffende rechtsmiddelen.⁶²

“Tous À fond de Peine”⁶³: leidt juridisering tot een afname van de voorwaardelijke invrijheidstellingen?

De SUR/SURB worden beslist met alle zonden beladen. Aan de ene kant worden de SURB onder toezicht gesteld omdat hun onafhankelijkheid angst aanjaagt. Aan de andere kant is er kritiek op de “omslachtige” procedure voor de SURB – een argument dat wordt gebruikt om het uitstel van de inwerkingtreding van het wettelijke regime van de uitvoering van straffen tot drie jaar gevangenisstraf te rechtvaardigen – en op het feit dat het aantal veroordeelden dat “strafeinde doet” (d.w.z. hun volledige straf in de gevangenis uitzitten) is toegenomen sinds het bestaan van de SURB. We pretenderen geenszins een analyse te maken van de redenen waarom het aantal voorwaardelijke invrijheidstellingen afneemt en het aantal veroordeelden dat strafeinde doet, toeneemt.⁶⁴ Die kwestie is heel complex en tal van factoren spelen een rol. Het is zeker zo dat de praktijk van de SURB, gericht op het beperken van het recidiverisico, ervoor zorgt dat sommige veroordeelden uitgesloten worden van het proces van vervroegde invrijheidstelling uit de gevangenis. Niettemin zijn er twee observaties die het idee dat de juridisering van de materie als enige verantwoordelijk zou zijn, kunnen deconstrueren. In de eerste plaats willen we

61 Wij uitten echter kritiek op die rechtspraak (O. NEDERLANDT, “Les plaintes des détenus ne peuvent-elles porter que sur le statut juridique interne des détenus à l'exclusion du statut juridique externe ? Une interprétation contraire à l'esprit des lois pénitentiaires”, noot onder beslissing van de Franstalige Beroepscommissie, 18 januari 2021, *J.L.M.B.* 2021, 1810-1823).

62 België werd al enkele keren veroordeeld wegens schendingen van artikel 3 van het EVRM (onmenselijke of vernederende behandeling) als gevolg van de omstandigheden van detentie, maar ook wegens schendingen van artikel 13 (ontbreken van een doeltreffende rechtsmiddel voor gedetineerden), zie EHRM, *Vasilescu v. België*, 25 november 2014, EHRM, *Bamouhammad v. België*, 17 november 2015 ; EHRM, *Sylla et Nollomont v. België*, 16 mei 2017. Over stakingen: EHRM, *Clasens v. België*, 28 mei 2019, EHRM, *Detry et. al. v. België*, 4 juni 2020. Over geïnterneerden, zie vooral het piloot-arrest *W.D. v. België*, 6 september 2016.

63 TAP is de afkorting die in het Frans gebruikt wordt voor de SURB. “Tous à fond de peine” betekent “iedereen tot strafeinde”.

64 Uit de jaarverslagen van het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen die online beschikbaar zijn voor de jaren 2007 tot en met 2017, blijkt dat het aantal veroordeelden dat strafeinde doet, is gestegen van 420 in 2007 naar 812 in 2017. Voor de jaren 2018 tot en met 2020, zie Vraag nr. 765 van Ben Segers, Vooruit (07063) van 18 oktober 2021 aan Vice-eersteminister en Minister van Justitie, belast met de Noordzee (strafeinde) (DO 2021202212330), <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B070-1188-0765-2021202212330.xml>.

erop wijzen dat het gevangeniswezen in de praktijk, ondanks de jurisdisering, een sleutelrol blijft spelen bij de uitvoering van vrijheidsstraffen. Ten tweede hebben beleidsvormingen de toegang tot de voorwaardelijke invrijheidstelling bemoeilijkt.

Het gevangeniswezen blijft spelregels bepalen

We zagen dat de jurisdisering van de uitvoering van vrijheidsstraffen alleen kon gerealiseerd worden mits betrokkenheid van het gevangeniswezen, gezien de cruciale rol die het moet spelen bij de voorbereiding van veroordeelden op hun re-integratie. Die betrokkenheid van het gevangeniswezen vertaalt zich formeel op vier niveaus. Ten eerste krijgt het gevangeniswezen een plaats binnen de SURB zelf, in de persoon van een assessor gespecialiseerd in penitentiaire zaken, wat kadert binnen het multidisciplinaire karakter van het rechtscollège. Ten tweede heeft het gevangeniswezen beslissingsbevoegdheid gekregen over de toekenning van verschillende strafuitvoeringsmodaliteiten: de Directie Detentiebeheer (DDB) beslist over aanvragen voor uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven. Ten derde speelt de directie een belangrijke rol in de SURB-procedure. Ten vierde is het gevangeniswezen verantwoordelijk voor het opstellen van individuele detentieplannen. Het spreekt voor zich dat zulk systeem dat toelaat dat het gevangeniswezen ingrijpt in het proces van strafuitvoering, in de praktijk betekent dat het een zeer belangrijke bevoegdheid krijgt, waardoor de werkelijke jurisdisering van de materie op de helling komt te staan. Wij zullen deze vier niveaus nu nader analyseren.

Ten eerste wordt het multidisciplinaire karakter van de SURB in de praktijk ondermijnd, gezien het overwicht van assessoren uit het gevangenis milieu. Op het moment van mijn empirisch onderzoek in 2016-2017 was het merendeel van de assessoren afkomstig uit het gevangeniswezen⁶⁵ (11/20) of het parket (4/20). Slechts een kwart van de assessoren (5/20) komt van de justitiehuisen of diensten voor hulpverlening aan gedetineerden. Personen verbonden aan het gevangenis milieu zijn dus in de meerderheid. Bovendien worden personen die voorafgaand aan hun mandaat bij de SURB dezelfde functies hebben bekleed, onder beide specialisaties ondergebracht (er zijn bijvoorbeeld voormalige gevangenisdirecteurs assessor in "penitentiaire" zaken, maar ook assessor in "reclassering"), wat vragen doet rijzen bij het multidisciplinaire aspect. Ook stelt zich de vraag naar

de effectiviteit van een multidisciplinaire aanpak, in het licht van de vaststelling dat in sommige SURB de voorbereiding van dossiers over de drie rechters verdeeld wordt. Als het dossier door slechts één rechter wordt gelezen, dan is de meerwaarde van de multidisciplinariteit beperkter. Multidisciplinariteit was nochtans een fundamenteel element van de hervorming.

Ten tweede is de Directie Detentiebeheer (DDB) een orgaan van het gevangeniswezen met een belangrijke bevoegdheid, namelijk de bevoegdheid om uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven al dan niet toe te kennen. Die uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven zijn essentieel voor veroordeelden, en dat om twee redenen. In de eerste plaats stellen die bijzondere strafuitvoeringsmodaliteiten hen in staat om hun reclasseringsplan te concretiseren. Ten tweede willen de SURB dat veroordeelden zich bij deze modaliteiten bewijzen, alvorens ze ruimere modaliteiten krijgen. Als de DDB weigert die modaliteiten toe te kennen, dan kan daarmee het traject richting invrijheidstelling van een veroordeelde geblokkeerd worden. De SURB kunnen het dossier deblokkeren door bij wijze van uitzondering die modaliteiten toe te kennen (via artikel 59 van de WERV). Maar, de beoordeling van de uitzonderlijke aard van de situatie varieert van SURB tot SURB, met als gevolg dat sommige SURB de dossiers van veroordeelden die door het gevangenisbestuur werden tegengehouden, niet deblokkeren. In dat verband blijkt uit een NICC-studie dat aanvragen op een discretionaire en ondoorzichtige manier werden behandeld, gebaseerd op een aanpak gericht op risicopreventie, met tot gevolg dat tal van aanvragen afgewezen werden. Naar aanleiding van die studie werd het gevangeniswezen intern hervormd en werd het proces geherstructureerd. De laatste jaren, sinds 2012, is de toekenningsgraad dan ook gestegen.⁶⁶

Ten derde speelt de gevangenisdirectie een belangrijke rol in de besluitvorming: ze is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het dossier; ze brengt ook een advies uit over de toekenning van de modaliteit en over de mogelijke voorwaarden die moeten worden opgelegd; en ze is aanwezig bij de SURB-zittingen die in de gevangenis plaatsvinden. De SURB hechten veel belang aan de mening van de directie, als een waardevolle bron van informatie. Maar, wanneer het besluitvormingsproces betrekking heeft op een veroordeelde persoon die buiten de gevangenis onder toezicht staat⁶⁷, dan zijn de justitieassistenten

65 4 waren gevangenisdirecteur, 4 komen uit de PSD, 3 komen uit de DDB.
66 L. ROBERT, B. MINE, E. MAES, A. JONCKHEERE en O. NEDERLANDT, "Terugblikken naar de toekomst? Ontwikkelingen in besluitvorming omtrent uitgaansvergunningen en penitentiaire verloven", *Fatik* 2021, 16-22.
67 Een veroordeelde die opgevolgd wordt of onder probatie staat, zit zijn straf uit in de gemeenschap omdat hij een modaliteit heeft gekregen van de SURB. De veroordeelde persoon kan bij twee soorten procedures voor de SURB verschijnen: ofwel om een bredere modaliteit aan te vragen (bijvoorbeeld: de persoon staat onder elektronisch toezicht en vraagt de SURB om een voorwaardelijke invrijheidstelling), ofwel omdat het Openbaar Ministerie om de intrekking van de modaliteit vraagt wegens het niet naleven van de voorwaarden.

zeer zelden aanwezig bij de hoorzittingen, die ook vaak in de gevangenis worden gehouden, hoewel dit geen wettelijke verplichting is. De SURB hebben dus een belangrijke relatie met de gevangeniswereld, waarmee ze in contact staan door hun aanwezigheid in de gevangenis. Er is geen sprake van een dergelijke relatie met de justitieassistenten en nog minder met de diensten voor hulpverlening aan gedetineerden, de actoren die de veroordeelde begeleiden bij zijn re-integratie (behalve tijdens eenmalige ontmoetingen). Die bevindingen getuigen van een onevenwichtigheid in het nagestreefde multidisciplinaire karakter, ten voordele van het gevangeniswezen, die in de eerste plaats handelt vanuit veiligheidsoverwegingen, eerder dan met het oog op re-integratie.⁶⁸ De vraag rijst dus of de sterke nadruk die de SURB leggen op gedrag in detentie en op de disciplinaire sancties die in de gevangenis worden opgelegd, te maken heeft met het grote gewicht van de penitentiaire actoren in het besluitvormingsproces.

Ten vierde stellen we vast dat het gevangeniswezen, ondanks de sterke betrokkenheid bij de strafuitvoering, weinig middelen inzet voor re-integratie. De individuele detentieplannen blijven momenteel dode letter. De bepalingen met betrekking tot het individuele detentieplan zijn pas op 29 april 2019 in werking getreden. Het gevangeniswezen kondigde aan dat het detentieplan geleidelijk zou ingevoerd worden vanaf september 2021. Tot op heden zijn er echter nog heel weinig personeel en materiële middelen vrijgemaakt om dat plan uit te voeren. De psychosociale diensten van de gevangenis zijn onderbemand en beschikken niet over de middelen om onderzoek te verrichten ter voorbereiding van dat plan. De diensten van de Gemeenschappen van hun kant kunnen niet voldoende hulp bieden op het vlak re-integratie. Ze beschikken zelf over weinig middelen. Ook wanneer ze die hulp bieden in de gevangenis, dan worden ze soms in hun opdracht gehinderd door het gevangeniswezen, voornamelijk vanwege het gebrek aan gevangenispersoneel aanwezig op werk (het probleem van het absentisme is nog ernstiger geworden sinds de sanitaire crisis).⁶⁹ Een ander bekend probleem is het gebrek aan overleg tussen de vele actoren die bij de re-integratie betrokken zijn (directie, PSD, externe diensten, advocaten, DDB, SURB,

justitiehuizen, gemeente, OCMW, VDAB, ...), die onder verschillende voorgedijministers vallen.⁷⁰ We kunnen dan ook de vraag stellen in welke mate het wenselijk is om het gevangeniswezen zo een belangrijke rol te geven in het proces, als het doel – het bevorderen van zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van de re-integratie vanuit de gevangenis – niet wordt bereikt. De gevangenisadministratie kondigt een verandering aan met de invoering van een dubbele functie van de gevangenisbewaarder: bewaking en beveiliging van de gebouwen en personen enerzijds, en toezicht en begeleiding van de gedetineerden anderzijds.⁷¹ Deze verandering zal worden doorgevoerd met de opening van de gevangenis van Haren en Dendermonde: *to be continued*.

Hervormingen om de toegang tot
voorwaardelijke invrijheidstelling te verstrengen

Het valt op dat de meerderheid van de hervormingen die de WERV onderging sinds haar goedkeuring, gericht zijn op het verstrengen van de toegang tot voorwaardelijke invrijheidstelling⁷², behoudens een recente wet van 28 november 2021 die de minimale proeftijd verlaagde van twee naar één jaar voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van maximaal vijf jaar.⁷³

De wetten van maart en december 2013 die zijn ingevoerd naar aanleiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling van Michelle Martin (*supra*) hebben dus de situatie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf van dertig jaar of levenslang moeilijker gemaakt, omdat de drempel om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling verhoogd werd, en omdat de proefperiode verlengd werd. Ook bepalen die wetten dat de SURB – die met eenparigheid van stemmen moet beslissen – ruimer wordt samengesteld voor veroordeelden tot dertig jaar of meer met een terbeschikkingstelling van de SURB, en dat de termijn verlengd wordt waarbinnen de veroordeelde na een afwijzing van de SURB opnieuw een verzoek kan indienen (het maximum wordt verhoogd van één jaar naar 18 maanden). Ten slotte schaften de wetten het automatische karakter van de invoering van de voorwaardelijke invrijheidstellingsprocedure voor alle veroordeelden af, net als het beroep bij de

68 "Hoewel die drievoudige doelstelling (herstel, rehabilitatie en re-integratie) vaak vermeld wordt in het discours, blijft ze in de praktijk "residueel en utopisch". In de gevangenis primeert de veiligheidsfunctie dus op de re-integratiefunctie. Bijgevolg is het pas mogelijk om te werken aan de re-integratie als de veiligheidsvereisten worden nagekomen" (C. DUBOIS, "Het net en het netwerk. Werkomgevingen van penitentiaire directieteam", *Justitie & Veiligheid*, 2016/7, p. 6).

69 Zie over deze problematiek het recent verslag van het Rekenhof, "HR-beleid in de penitentiaire diensten - organisatie en performantie", 22 december 2021.

70 O. NEDERLANDT en C. REMACLE, "L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ?", *Rev. dr. pén. crim.* 2019, 379-423.

71 Zie artikel 13, §2, van de wet van 23 maart 2019 betreffende de organisatie van de penitentiaire diensten en van het statuut van het penitentiair personeel.

72 Zie voor een presentatie van de verschillende hervormingen: B. BIARD en V. LEFEVE, "La libération conditionnelle : de la 'loi Le Jeune' à l'instauration de la période de sûreté", *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2020, nr. 2480-2481.

73 Artikel 83 van de wet van 28 november 2021 om justitie menselijker, sneller en straffer te maken, *BS* 30 november 2021.

kortgedingrechter in geval van gebrek aan advies van de directie, zoals voorzien in artikel 31, §5, van de WERV.

De wet potpourri II van 5 februari 2016⁷⁴ verkortte de termijn waarover de veroordeelde beschikt om via zijn advocaat cassatieberoep aan te tekenen, van vijftien naar vijf dagen, en wilde het de SURB niet langer mogelijk maken om in België strafuitvoeringsmodaliteiten toe te kennen aan veroordeelden zonder verblijfsvergunning. In een arrest van 21 december 2017 verklaarde het Grondwettelijk Hof de betrokken wettelijke bepalingen nietig en beschouwde die bepalingen als een onevenredige inbreuk op de fundamentele rechten van veroordeelden zonder verblijfsvergunning.⁷⁵ In dat verband moet worden opgemerkt dat de Franstalige SURB zich sterk hadden ingezet door het Grondwettelijk Hof meerdere prejudiciële vragen voor te leggen over een mogelijke schending van de fundamentele rechten van die veroordeelden.

We verwezen ook al naar de wet van 21 december 2017 tot invoering van beveiligingsperiodes, die tot gevolg hebben dat de toegang tot de voorwaardelijke invrijheidstelling vertraagd wordt (*supra*).

De wet van 5 mei 2019⁷⁶, die in werking trad op 3 juni 2019, wijzigde de WERV op verschillende vlakken, met het oog op een strenger regime. Enerzijds zijn de SURB momenteel verplicht om hun beslissingen met bijzondere redenen te motiveren wanneer ze afwijken van de mening van de directie en het openbaar ministerie, wat betreft de toekenning van de modaliteit en de op te leggen voorwaarden; in het geval van toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling moeten ze ook aangeven of de veroordeelde het grondgebied mag verlaten, en als dat zo is, volgens welke modaliteiten. Anderzijds wordt een speciale regeling voorzien voor personen die veroordeeld zijn voor terroristische daden of tekenen van gewelddadig extremisme vertonen: er moet een gespecialiseerd rapport opgesteld worden en in het geval de SURB een modaliteit toekent, dan kan die een parcours gericht op *disengagement* opleggen en moet ze haar beslissing over het verbod om het grondgebied te betreden speciaal motiveren.

Met de wet van 5 mei 2019 tot invoeging van een artikel 55bis in het Strafwetboek, wat de **herhaling** betreft (*BS* 28 mei 2019), die op 7 juni 2019 in werking trad, wilde de wetgever tegemoetkomen aan rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarin bekritiseerd werd dat veroordeelden in een staat van wettelijke herhaling pas in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling op twee derde van hun straf. De rechtsleer was echter van mening dat, gezien de wet van 5 mei 2019 niet alle door het Grondwettelijk Hof vastgestelde discriminaties wegwerkte, de tweederderegels nog steeds niet kon worden toegepast⁷⁷; die visie wordt niet gedeeld door het gevangeniswezen. Tegen de wet van 5 mei 2019 werd bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot nietigverklaring ingesteld, maar het Hof besliste niet over de zaak in arrest nr. 138/2021 van 14 oktober 2021. Het Hof van Cassatie, dat zich op zijn beurt over de kwestie boog, deed in een arrest van 3 november 2021 een duidelijke uitspraak: de discriminaties blijven bestaan, met als gevolg dat de tweederderegels tot op vandaag nog steeds niet van toepassing is.⁷⁸

Praktijk van SURB gericht op het beperken van het recidiverisico

Als er ernstige misdrijven gepleegd worden na het toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit, dan komt de SURB in de frontlinie van de media te staan. Het gaat dus om een uiterst gevoelige materie. De verantwoordelijkheid van rechters die “inzetten” op re-integratie kan niet los gezien worden van het toenemende aantal eisen dat de SURB stelt vooraleer tot vrijlating over te gaan. De SURB vraagt inderdaad dat reclasseringsplannen zeer concreet zijn uitgewerkt op drie domeinen – huisvesting, tewerkstelling en begeleiding – die gezien worden als voldoende garantie om het recidiverisico te beperken. Dergelijke vereisten zorgen ervoor dat de meest kwetsbaren op sociaaleconomisch vlak uitgesloten worden van de voorwaardelijke invrijheidstelling, omdat ze veronderstellen dat elk individu in staat is om huisvesting, werk en begeleiding te vinden, terwijl het meestal de moeilijkheid om die middelen te vinden, of het gebrek aan toegang eraan, ertoe geleid heeft dat die mensen in de gevangenis zijn beland. De SURB eisen ook systematisch dat er aan het dossier

74 Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 19 februari 2016.
75 M.-A. BEERNAERT en D. VANDERMEERSCH, “La Cour constitutionnelle recadre le législateur “pot-pourri II”: l’arrêt 148/2017 du 21 décembre 2017”, *J.T.* 2018, 81-96; E. DELHAISE en O. NEDERLANDT, “Légiférer coûte que coûte?”, noot onder GwH, 21 december 2017, *Rev. dr. pén. crim.* 2018, 541-566; zie ook bijdrage van L. BREULS en E. VANDENNIEUWENHUYSEN in dit nummer.
76 Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake eredienssten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek, *BS* 24 mei 2019, zie artikels 147-150.
77 M.-A. BEERNAERT en D. VANDERMEERSCH, “La loi du 5 mai 2019 insérant dans le Code pénal un article 55bis : un nouvel essai manqué pour pallier les discriminations épinglées par la Cour constitutionnelle en matière de récidive”, *J.T.* 2019, 491; C. GUILLAIN, “Actualités de droit pénal général : nouveautés en matière de récidive et de concours d’infractions” in F. KUTY en C. GUILLAIN (eds.), *Actualités en droit pénal et exécution des peines*, Brussel, Larcier, 2020, 64-69; O. NEDERLANDT, “Actualités en droit de l’exécution des peines privatives de liberté : un état de crise permanent?”, *op. cit.*, 167-170.
78 Cass. (2e k.), 3 november 2021, R.G. P.21.1302.E; M.-A. BEERNAERT, “Correctionnalisation des crimes et récidive légale : les problèmes subsistent, les solutions aussi...”, noot onder GwH, 14 oktober 2021, *Rev. dr. pén. crim.*, 2022, 38-49.

een rapport van de psychosociale dienst van de gevangenis en een maatschappelijk onderzoek van de justitiehuisen wordt toegevoegd, waar de WERV die informatie alleen in specifieke gevallen vereist (zedeneiten en terrorisme). Opnieuw willen de SURB hun aansprakelijkheid beschermen door zoveel mogelijk elementen te verzamelen om hun beslissing te rechtvaardigen, die steeds neerkomt op "het nemen van een risico". Dat leidt echter tot een vertraging in het besluitvormingsproces, aangezien er niet voldoende actoren zijn om aan die vraag te beantwoorden en de WERV geen sancties bepaalt wanneer de termijn niet wordt gerespecteerd.

Toch toont mijn empirisch onderzoek aan dat de praktijk van de SURB die zich op het eerste zicht uitsluitend lijkt te richten op het beheersen van het recidiverisico, genuanceerder bekeken moet worden. *Ten eerste* hanteren sommige SURB een flexibeler jurisprudentie op het vlak van bepaalde vereisten, om de re-integratie te bevorderen (bijvoorbeeld door te accepteren dat een deel van het reclasseringsplan wordt afgerond na de vrijlating uit de gevangenis). *Ten tweede*, hoewel de SURB hoge eisen hanteert met betrekking tot de toekenning van een modaliteit, is haar rechtspraak flexibeler en geïndividualiseerd wanneer ze moet beslissen over de herroeping van een modaliteit: die herroeping wordt meer ingezet "als laatste redmiddel". *Ten derde*, hoewel het recht weinig als bron wordt gebruikt in deze bij uitstek feitelijke kwestie, maken rechters er toch bij verschillende gelegenheden gebruik van om de rechten van veroordeelden te verdedigen. In dat kader valt op dat de – voornamelijk Brusselse Franstalige – SURB een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van jurisprudentie die gunstig is voor veroordeelden en hen beschermt. Het is immers de SURB die prejudiciële vragen gesteld hebben aan het Grondwettelijk Hof naar aanleiding van de wet potpourri II en de recidivewet. En het was een SURB die voorstelde om de regel voorzien in artikel 25, §2, b) van de WERV die preciseert dat 14 jaar geldt als plafond, gunstig te interpreteren, een interpretatie die vervolgens werd bekrachtigd door het Hof van Cassatie.⁷⁹ Bovendien houden de meeste SURB bij hun besluitvorming geen rekening met lopende strafzaken, waarbij uitdrukkelijk wordt verwezen naar het vermoeden van onschuld. *Ten vierde* zou men op het eerste gezicht kunnen denken dat vooral gemediatiseerde zaken voor de SURB geblokkeerd worden. Maar, de mediativering van dossiers – die doorgaans gepaard gaat met de roep om voorzichtige beslissingen – vormt geen belemmering voor het toekennen van modaliteiten.

Mediativering kan zelfs leiden tot gedurfde beslissingen, zoals blijkt uit enkele spraakmakende zaken, zoals die van Michelle Martin (toekenning van een voorwaardelijke invrijheidstelling zonder voorafgaandelijke uitgaansvergunningen), die van Farid Bamouhammad (eerste beslissing tot voorlopige invrijheidstelling om medische redenen omwille van een mentale aandoening gelinkt aan de gevangenis: het syndroom van Ganser) en die van Nordin Benallal (beslissing die een gunstigere methode voorstelde om de toelaatbaarheidsdatum voor voorwaardelijke invrijheidstelling te berekenen dan degene gebruikt door het gevangeniswezen⁸⁰). Hoewel het recidiverisico zeker doorweegt in de jurisprudentie van de SURB, suggereren die overwegingen dat rechters ook bereid zijn om rekening te houden met de re-integratie van veroordeelden en de bescherming van hun rechten, en dat ze over een flexibel wettelijk kader beschikken dat hen daartoe in staat stelt, wat hoopvol is.

Conclusie

De SURB zijn vijftien jaar oud ("teenagers"), en wekken wantrouwen op. De uitvoerende macht wil vermijden dat ze bevoegdheden krijgen die, volgens de geest van de penitentiaire wetten, toch aan hen zouden moeten toekomen, wat illustreert hoe moeilijk het voor de rechterlijke macht is om het penitentiaire terrein binnen te dringen. De betrokkenheid van het gevangeniswezen bij de uitvoering van vrijheidsstraffen had niet het gewenste effect, in een context van overbevolkte gevangenissen en beperkte middelen die ingezet worden om in de gevangenis voor te bereiden op re-integratie. De wetgever van zijn kant lijkt meer vertrouwen te stellen in de bodemrechters, die de "sanctie" opleggen, dan in de SURB die tussenkomen op het moment van "re-integratie", wat typerend is voor de huidige periode die kan omschreven worden als een "*moment punitif*".⁸¹

Tegen deze repressieve achtergrond, en terwijl ze onder nauwlettend toezicht staan, voelen de SURB zich genoodzaakt om niet "lichtzinnig vrij te laten" en hoge eisen te stellen ten aanzien van de inhoud van het reclasseringsplan. Toch blijven ze onafhankelijk. Die onafhankelijkheid komt met name tot uiting wanneer de SURB jurisprudentie overneemt die hervormingen in de regelgeving ter discussie stelt, om zo het respect voor de fundamentele rechten van veroordeelden te bevorderen, of wanneer ze vrijlating verleent in bijzonder gemediatiseerde zaken. Het ontbreken van een beroepsinstantie zorgt er ook voor dat de SURB een grote vrijheidsmarge hebben die, inderdaad, tot

79 M.-A. BEERNAERT, "Calcul de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle : la Cour de cassation y remet bon ordre", noot onder Cass. (vac.), 24 augustus 2016, R.G. P.16.0903.F., *Rev. dr. pén. crim.* 2017, 63-67.

80 *Ibid.*

81 D. FASSIN, Punir. *Une passion contemporaine*, Condé-sur-Noireau, Seuil, 2017.

ongelijkheden leidt in de jurisprudentie, maar ook een bron van creativiteit vormt.

Wat de uitvoering van gevangenisstraffen tot drie jaar betreft, blijft de al lang aangeklaagde legaliteitscrisis actueel: bij gebrek aan een wettelijke basis regelt de uitvoerende macht die straffen, wat maakt dat veroordeelden quasi-automatisch een voorlopige invrijheidstelling krijgen toegekend nadat ze een kort deel van hun straf onder elektronisch toezicht of soms in de gevangenis hebben uitgezeten. Een dergelijk complex en onduidelijk regime zorgt ervoor dat veroordeelden grote rechtsonzekerheid ervaren, en biedt hun geen mogelijkheid tot beroep. Het zorgt ook voor een inflatie van de gevangenispopulatie, gezien rechters straffen van

meer dan drie jaar uitspreken vanuit de – foutieve – veronderstelling dat veroordeelden anders nooit in de gevangenis belanden. Hoewel de overbevolking in de gevangenissen het belangrijkste obstakel lijkt te vormen voor de inwerkingtreding van het wettelijke regime dat voorziet dat de SUR die straffen kan aanpassen, zijn we van mening dat de invoering van een specifieke modaliteit om het probleem van de overbevolking aan te pakken, een adequaat antwoord kan bieden: de WERV zou dan volledig in werking kunnen treden en in alle situaties rechtszekerheid en rechtsmiddelen voor veroordeelden kunnen waarborgen, wat het oorspronkelijke doel was dat werd nagestreefd met de invoering van de penitentiaire wetten.